CADERNOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

ANO I • NÚMERO 2 • SEGUNDO SEMESTRE 2015

PUBLICAÇÃO SEMESTRAL DO INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI)
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretário-Geral Embaixador Sérgio França Danese

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente: Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Embaixador Julio Glinternick Bitelli
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão* (FUNAG), instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais* (IPRI), fundado em 1987 como órgão da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Cadernos de
Política Exterior

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)
Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030 6033 / 6034
Fax: (61) 2030 9125
Site: www.funag.gov.br

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, sala 22
70170-900 Brasília – DF
Telefone: (61) 2030 9115
Email: ipri@funag.gov.br
Site: www.funag.gov.br/ipri

Alguns dos artigos publicados nesta revista foram elaborados pelos autores no contexto de sua participação no **Curso de Altos Estudos** (CAE), realizado periodicamente pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata. O CAE tem o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao diplomata, sendo a aprovação no curso requisito para a progressão funcional a Ministro de Segunda Classe. O candidato inscrito no CAE deve preparar e apresentar tese (com cerca de 200 páginas), a qual é submetida a uma Banca Examinadora, para avaliação e arguição oral. O Instituto Rio Branco, fundado em 1945 e vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, é responsável pela seleção e treinamento dos diplomatas brasileiros, em processo contínuo de formação.

Expediente:

Coordenação Editorial
José Humberto de Brito Cruz
Alessandro Warley Candeas

Equipe Técnica de Editoração
Eliane Miranda Paiva
Renata Nunes Duarte

Diagramação
Yanderson Rodrigues - Gráfica e Editora Ideal

Capa
Ingrid Erichsen Pusch

Impresso no Brasil – 2015

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 1, n. 2 (out. 2015). - [Brasília] : FUNAG, 2015-.

v.
Semestral.
ISSN 2359-5280

1. Política externa - Brasil. 2. Relações Internacionais - Brasil. I. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

CDU 327(81)(051)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme à Lei n. 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Apresentação		VII
Quatro Anos de Guerra na República Árabe Síria: sob o Domínio do Medo e do Fracasso da Diplomacia	***Paulo Sérgio Pinheiro***	9
A Diplomacia da Mudança do Clima: Interseção entre Ciência, Política e Desenvolvimento	***José Antônio Marcondes de Carvalho*** ***Raphael Azeredo*** ***Everton Frask Lucero***	23
Relações Brasil-África: Panorama Geral	***Nedilson Ricardo Jorge***	41
Notas sobre as Relações entre o Brasil e os Estados Unidos	***Paulino Franco de Carvalho Neto***	63
Novas Perspectivas para Acordos Internacionais de Investimentos – o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)	***Carlos Marcio Bicalho Cozendey*** ***Pedro Mendonça Cavalcante***	87
Da Diplomacia do Dólar Forte à Guerra Cambial	***João Batista do Nascimento Magalhães***	111
A Fragmentação do Direito Internacional e suas Consequências para a Atividade Diplomática em Foros Multilaterais	***Maria Angélica Ikeda***	147
As Exposições Universais e seu Papel na Diplomacia Pública Contemporânea	***Flávio Goldman***	179
Centenário e Ditame de Antônio Houaiss	***Felipe Fortuna***	199

Apresentação

O espectro de temas discutidos nos diversos artigos deste segundo número dos *Cadernos de Política Exterior* ilustra bem a amplitude e diversidade da agenda de política externa, compreendendo tanto países ou regiões específicas (Síria, EUA, África) como questões de caráter global (mudança do clima, regulamentação de investimentos, ordem monetária internacional, direito internacional, diplomacia pública).

O artigo de Paulo Sérgio Pinheiro – que preside a Comissão Independente de Investigação sobre a Síria – descreve o quadro altamente preocupante da guerra civil síria, discutindo os diversos aspectos dessa tragédia e apontando a necessidade de superação dessa situação, caracterizada até agora por um "fracasso da diplomacia". Com esse artigo, os *Cadernos de Política Exterior* passam a acolher textos de autores que não pertencem aos quadros do Itamaraty, enriquecendo assim o universo de reflexão, tendência que, esperamos, possa ter continuidade e reforçar-se nos próximos números.

Quatro dos textos incluídos neste número são assinados por diplomatas que ocupam posição de chefia na Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. As perspectivas para a reunião da COP-21 (Paris, dezembro de 2015) – o que está em jogo, os interesses dos diferentes grupos de países, a perspectiva brasileira – são examinadas no artigo de José Antonio Marcondes de Carvalho, Raphael Azeredo e Everton Frask Lucero. O texto de Nedilson Ricardo Jorge traz um panorama abrangente e analítico sobre as relações do Brasil com países africanos, discutindo as principais iniciativas empreendidas nesse campo nos últimos anos e mostrando a importância da região para o Brasil. Paulino Franco de Carvalho Neto faz um estudo sobre o relacionamento do Brasil com os EUA, na sequência da importante visita presidencial àquele país em

junho deste ano, mostrando as múltiplas perspectivas que se abrem nessa parceria bilateral a partir dos resultados já obtidos. Em enfoque temático, Carlos Marcio Bicalho Cozendey e Pedro Mendonça Cavalcante elucidam as características principais do novo modelo de "acordo de cooperação e facilitação de investimentos" que vem sendo objeto de negociações do Brasil com parceiros importantes e explicam de que forma esse novo tipo de acordo permite solucionar os problemas identificados na aplicação dos modelos tradicionais de proteção e promoção de investimentos.

Conforme a proposta original da revista, incluem-se ainda três artigos elaborados por diplomatas brasileiros no âmbito do Curso de Altos Estudos (CAE), do Instituto Rio Branco (IRBr). O texto assinado por João Batista do Nascimento Magalhães é uma reflexão sobre o papel do dólar na economia mundial, dirigindo a atenção não apenas para a dimensão econômica, mas também para o significado político da presença internacional da moeda americana. Maria Angélica Ikeda discute, em seu artigo, as tendências de fragmentação do direito internacional e o potencial de colisão entre diferentes regimes internacionais, problemática que ela examina sob o ângulo da questão do *forum shopping*. Flávio Goldman expõe as conclusões de seu estudo sobre as "exposições universais", analisando se e como esses eventos já tradicionais (existem desde 1851) podem continuar a desempenhar um papel relevante como instrumento de diplomacia pública.

Por fim, o artigo de Felipe Fortuna faz merecida homenagem à memória de Antonio Houaiss (1915-1999) – por ocasião de seu centenário – recordando aspectos talvez menos conhecidos do trabalho daquele grande brasileiro, que, entre suas múltiplas atividades, foi também diplomata, e cujo legado intelectual tornou-se parte inseparável de nosso patrimônio cultural.

Os Editores

Quatro Anos de Guerra na República Árabe Síria: sob o Domínio do Medo e do Fracasso da Diplomacia

Paulo Sérgio Pinheiro*

Introdução

A guerra na Síria entrou no seu quinto ano e não mostra sinais de diminuir. Desde o final de 2011, a situação se degenerou, passando de mobilizações da sociedade civil por aspirações populares legítimas a uma militarização e conflagração em uma magnitude sem precedentes. O conflito se transformou numa guerra multifacetada e altamente fluida com simultâneas guerras de atrito onde os beligerantes têm experimentado várias vezes avanços e retrocessos, o que serve apenas para alimentar a ilusão de que uma vitória militar ainda seja possível. Na realidade, a guerra continua num impasse. Nenhum beligerante está prestes a ser efetivamente derrotado ou a assegurar um triunfo militar definitivo. A maior visibilidade adquirida recentemente pelo drama dos refugiados sírios que buscam abrigo na Europa trouxe notícias e imagens às quais ninguém pode ficar indiferente.

* Desde 2011, Paulo Sérgio Pinheiro preside a Comissão Independente Internacional de Investigação sobre a República Árabe Síria, da ONU, (COI sobre a Síria), em Genebra. As opiniões aqui expressadas refletem apenas os pontos de vista do autor e não engajam a comissão. Este artigo é baseado em relatórios, informes, *papers*, discursos e comunicados, feitos pela comissão, particularmente nos seguintes documentos que podem ser consultados nos idiomas da ONU em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>. 10th Report, A/HRC/30/48, 13/8/2015; Oral Update of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, 23/6/2015; Speech and Presentation (A/HRC/29/CRP.3); "The use of barrel bombs and indiscriminate bombardment in Syria: the need to strengthen compliance with international humanitarian law", Presentation by Pinheiro, 12/3/2015; Oral Update, 17/3/2015; 9th Report, A/HRC/28/69, 5/2/2015; "Rule of Terror: Living under ISIS in Syria" 14/11/2014; "Conference Room Paper: Selected testimonies from victims of the Syrian conflict" 16/9/2014; 8th Report, A/HRC/27/60, 13/8/2014.

A Síria é hoje um dos campos de batalha mais caóticos e letais do mundo, com milhares de combatentes estrangeiros em todos os lados do conflito. Com centenas de grupos armados, há agora guerras dentro das guerras, todas despedaçando o país e seu povo. Um sofrimento que não faz nenhuma distinção de gênero, etnia ou religião. Todos os sírios são vítimas dessa guerra destruidora e sangrenta, não importando se são sunitas ou xiitas, curdos ou palestinos, cristãos ou drusos, ou das outras inumeráveis comunidades sírias. A violência é endêmica, proliferando tanto em extensão como em suas diferentes expressões.

Sair de casa – seja para visitar um vizinho, ou para comprar pão – tornou-se, potencialmente, uma decisão de vida ou morte. Um grande número de crianças foi morto nos bombardeios de suas casas, escolas e *playgrounds*. O trauma vivido por civis que subsistem sob fogo indiscriminado, e que não podem prever quando um ataque mortal poderá ocorrer, não pode ser subestimado. Diariamente homens, mulheres e crianças sofrem lesões graves provocadas por bombardeios, e são detidos e torturados em centros de detenção oficiais ou improvisados pelas partes em conflito. Inúmeros perderam parentes, que morreram ou desapareceram.

Depois de quatro anos, a comunidade internacional está aparentemente habituada a conviver com a violência na Síria. Relatórios[1] de mortes na prisão, torturas, desaparecimento, uso de armas químicas no campo de

1 Essas graves violações do direito internacional e do direito internacional humanitário cometidas sistematicamente durante a guerra têm sido documentadas desde março de 2011 no sistema ONU pela COI sobre a Síria, estabelecida em 22/11/2011 pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) mediante a resolução S-17/1 adotada na sua 17ª sessão especial. A COI possui mandato para investigar todas as alegadas violações do direito internacional dos direitos humanos desde março 2011 na República Árabe Síria. A Comissão também foi encarregada de estabelecer os fatos e circunstâncias de tais violações e dos crimes perpetrados e, sempre que possível, identificar os responsáveis, a fim de garantir que os autores de violações, incluindo aquelas que podem constituir crimes contra a humanidade, sejam responsabilizados. A Comissão apresentou o seu primeiro relatório ao CDH em 2/12/2011 e seu mandato tem sido renovado e estendido até março de 2016. Desde o início de seu trabalho, a Comissão elaborou dez relatórios, além de cinco atualizações periódicas, expondo as violações dos direitos humanos cometidas em todo o país com base em mais de 4.000 entrevistas com testemunhas e vítimas. A investigação da Comissão baseia-se principalmente em relatos de primeira mão para corroborar incidentes. Mais de quatro mil entrevistas foram realizadas até o momento na Síria e regiões vizinhas (mormente por *Skype*). A comissão também analisa fotografias, gravações de vídeo, imagens de satélite, informação judicial e médica, relatórios dos governos e de fontes não governamentais, análises acadêmicas e relatórios das Nações Unidas. Os membros atuais da comissão são Paulo Sérgio Pinheiro (Brasil), Karen K. AbuZayd (Estados Unidos), Carla del Ponte (Suíça) e Vitit Muntarbhorn (Tailândia).

batalha e pessoas morrendo de fome em cercos (*sièges*) continuam a suscitar manifestações de compaixão. No entanto, uma guerra em que civis são sistematicamente mortos, adversários são silenciados, e comunidades são colocadas umas contra as outras, requer mais do que compaixão para se resolver.

Neste artigo, fazemos uma avaliação necessariamente sumária da guerra na Síria destacando: a dinâmica do conflito; a situação militar, com relevo para os cercos; a falta de proteção da população civil, com especial atenção a vítimas mulheres e crianças; refugiados e deslocados internos; e, finalmente, depois do fracasso da diplomacia, novas perspectivas.

A dinâmica do conflito

As forças do Governo têm-se esforçado para enfrentar a pressão militar crescente dos grupos armados, assim como a do autodenominado "Estado Islâmico" (ISIS) e a do Jabhat-al-Nusra ("Frente al Nusra"), filiado à Al Qaeda, em muitas localidades estratégicas e importantes posições militares em várias governadorias (províncias). Impossibilitadas de avançar, durante a maior parte do tempo sob ataques de forças rebeldes e terroristas em Alepo e no sul de Daraa, as forças do Governo também falharam em impedir o colapso de suas linhas defensivas externas durante ofensiva do ISIS e de outros grupos armados em áreas estratégicas como a região leste de Homs e Idlib.

Como o próprio presidente Assad reconheceu num discurso recente, transmitido pela televisão, o desgaste dos efetivos militares, combinado com a proliferação de uma multiplicidade de frentes de combate em todo país, reduziu a capacidade das forças do Governo de reagir simultaneamente em todo o território. Em consequência disso, o Governo passou a dar prioridade a áreas altamente estratégicas como a capital, Damasco, as províncias da costa e as linhas de comunicação ao longo da fronteira com o Líbano.

Os grupos armados antigovernamentais, que vão desde os antigos efetivos do Exército Livre da Síria (FSA, na sigla em inglês) e o Ahrar Al-Sham, obtiveram importantes ganhos táticos ao longo de várias frentes, opondo-se às forças do Governo nas províncias de Idlib, Daraa e Alepo. Enquanto enfrentam intermitentemente o ISIS e seus aliados no norte de

Alepo, aqueles grupos têm crescentemente colaborado com a Frente al--Nusra e grupos como Ansar al-Din e Jund al-Aqsa, aparentemente dando prioridade a necessidades operacionais e deixando de lado divergências ideológicas e políticas.

Apesar de avanços na coordenação e no acesso a suporte logístico – que permitiram melhor desempenho na obtenção de informações e avanços em posições –, divergências ideológicas e políticas, assim como disputas por armamento e território, continuam a prejudicar a unidade e a coerência em suas fileiras. As relações entre o autodenominado "Estado Islâmico" e a Frente al-Nusra – definidos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como grupos terroristas –, de toda maneira, continuam marcadas por desconfiança e conflito. O ISIS consolidou sua influência sobre grande parte das províncias do norte e do leste, ao mesmo tempo em que tem escalado dramaticamente seus ataques a posições de forças governamentais nas províncias de Homs e Hasakah. Após perdas significativas em Ar-Raqqah por parte do grupo armado curdo Unidades de Defesa do Povo (YPG, na sigla em curdo), o ISIS adotou nova tática, fazendo amplo uso de veículos carregados de dispositivos explosivos improvisados – *vehicle-borne improvised explosive device* (VBIED).

Conquanto todas as partes continuem a salientar que o Comunicado de Genebra de junho de 2012 (que estabeleceu um quadro de negociações inclusivas com vistas a uma transição, levando em conta os interesses da população síria para acabar com a crise) se mantém como a base para uma solução negociada, as perspectivas para um diálogo político inclusivo parecem ainda mais remotas. De qualquer modo, aos membros permanentes do Conselho de Segurança e aos atores regionais continua a caber um papel fundamental para que se possa caminhar em direção a uma solução política.

No âmbito da ONU, o enviado especial para a República Árabe Síria, Staffan de Mistura, promoveu uma série de discussões com atores locais, regionais e internacionais, e com facções beligerantes para avaliar suas posições e visões atuais com vistas a uma solução política. Ao mesmo tempo, tem mantido discussões com o Governo sírio em Damasco. Num esforço para trazer as partes em conflito à mesa de negociações, o enviado especial apresentou uma nova proposta ao Conselho de Segurança em 29 de julho de 2015, que visa a alcançar um "documento base" levando

em conta o espectro de opiniões sírias (*Syrian-owned framework document*) sobre a implementação do Comunicado de Genebra de junho de 2012. O enviado especial propôs a formação de quatro grupos de trabalho que abordariam os seguintes temas: segurança e proteção para todos, questões políticas e constitucionais, questões militares e de segurança e instituições públicas, reconstrução e desenvolvimento.

No dia 17 de agosto de 2015, por meio de um comunicado, o Presidente do CSNU, U. Joy Ogwu, da Nigéria, elogiou, em nome de todos os membros, o enviado especial por seus esforços em fazer consultas a inúmeros interlocutores de abril a junho de 2015, como parte do esforço para implementar o Comunicado de Genebra de 2012.

Situação militar

O Governo continua a desfechar bombardeios em localidades habitadas e ataques contra populações civis, ameaçadas ainda pela possibilidade de prisão, detenção e desaparecimento em função de sua percebida associação ou oposição ao Governo. O Governo, com seu poder de fogo superior e controle dos céus, inflige mais danos em seus ataques indiscriminados contra civis e cidades, vilas, aldeias e campos improvisados de deslocados. Bombardeios indiscriminados também têm danificado casas, instalações médicas, escolas, equipamentos elétricos e estabelecimentos comerciais, além de prejudicar a agricultura.

Além de munições convencionais, a Força Aérea síria cada vez mais emprega um novo tipo de dispositivo explosivo aéreo improvisado, comumente denominado "bomba-barril". Desde que apareceu em agosto de 2012, na capital de Homs, ele tem sido utilizado em todo o país, com consequências devastadoras, contra cidadãos e alvos civis em áreas sob controle dos rebeldes. Seu uso contribuiu para reduzir o custo das prolongadas campanhas aéreas, aumentando ao mesmo tempo sua capacidade de estendê-las para áreas mais afetadas pelo conflito. Isso também permitiu-lhes expandir a frota de aeronaves utilizada em operações de ataque para incluir transporte de helicópteros. Devido a sua alta letalidade e ao nível significativo de danos que provocam na infraestrutura, as bombas-barril permitiram que as forças do Governo impedissem os rebeldes de consolidar seu controle sobre populações e território, perturbando a normalidade na área sob sua autoridade.

A maneira pela qual os ataques têm sido realizados, seu momento e sua duração demonstram que o objetivo da campanha do Governo com bombardeios com bombas-barril é o de aterrorizar a população civil presente nas áreas atacadas, com a mensagem clara de que nenhum civil estaria a salvo em nenhum lugar, a qualquer hora do dia ou da noite. O uso de bombas-barril em campanhas aéreas contra áreas inteiras é uma violação do direito internacional humanitário e, em alguns casos, chega a constituir crime de guerra.

Além daqueles ataques desfechados pelo Governo, bombardeios de áreas civis habitadas por grupos armados não estatais – incluindo, mas não limitado ao ISIS, à Frente al-Nusra e Jaysh Al-Islam – têm aterrorizado homens, mulheres e crianças que vivem em localidades controladas pelo Governo. Além de transmitir a mensagem de que eles são uma força a ser reconhecida, esses ataques também parecem ser lançados como punição a populações civis que recebem apoio do Governo. Quando esses ataques são lançados em áreas com comunidades de minorias, criam novas divisões dentro da sociedade síria e o risco de inflamar as tensões sectárias.

Desde novembro de 2014, o ISIS continua a lutar, simultaneamente, contra as forças sírias governamentais, os grupos armados antigoverno e o grupo armado curdo Unidades de Proteção Popular (YPG) em uma série de frentes distintas. Desde janeiro de 2015, o ISIS sofreu uma série de perdas no norte e leste da Síria enfrentando o YPG, que foi apoiado pelos ataques aéreos da coalizão internacional e por várias milícias armadas, incluindo grupos tribais assírios e árabes. Os esforços internacionais de coalizão contra o ISIS têm-se mostrado eficientes apenas quando realizados juntamente com as operações terrestres por parte do YPG.

Ao longo de 2015, o ISIS capturou áreas estratégicas no centro da Síria, incluindo Tadmur, com o sítio histórico de Palmira, em maio de 2015, e Al-Qaraytain, em agosto de 2015. Esses avanços do ISIS permitiram-lhe o acesso a novos recursos, inclusive campos de petróleo e depósitos de armamento. O ISIS foi também capaz de abrir melhores linhas de comunicação em suas posições nas províncias centrais e do sul. Lá, o grupo terrorista aumentou significativamente sua presença e suas atividades, muitas vezes recebendo novos apoios de grupos militantes locais que operam muito além do território que controlam.

Em meados de abril de 2015, o ISIS tentou tomar o campo de refugiados palestinos de Yarmouk nos subúrbios ao sul da cidade de Damasco, e atacou rebeldes no leste da governadoria Alepo. Embora esses ganhos e perdas operacionais tenham levado à morte muitos combatentes, incluindo comandantes, muitos outros que cruzaram clandestinamente as fronteiras sírias se juntaram ao grupo.

O ISIS continua a cometer violações generalizadas contra a população civil, com impunidade. O grupo terrorista tem realizado execuções públicas, às vezes usando crianças como seus carrascos, em todo o território que ele controla. As crianças, em particular, continuam a ser o foco de sua tentativa de doutrinação, com a formação de novos campos de treinamento de "filhotes" que foram documentados. O ISIS detém mais de mil mulheres e meninas da minoria Yazidi em escravidão sexual. Vendidas e revendidas, meninas de até nove anos são submetidas a estupros e espancamentos repetidos.

A coalizão internacional contra o ISIS recentemente se expandiu, aumentando a capacidade de infligir derrotas ao grupo. Mas os bombardeios pela coalizão somente alcançaram algum desempenho operacional quando efetuados em conjunto com operações em terra do YPG. Este, apoiado por grupos armados locais e pelos bombardeios da coalizão internacional, tem avançado nas governadorias do norte da Síria. O YPG, que fornece a maior parte das forças de combate em terra, tem lutado em frentes diferentes ao lado de uma variedade de grupos armados, incluindo tribos árabes, milícia assíria e grupos afiliados ao FSA.

Os ataques indiscriminados, os ataques a pessoas e bens especificamente protegidos e o uso de cercos têm caracterizado essa guerra brutal. As forças do Governo, os grupos armados antigoverno e o ISIS têm-se valido de cercos, com efeitos devastadores. O uso de cercos e a denegação de acesso humanitário aos civis sírios causou-lhes privações extremas durante meses, ou mesmo anos. Muitos – incluindo crianças – morreram de fome, desidratação e doenças, como resultado. O levantamento de cercos e a garantia de acesso humanitário sem restrições é crucial e deve ser uma condição para qualquer apoio contínuo às partes em conflito. Tais atos violam obrigações fundamentais com respeito ao direito à alimentação adequada, ao direito ao mais alto padrão de saúde e ao direito à vida.

A estratégia do Governo parece ser a de tornar a vida insuportável para os civis que permanecem dentro das áreas controladas por grupos armados. O bombardeio implacável por forças governamentais de áreas controladas pelos grupos armados espalhou o terror entre a população civil e provocou o deslocamento arbitrário de milhares de sírios, como veremos mais adiante.

A ausência de proteção das populações civis

Nesses enfrentamentos militares, como vimos, com tantas facções e frentes, os civis são as principais vítimas de um ciclo cada vez mais acelerado de violência. Sírios continuam a perder suas vidas, lares e meios de vida em um conflito em que, infelizmente, tem sido escassa a propensão a respeitar o direito internacional. O fracasso das partes beligerantes em proteger os civis – assim como a decisão aparentemente deliberada de colocá-los em perigo – tem levado a sofrimentos indescritíveis.

A principal causa de mortes de civis, de deslocamento arbitrário das populações e de destruição tem sido a prática de alvejar deliberadamente indivíduos não combatentes, com ataques indiscriminados e desproporcionais, ataques a objetivos civis e protegidos, e a imposição punitiva de cercos e bloqueios. O uso indiscriminado e desproporcional de armamento significa que, com efeito, a própria população civil – na maioria das vezes em grandes cidades – tem sido alvo e vítima desses ataques. A forma como essa guerra vem sendo travada em áreas urbanas, e com armas explosivas devastadoras, levanta muitas questões. Mesmo as armas explosivas convencionais são projetadas para campos abertos de batalha, e não para áreas urbanas.

Em nenhum momento durante os últimos quatro anos desse conflito armado não internacional as partes envolvidas demonstraram ter qualquer compromisso com a obrigação primordial sob o direito internacional de distinguir entre objetivos civis e militares. Independentemente dos beligerantes envolvidos, a maioria dos ataques ou não são dirigidos contra um objetivo militar específico ou empregam meios de combate incapazes de ser dirigidos para tal objetivo. Não há nenhum exemplo de terem sido tomadas as precauções viáveis para evitar ou minimizar a perda incidental de vidas civis, ferimentos a civis e danos a objetivos civis. Adicionalmente, tanto as forças governamentais – incluindo milícia paramilitar de apoio

e outras – como os vários grupos armados não estatais continuam a localizar alvos militares dentro de áreas civis densamente povoadas ou em sua proximidade.

Apesar de graus diferentes de participação, todas as partes envolvidas nessa guerra, sem nenhuma exceção, usaram armamento pesado para atingir áreas povoadas, atingindo vítimas civis. Isso se deve, em parte, ao fato de que a maioria das linhas de frente ativas estão localizadas dentro de centros urbanos onde os combatentes de todas as facções operam entre civis, colocando suas vidas em risco.

Como já indicado nos relatórios da Comissão Independente de Investigação da ONU[2], há fortes evidências de que, como parte desses ataques generalizados contra a população civil – possivelmente segundo uma política de Estado, no caso das forças governamentais, mas incluindo também as atrocidades cometidas por grupos armados não estatais – foram cometidos, no conflito na Síria, crimes contra a humanidade, assassinato, extermínio, tortura, estupro, desaparecimentos forçados e outros atos desumanos.

No que se refere à população civil sem proteção, é importante evocar mais particularmente a *situação das mulheres e das crianças.*

Ao longo do conflito na Síria, mulheres e meninas têm sido alvo com base em seu gênero. Além disso, as mulheres têm sido alvo por causa de suas ligações familiares, reais ou presumidas, com homens integrantes de alguma das partes em conflito. Para os beligerantes, o próprio ato de deter uma mulher, com todos os riscos que isso implica para ela, parece motivado pela intenção de humilhar não só a mulher, mas também, e principalmente, seus parentes masculinos.

As forças de Damasco prenderam advogadas, jornalistas, ativistas da paz e aquelas que expressaram opiniões contra o Governo. Mulheres também foram detidas a fim de forçar a rendição de parentes homens suspeitos de lutar em, ou apoiar de alguma outra forma, os grupos armados antigoverno.

Mulheres sofreram estupro e outras formas de violência sexual por pessoal do Governo enquanto estiveram presas em centros de detenção.

2 Veja-se, por exemplo, o relatório mais recente: *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, 5/2/15, A/HRC/28/69.*

A agressão sexual também foi cometida pelas forças do Governo em postos de controle. O fato de as mulheres poderem circular mais livremente do que os homens em áreas controladas pelo Governo aumentou a sua vulnerabilidade à violência física e sexual, por forças governamentais e por elementos criminosos dentro da população civil.

Grupos armados não estatais sequestraram mulheres a fim de efetuar a troca de prisioneiras por combatentes detidos pelo Governo. Desde que o ISIS emergiu como uma força no início de 2013, foram documentados casos de mulheres apedrejadas até a morte. Embora, em muitos casos, sejam acusadas de terem cometido adultério, há indicações de que muitas teriam sido executadas por ajudarem os combatentes de outros grupos ou por terem exercido atividades profissionais, que as colocam em contato com homens com os quais elas não tinham nenhum relacionamento anteriormente. O ISIS continua a manter mulheres e meninas Yazidis cativas como escravas sexuais. O grupo terrorista também tem forçado mulheres e meninas sunitas a se casarem com seus combatentes.

O ISIS removeu as mulheres e meninas da vida pública e as colocou inteiramente sob o controle de parentes do sexo masculino. Mulheres e meninas com mais de 10 anos de idade não podem aparecer em público sem estarem totalmente cobertas, e não podem viajar sem um parente masculino. É impossível para as mulheres cujos maridos morreram, fugiram, ou estão na frente de batalha, deixarem suas casas, por qualquer razão, sem correrem o risco de serem punidas.

Embora as mulheres continuem a ser objeto de violações de seus direitos – inclusive sendo alvejadas com base em seu gênero –, considerar as mulheres apenas como vítimas seria não compreender a importante e muitas vezes negligenciada experiência feminina na guerra em curso. As mulheres sírias tornaram-se vozes poderosas em favor da resolução política do conflito, ainda que permaneçam ausentes das conferências onde as discussões diplomáticas de alto nível tiveram ou têm lugar.

As vidas das crianças sírias foram também intensamente corroídas pela brutalidade da guerra. Um número incontável sofreu as mesmas violações que os adultos, sem receber proteção especial. As partes no conflito continuam a recrutar e utilizar crianças na condução das hostilidades.

Milhares de crianças foram mortas e feridas em bombardeios aéreos indiscriminados do Governo sobre Alepo, Damasco, Daraa, Idlib, e Deir ez-Zor. Em maio de 2015, uma bomba-barril atingiu a escola Al-Rajaa em um bairro residencial da cidade de Alepo. Não havia posições militares na área. Pelo menos cinco crianças e vários professores foram mortos.

O fogo indiscriminado de morteiros e foguetes por grupos armados antigovernamentais já matou e mutilou crianças nas cidades de Alepo e Damasco, bem como nas províncias de Lataquia e Idlib. Algumas escolas em Damasco mudaram as classes para porões, após o grupo Jaysh Al-Islam lançar morteiros sobre o capital em fevereiro.

O ISIS executou crianças em Al-Hasakah, Ar-Raqqah e Deir ez-Zor. Em maio, o ISIS executou uma família, incluindo jovens com menos de 14 anos, em uma vila em Deir ez-Zor. Os moradores, incluindo crianças, foram obrigados a assistir. O ISIS também forçou crianças a exercerem o papel de carrascos. O grupo terrorista lançou vídeos mostrando um pelotão de fuzilamento formado por crianças executando homens capturados em Palmira, bem como um vídeo de uma criança de 10 anos cortando a garganta de um soldado capturado em Homs.

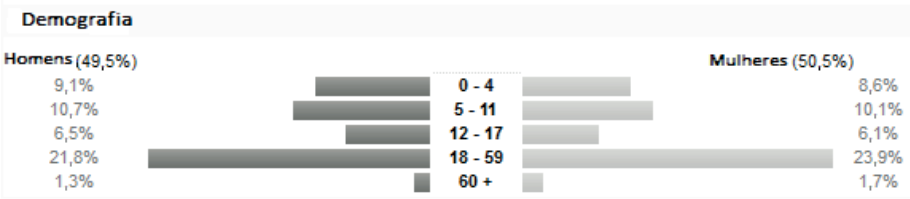
O acesso à educação está sendo negado às crianças. Assim como aumentam os bombardeios de escolas, também os relatos do uso das escolas como instalações militares têm aumentado. O fato de o Governo colocar armas em escolas em Jaramana está atualmente sob investigação. Na aldeia de Fajroh (Hama), o ISIS estabeleceu a sua sede em uma escola. Além disso, escolas em Alepo e Daraa deixaram de funcionar porque se tornaram abrigos para deslocados internos.

Refugiados e deslocados internos

Desde 2012, os bombardeios indiscriminados e desproporcionais têm sido a causa primária de vítimas civis e do deslocamento em massa na República Árabe Síria. O caos que tomou conta da Síria já não afeta apenas aquele país, mas toda a região. Em meados de setembro, havia 4.086.760 refugiados, que incluem os cerca de 2,1 milhões de sírios registrados pelo Alto Comissariado de Refugiados da ONU (ACNUR) no Líbano (1.113.941), Jordânia (628.887), Iraque (248.503), Egito (132.375

indivíduos), além de refugiados sírios registrados pelo Governo da Turquia (1.938.999 pessoas) e por países do norte da África (24.055).

O número de sírios que buscam em massa refúgio na Europa continua a aumentar. No desespero, alguns tentam chegar por mar e muitos têm se afogado no Mediterrâneo. Mas o número dos que obtiveram refúgio em território europeu, se comparado à acolhida generosa pelos estados da região vizinha à Síria, ainda é muito baixo: apenas cerca de 6% dos sírios que fugiram do conflito encontraram abrigo na Europa. O total de candidaturas para asilo na Europa entre abril de 2011 e junho de 2015 é de 311.349 apenas, sendo que em 2014 foram 138.016. Foram acolhidos pela Alemanha 49% deles, 29% pela Sérvia (e Kosovo), Áustria, Bulgária, Holanda e Hungria, e 23% por outros países europeus[3]. Se considerarmos o perfil demográfico dos refugiados por corte de gênero e idade temos o seguinte quadro[4]:



Fonte: ACNUR, setembro 2015.

O fluxo ininterrupto de refugiados para países vizinhos continua a desestabilizar a região e severamente afetar os meios de vida, serviços públicos, e disponibilidade de produtos de primeira necessidade nas comunidades de acolhimento. Hoje, por exemplo, no Líbano, há mais crianças sírias do que libanesas no nível primário do sistema de educação.

Ao mesmo tempo, o espaço de proteção para os sírios que tentam escapar do conflito está em constante regressão. Esses desafios econômicos e sociais, agravados por questões de segurança, levaram os países vizinhos a adotar medidas de gestão das fronteiras que, nas palavras do Alto Comissário para Refugiados, António Guterres, "limitam as chances de alcançar a segurança dos refugiados".

3 Syria Regional Refugee Response, Inter-agency Information Sharing Portal. Disponível em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

4 Idem.

Insuficiências de financiamento pelos Estados-membros da ONU põem em grave perigo a vida dos grupos mais vulneráveis da população deslocada da Síria. Para o ano de 2015, esse financiamento foi calculado pelo ACNUR em US$ 4,5 bilhões. Mas até o momento somente foram cobertos US$ 1,6 bilhões, ou seja, 37% das necessidades dos refugiados e deslocados internamente na República Árabe Síria.

A cada dia que passa há menos lugares seguros na Síria, como evidenciado pelo deslocamento em massa de civis dentro e para fora do país. Ataques indiscriminados contra áreas civis habitadas são cometidos em todo o país pela maioria, se não por todas as partes em conflito. Milhões de pessoas fugiram, e continuam a fugir de suas casas e seu país. Aqueles que fogem tendem a ser principalmente mulheres e crianças, pois homens e meninos com idade acima de 15 são mais suscetíveis a serem detidos em postos de vigilância controlados por todas as partes no conflito.

O fracasso da diplomacia até agora e a necessidade de um processo inclusivo de negociação

A guerra contínua evidencia um profundo fracasso da diplomacia. Estados influentes agiram equivocadamente em seus esforços para extinguir o conflito, porque estiveram marcados por uma profunda ambiguidade. Ao mesmo tempo em que reconheciam a necessidade de uma solução política, aprofundaram seu envolvimento militar, acentuando a internacionalização do conflito. Acreditando que a pressão militar é um pré-requisito para qualquer processo político ter sucesso, os atores externos têm inundado as partes em conflito com dinheiro, combatentes e armas. Isso só alimentou uma escalada brutal de violência armada que continua a tirar a vida de civis sírios.

As partes envolvidas no conflito sírio, como vimos, têm realizado as hostilidades com pouquíssimo respeito às suas obrigações sob o direito internacional. Em particular, os Estados não devem autorizar a transferência de armas se existir o risco de que sejam usadas na prática de crimes contra a humanidade ou crimes de guerra. Membros que exercem influência sobre as partes na República Árabe Síria têm a obrigação de assegurar a sua conformidade com as regras do direito internacional humanitário.

Justamente graças aos apoios externos de Estados e indivíduos que financiam e apoiam politicamente todas as partes em conflito, a guerra se expandiu para todo o território da Síria. Hoje mais do que nunca a guerra obedece a interesses estratégicos de potências mundiais ou regionais que têm muito pouco a ver com os interesses da população. Não seria exagero afirmar que os patrocinadores das partes do conflito de certo modo perderam o controle das facções que apoiam.

As condições de vida da população síria são tremendamente afetadas a cada dia pela crescente internacionalização da natureza de um conflito não internacional armado, assim como pela ferocidade das confrontações com o extremismo e o terrorismo que se alastram por todo o território.

É fundamental que a comunidade internacional afinal adote uma estratégia comum eficaz – o que ainda não fez ao longo de quatro anos – para pôr fim à impunidade que campeia nessa guerra. O encaminhamento da situação na República Árabe Síria ao Tribunal Penal Internacional (TPI), continua a ser uma decisão chave. No entanto, se a divisão entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança bloqueia a via para o TPI, justifica considerar de forma urgente a criação de um tribunal penal *ad hoc* para os crimes cometidos na guerra por todas as partes.

O atual impasse militar deixa cada vez mais claro que não haverá solução militar para o conflito: um processo político inclusivo com todas as partes e com a participação da sociedade síria, que tem o direito de decidir livremente o seu futuro, continua a ser um imperativo. É fundamental que as mulheres participem plenamente das negociações políticas atuais e futuras. A experiência distintamente feminina de uma guerra travada principalmente por homens deve fazer parte da discussão sobre a forma de alcançar a paz e a justiça na Síria.

Mais inação e atraso somente contribuiriam para a difusão ainda maior do extremismo, o aumento do afluxo de combatentes estrangeiros, o crescimento do terrorismo e da desestabilização da região. Pôr fim à guerra é uma responsabilidade comum a todas as partes envolvidas. Isso não pode ser alcançado sem que os países mais influentes ponham de lado estreitos interesses nacionais e que reconheçam que sem paz e justiça na República Árabe Síria prosseguirão e se agravarão a catástrofe humanitária e o sofrimento do povo sírio, e a região e o mundo todo sofrerão as consequências.

A Diplomacia da Mudança do Clima: Interseção entre Ciência, Política e Desenvolvimento

José Antônio Marcondes de Carvalho*
Raphael Azeredo**
Everton Frask Lucero***

Introdução

As negociações internacionais sobre mudança do clima ocorrem no campo de interseção entre as conclusões da ciência, os imperativos de desenvolvimento sustentável e a necessidade de políticas públicas nacionais efetivas para lidar com o desafio. Em dezembro 2015, em Paris, a 21ª Conferência das Partes (COP-21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) decidirá como ampliar a capacidade de resposta da comunidade internacional ao desafio da mudança do clima. O Brasil, ator fundamental nessas negociações, trabalha para que o resultado desse processo seja uma resposta durável, equitativa e ambiciosa, ao amparo da UNFCCC, capaz de promover o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões. A atuação brasileira dá-se por meio do engajamento ativo na esfera multilateral e da busca de resultados nacionais concretos na redução de gases de efeito estufa e ampliação da resiliência da sociedade brasileira.

A primeira seção deste artigo sumariza o estado da arte da ciência da mudança do clima, notadamente as conclusões do Painel

* Subsecretário-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, do Ministério das Relações Exteriores.

** Diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais, do Ministério das Relações Exteriores.

*** Chefe da Divisão de Clima, Ozônio e Segurança Química, do Ministério das Relações Exteriores.

Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês). A segunda parte aborda o tratamento da mudança do clima no plano multilateral, com ênfase em desdobramentos recentes dos debates no âmbito da UNFCCC. A terceira parte trata dos arranjos de articulação diplomática no contexto das negociações. Por fim, avaliam-se perspectivas brasileiras sobre o futuro do regime.

O que diz a Ciência

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), órgão da ONU que revê a literatura científica publicada mundialmente sobre pesquisas relacionadas ao aquecimento global, emitiu, em 2014, seu 5º Relatório de Avaliação (AR-5). O AR-5 reúne conclusões de três grupos de trabalho, dedicados, respectivamente, a rever o conhecimento acumulado sobre a física climática (Grupo de Trabalho 1, GT-1), sobre impactos, adaptação e vulnerabilidade (Grupo de Trabalho 2, GT-2) e sobre mitigação da mudança do clima (Grupo de Trabalho 3, GT-3). As conclusões do IPCC indicam que o aumento da temperatura global é inequívoco. Desde a década de 1950, muitas das mudanças observadas são sem precedentes na história da humanidade. Tanto a atmosfera quanto os oceanos aqueceram, a quantidade de neve e gelo diminuiu, o nível do mar elevou-se e as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera seguiram em trajetória de crescimento[1].

Os fatores que ocasionam essas alterações são substâncias – naturais e antropogênicas – que alteram a quantidade de energia retida no planeta, na sua interação com o espaço exterior. Os cientistas chamam de "forçamento radiativo" a quantificação das mudanças causadas por essas substâncias nos fluxos de energia entre a Terra e o espaço. As medições científicas desde 1750 indicam que esse "forçamento radiativo" é positivo, ou seja, o acúmulo de energia no sistema climático cresceu e continua crescendo aceleradamente. Além disso, a ciência diz que a maior contribuição para esse acúmulo energético provém do aumento na concentração de

1 IPCC, 2013: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T. F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (Eds.)]. Cambridge, Reino Unido e Nova York, NY, EUA: Cambridge University Press, p. 4.

gás carbônico (CO2) na atmosfera[2]. Estudos de modelagem climática e observações empíricas levaram o IPCC a concluir que é "extremamente provável" (i.e., com probabilidade de 95-100%, na terminologia do Painel) que a influência humana tenha sido a causa dominante do aquecimento global detectado desde meados do século XX[3].

Nas últimas décadas, essas alterações têm causado impactos significativos nos sistemas naturais e humanos, em todos os continentes e nos oceanos. Alguns desses impactos são inevitáveis. Entre eles estão alterações nos padrões pluviométricos e maior frequência de eventos climáticos extremos, tais como inundações, secas e tempestades. Estudos mostram que, em muitas regiões, as mudanças nos níveis de precipitação ou de derretimento da neve e do gelo estão alterando sistemas hidrológicos, com efeitos sobre recursos hídricos tanto em termos de quantidade quanto de qualidade. Efeitos negativos sobre a produção agrícola também têm sido mais comuns. Todos os aspectos de segurança alimentar e nutricional são potencialmente afetados pela mudança do clima, inclusive a disponibilidade, o uso e os preços dos alimentos[4].

As vulnerabilidades à mudança são distintas, notadamente em função de aspectos não climáticos, associados a processos desiguais de desenvolvimento econômico e social, que ocasionam riscos também diferenciados às populações. Está claro que os efeitos desse cenário de mudança pesam mais sobre as populações mais pobres, agravando vulnerabilidades que antecedem os efeitos da mudança do clima, como questões de saúde, bem-estar e acesso a infraestrutura. Em consequência, o desafio em matéria de políticas públicas é promover desenvolvimento e adaptação, mediante a integração de considerações climáticas a planos mais amplos de desenvolvimento dos países. Nesse contexto, processos e modelos de avaliação e gestão de riscos, em escala compatível com as necessidades locais e nacionais, adquirem particular relevância.

2 Idem, p. 13.

3 Idem, p. 17.

4 IPCC, 2014. Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Field, C. B., V. R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M. D. Mastrandrea, T .E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y. O. Estrada, R. C. Genova, B. Girma, E. S. Kissel, A .N. Levy, S. MacCracken, P. R. Mastrandrea, and L. L.White (Eds.)]. Cambridge, Reino Unido e Nova York, NY, EUA: Cambridge University Press, p. 1-32.

Um dos pontos do Relatório que tem sido enfatizado é o cálculo estimado de emissões de GEE que poderiam ser realizadas sem prejudicar o sistema climático. Sempre com o cuidado de ponderar as limitações de modelos científicos de projeções, seria necessária a redução significativa de emissões de GEE. Os modelos e estimativas do IPCC que mantêm o aumento de temperatura abaixo de 2ºC, em relação aos níveis pré-industriais, são compatíveis com níveis de emissões globais anuais líquidas de CO^2 que tendem a zero no final do século XXI – o que é consistente com o objetivo último da Convenção, expresso em seu Artigo 2º, de estabilizar a concentração de GEE. Estima-se, de acordo com alguns desses modelos, que as emissões cumulativas de CO^2 (por ser o principal gás) desde 1870 deveriam estar limitadas a 2.900 giga toneladas (com uma margem de 2.550-3.150 $GtCO^2$), sendo que 1.900 $GtCO^2$ teriam sido já emitidas até 2011. Enfrentar a mudança do clima de maneira efetiva demanda, portanto, esforços coordenados da comunidade internacional em uma escala sem precedentes.

O tratamento do tema no plano internacional

O novo contexto econômico e social advindo da mudança do clima traz desafios que vão requerer redefinição de prioridades por parte de governos, de organismos internacionais, de empresas e de instituições não governamentais, sobretudo para fins de alocação de recursos financeiros, tecnológicos e humanos. A interseção entre i) a mudança física no clima global; ii) as vulnerabilidades das populações e os riscos aos quais são crescentemente expostas; e iii) as políticas públicas em níveis local, nacional e multilateral adequadas e necessárias para mitigar a mudança do clima e adaptar-se a seus efeitos representa o quadro no qual opera a "diplomacia do clima", tendo por objetivo a construção e a evolução de um regime multilateral que leve em conta esses aspectos de modo integrado, em uma perspectiva de longo prazo de promoção de compromisso com um novo modelo de desenvolvimento sustentável.

Essa interseção, no plano internacional, está plasmada na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), um dos produtos da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Complementam as regras do regime internacional vigente o Protocolo

de Quioto, assinado em 1997 e em vigor desde 2005; e o conjunto de decisões da Conferência das Partes na Convenção (COP) e Reunião das Partes no Protocolo (CMP), cujas edições mais recentes foram realizadas em Lima, Peru, em dezembro de 2014 (COP-20 e CMP-10).

A UNFCCC registra, entre os seus princípios fundamentais, o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, por conta do reconhecimento das responsabilidades históricas e atuais dos primeiros pelo aquecimento global e, também, da sua maior capacidade financeira e tecnológica para enfrentar o problema. A diferenciação, embora hoje contestada por alguns países desenvolvidos, sob o argumento de que não mais representaria a distribuição de poder e riqueza no mundo, permanece sendo um componente essencial para assegurar que a Convenção-Quadro possa oferecer uma resposta internacional equitativa e ambiciosa ao desafio da mudança do clima – trata-se de um acordo que ultrapassa a dimensão ambiental e perpassa todas as dimensões do desenvolvimento sustentável. Curiosamente, os mesmos países que defendem a revisão da categorização entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sob o argumento de que estaria ultrapassada não encontram contradições na manutenção de estruturas na ONU e no sistema financeiro internacional que refletem o pós-guerra.

É importante ter presente que, ao falar em responsabilidades comuns, porém diferenciadas, não se deve aceitar a ideia de que apenas um grupo de países (no caso, os países desenvolvidos e outros listados no Anexo I da Convenção) teriam obrigações a cumprir – o Artigo 4º da Convenção impõe obrigações a todos. Ao firmar a Convenção, contudo, países desenvolvidos assumiram de fato e de direito um conjunto de obrigações específicas de limitação de emissões, de provisão de apoio financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento e compromissos mais estritos de transparência de suas ações nacionais. No entanto, também os países em desenvolvimento estão legalmente obrigados a contribuir para os esforços de enfrentar o aquecimento global de modo compatível com os imperativos do crescimento econômico e do desenvolvimento social, cuja prioridade é reconhecida pela letra da Convenção.

O Protocolo de Quioto complementou a UNFCCC, ao estabelecer metas quantitativas legalmente obrigatórias de redução de emissões para países desenvolvidos. Suas regras rígidas para monitoramento,

contabilidade e cumprimento de metas de emissões e remoções de gases de efeito estufa oferecem base de comparabilidade entre os esforços empreendidos e contribuem para assegurar a integridade ambiental de resultados. O primeiro período de compromissos do Protocolo começou em 2008 e se encerrou em 31 de dezembro de 2012. Seu objetivo foi o de reduzir as emissões agregadas dos países desenvolvidos em 5% abaixo de seu nível em 1990. A ausência no acordo de atores-chave no perfil de emissões mundial veio a debilitar a efetividade ambiental do regime, ainda que o primeiro período de compromisso do Protocolo tenha atingido seu objetivo. O segundo período de compromissos foi formalizado em 2012, em Doha (CMP-8), pela aprovação de emenda ao Protocolo que prevê novas metas quantificadas de mitigação (18% em relação a 1990) para o período de 2013 a 2020. Para entrar em vigor, a Emenda de Doha depende de ratificação por três quartos das Partes no Protocolo de Quioto.

Em 2011, na COP-17, realizada em Durban, África do Sul, foi lançado novo processo negociador sob a Convenção, conduzido em Grupo de Trabalho Ad Hoc da Plataforma de Durban para Ação Fortalecida (ADP). Das negociações no âmbito do ADP, previstas para se encerrarem neste ano de 2015, deverá resultar "um protocolo, outro instrumento legal ou resultado acordado com força legal sob a Convenção, aplicável a todas as Partes", a ser adotado na COP-21, que se realizará em dezembro de 2015, em Paris, na França, e para vigorar após o término do segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto, ou seja, a partir de 2020.

O processo do ADP representa renovada tentativa de fortalecer a efetividade do regime multilateral de mudança do clima centrado na UNFCCC, mediante a apresentação de uma resposta à constatação de que a soma dos esforços previstos nas metas da Convenção e do Protocolo de Quioto ainda estaria aquém do necessário para efetivamente cumprir com o objetivo previsto no Artigo 2º da Convenção, qual seja "alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antropogênica perigosa no sistema climático"[5].

Embora seja cedo para antecipar os resultados que se esperam para a COP-21, as negociações em curso indicam que o conteúdo do novo acordo

5 Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, Artigo 2º. Fonte: Decreto 2.652, de 1/7/1998.

– ou resultado acordado com força legal sob a Convenção – deverá alterar substantivamente o paradigma sob o qual se negociou o Protocolo de Quioto. Enquanto Quioto era baseado em uma abordagem de distribuição de cotas de emissões, por meio de "quantidades atribuídas", o novo acordo deverá ser construído a partir da apresentação de "pretendidas contribuições nacionalmente determinadas" (INDC na sigla inglês), ou seja, o esforço que cada país está disposto a fazer para limitar o aumento de temperatura média global. Busca-se, assim, nas negociações em andamento, um acordo que concilie as chamadas abordagens *top-down e bottom-up,* definindo um conjunto de regras acordadas no plano internacional para orientar e contabilizar (o componente *top-down*) os esforços nacionais de combate à mudança do clima (o componente *bottom-up*).

Os cenários do IPCC são cada vez mais claros e precisos: indicam que, até o final do século, na ausência de políticas e medidas eficazes, o aumento de temperatura média global do planeta pode ultrapassar 4ºC[6]. Como o aumento de temperatura está relacionado com a permanência dos gases de efeito estufa na atmosfera ao longo do tempo, e não com as emissões presentes, mesmo que as concentrações atmosféricas de todos os gases-estufa retornassem e permanecessem constantes nos níveis do ano 2000, já em 2007 o IPCC previa que haveria um aumento na temperatura em pelo menos 0,1ºC por década[7].

Nesse cenário, as variáveis que precisam ser trabalhadas para enfrentar adequadamente o problema não se limitam a impor limites a emissões. Para ser efetiva, é preciso que a resposta da comunidade internacional seja também justa, abrangente e transparente. Essa resposta será justa se souber ter em conta a diversidade, o que requer atenção à diferenciação, de acordo com os níveis de desenvolvimento dos países e sua respectiva participação

6 IPCC, 2014: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlomer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (Eds.)]. Cambridge, Reino Unido e Nova York, NY, EUA: Cambridge University Press, p. 13.

7 IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M.Tignor and H.L. Miller (Eds.)]. Cambridge, Reino Unido e Nova York, NY, EUA: Cambridge University Press.

no aumento da temperatura média global (em reconhecimento do princípio "poluidor-pagador"). Será abrangente se incorporar mecanismos efetivos para a provisão de meios de implementação – recursos financeiros, tecnologia e capacitação – que permitam aos países em desenvolvimento adotar e implementar planos e políticas nacionais que sejam compatíveis com os níveis de ambição requeridos globalmente para reduzir emissões, sem violar o direito ao desenvolvimento de suas sociedades. E será transparente na medida em que forneça regras claras para a contabilidade dos esforços e para a prestação de contas quanto às ações de apoio ao desenvolvimento.

Os elementos do novo acordo e o escopo das contribuições estão intrinsicamente ligados – as negociações indicam que o novo acordo sob a Convenção deverá, em larga medida, basear-se em ciclos sucessivos de apresentação dessas contribuições. Por essa razão, o Governo brasileiro, junto com outros países em desenvolvimento, tem defendido que as contribuições nacionais devem ter escopo amplo, incluindo mitigação, adaptação e meios de implementação. Contribuições restritas à mitigação criariam uma situação de fato em que a operação do novo acordo seria centrada em mitigação, o que não atende ao esforço necessário para lidar com os impactos e as causas da mudança do clima.

A apresentação das contribuições nacionalmente determinadas, contudo, não assegurará *per se* o grau de ambição necessário para manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C em relação ao período pré-industrial – o limite acima do qual se considera um aumento de temperatura "perigoso" pela comunidade internacional. Na ausência de condições políticas para repartir o esforço global entre os países por meio de critérios ou fórmulas acordados multilateralmente, é necessário que o acordo contenha mecanismos que possibilitem um aumento gradual de ambição por todos os países. Isso, por sua vez, exige salvaguardas que impeçam países desenvolvidos de retrocederem em seus compromissos assumidos no âmbito da Convenção. Um regime baseado simplesmente na "autodiferenciação", como defendem alguns países desenvolvidos, permitiria retrocessos e levaria, fatalmente, a um nível de ambição global ainda menor do que o verificado hoje. Não seria justo, tampouco razoável, diminuir o grau de exigência aplicável a países desenvolvidos

e, simultaneamente, esperar que países em desenvolvimento assumam maiores obrigações na Convenção.

É uma falácia o argumento de que a diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento seria um obstáculo ao aumento de ambição global e, portanto, estaria superada. Alguns países desenvolvidos, infelizmente, apegam-se a esse argumento para justificar seus baixos níveis de ambição. É uma falácia justamente porque são os países em desenvolvimento que, hoje, estão contribuindo mais para o combate à mudança do clima, mesmo sem ter obrigação legal de reduzir emissões ou receber apoio financeiro e tecnológico compatível com os desafios. Segundo estimativas do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação[8], as emissões de gases de efeito estufa do Brasil em 2012 foram reduzidas em mais de 41% em relação a 2005 – um grau de esforço maior do que anunciado por países desenvolvidos para o período após 2020. Se utilizarmos como referência o primeiro período de cumprimento do Protocolo de Quioto, as emissões brasileiras em 2012 foram 13% abaixo dos níveis de 1990.

Com essas credenciais, o Brasil apresentou à COP-20, em Lima, em dezembro de 2014, uma proposta que visa promover o aumento de ambição global, ao mesmo tempo em que preserva os princípios e a estrutura da Convenção. A proposta pode ser ilustrada como "diferenciação concêntrica", na qual todos os países assumiriam obrigações no novo acordo, mas haveria um núcleo de obrigações mais estritas para países desenvolvidos e outros países do Anexo I da Convenção, associado com incentivos para que países em desenvolvimento assumam gradualmente maiores obrigações, movendo-se em direção ao centro. A proposta possibilita uma abordagem dinâmica para o regime sob a Convenção, sem permitir retrocessos nas obrigações assumidas por países desenvolvidos. Isso, por sua vez, permitiria maiores níveis de ambição global ao longo do tempo de validade do acordo. A proposta visa assegurar que todos estariam movendo-se no mesmo sentido, o que é fundamental para lidar com qualquer problema de ação coletiva, como é o caso do combate à mudança do clima.

8 MCTI, 2014. Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. 2ª edição. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0235/235580.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2015.

O Brasil e outros países em desenvolvimento estão dispostos a fazer sua parte e contribuir ainda mais no esforço global de enfrentamento à mudança do clima – mas não ao custo de eximir os países desenvolvidos de seus compromissos e responsabilidades perante a comunidade internacional. O Governo brasileiro tem pautado sua participação nas negociações sobre clima pelo estrito respeito à Convenção-Quadro e ao seu Protocolo de Quioto, reputados como elementos centrais e referências obrigatórias do regime global. Defende que a negociação mantenha-se fiel ao critério de integridade ambiental, como resultado evolutivo das experiências adquiridas com as instituições criadas ao longo das duas décadas de vigência da UNFCCC. Procura, nesse sentido, evitar que o novo acordo sob a Convenção introduza retrocessos ou abandone os princípios e as regras nela previstos, ou reveja a sua estrutura. Está atento, igualmente, a garantir que compromissos internacionais sobre clima promovam e fortaleçam a trajetória nacional de desenvolvimento sustentável, sem impor limitações artificiais ao desenvolvimento nacional. Os resultados já obtidos pelo País na implementação voluntária de ações nacionais que contribuem para a mitigação de gases de efeito estufa qualificam-nos a seguir despenhando papel central nos debates globais sobre o tema. O Brasil dispõe de estrutura institucional, capacidade técnica e respaldo político de amplos setores da sociedade para perseguir resultados ambiciosos nas negociações. Está ciente, não obstante, que a questão da mudança do clima, pelo caráter essencialmente global, não será resolvida por medidas isoladas ou unilaterais, mas requer esforço negociador que envolva todos os países para que se logre obter uma solução duradoura, equitativa e eficaz para o problema, tendo em conta o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades.

A articulação diplomática

Desde o lançamento do mandato negociador do ADP, em 2011, as negociações no âmbito da Convenção-Quadro assumiram dinâmica mais intensa, além da evolução das tratativas multilaterais acumuladas ao longo das Conferências das Partes à Convenção (COP) e Reuniões das Partes do Protocolo de Quioto (CMP), de periodicidade anual. Na definição dos elementos que constarão do futuro acordo, evidencia-se dissenso

recorrente entre os diversos grupos de países, que se associam em torno de interesses específicos. O Brasil participa ativamente das articulações no âmbito do Grupo dos 77 e China, que tem o respaldo de suas posições na necessidade de desenvolvimento econômico e social, pautado no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A grande diversidade de interesses entre os integrantes do G-77 e China tende a pautar a atuação uníssona do grupo à demanda por maior acesso a meios de implementação (tecnologia, recursos financeiros e capacitação) por parte dos países em desenvolvimento e à defesa de abordagem equilibrada entre mitigação e adaptação.

Dentro do G-77 e China, o Brasil atua em coordenação com outros grandes países em desenvolvimento (África do Sul, Índia e China), por intermédio do grupo BASIC, que se reúne em nível ministerial desde os preparativos para a COP-15 (Copenhague), em 2009. A motivação do BASIC é manter a unidade do G-77 e China e evitar que eventuais alterações no regime da UNFCCC resultem na inobservância dos princípios, dispositivos e estrutura da Convenção, em particular o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades.

Outros países em desenvolvimento articulam-se também como subgrupos do G-77 e China. O Grupo Africano tem particular influência no âmbito dos países do G-77/China. Por ser integrado por muitos países recipiendários de recursos e cooperação internacional, coordena-se sobretudo em temas de financiamento e adaptação. A Aliança de Pequenos Estados Insulares (AOSIS), integrada por 39 países, em sua quase totalidade membros do G-77/China, reúne-se em torno da pauta da vulnerabilidade ao aumento dos níveis dos oceanos e a eventos climáticos extremos. Nesse contexto, reivindicam mais ações em adaptação e em compensação por "perdas e danos" associados à mudança do clima e advogam manter o limite de aumento da temperatura global em até 1,5ºC em relação ao período pré-industrial. Para lograr esse objetivo, pedem maior compromisso de todas as Partes em ações e metas obrigatórias de mitigação de emissões. Os *Like-Minded Developing Countries* (LMDC), por sua vez, integrados por Arábia Saudita, Argentina, Bolívia, China, Cuba, Egito, El Salvador, Equador, Filipinas, Índia, Irã, Iraque, Malásia, Mali, Nicarágua, Sri Lanka, Sudão e Venezuela, resistem à imposição de quaisquer regulações adicionais sobre países em desenvolvimento.

A versão latino-americana do LMDC é a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), integrada por: Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela. Esse grupo pressiona os países desenvolvidos a assumir compromissos de mitigação e de ajuda internacional e procura ressaltar aspectos sociais do combate à mudança do clima. Ainda na região, a Aliança Independente da América Latina e Caribe (AILAC), coalizão integrada por Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguai e Peru, busca romper com a divisão Norte-Sul das negociações e atuam em contrapeso às posições da ALBA. O Brasil e o Chile iniciaram, em 2013, com o apoio da CEPAL, uma série de reuniões regionais de negociadores latino-americanos e caribenhos, com o objetivo de tentar identificar interesses regionais comuns e elaborar pauta que supere as diferenças existentes entre os referidos subgrupos. A iniciativa vem ganhando crescente respaldo regional, após manifestação conjunta da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) durante a COP-20, em Lima, em dezembro de 2014, que só foi possível graças à articulação informal chileno-brasileira.

A diversidade de atores presentes na região latino-americana e caribenha demanda considerável esforço diplomático para a construção de consensos regionais. A região reproduz boa parte das posições mapeadas no plano multilateral. Além dos subgrupos mencionados acima, há a notória preferência de países caribenhos pela articulação extrarregional com o grupo AOSIS, e destes e alguns centro-americanos com o grupo dos países de menor desenvolvimento relativo *(Least Developed Countries* – LDC). O grupo LDC é integrado por 48 países entre os mais vulneráreis aos impactos da mudança do clima, mesmo sem ter contribuído para o problema. Concentram seus esforços em demandas por financiamento, capacitação e transferência de tecnologia para adaptação aos impactos da mudança do clima. Alguns países da região integram ainda a chamada *Coalition of Rainforest Nations*, grupo de composição variável e nem sempre clara, de cerca de 50 países, espalhados em três grandes áreas de florestas tropicais (Amazônia, Bacia do Congo e Nova Guiné), formado com apoio de organizações acadêmicas e da sociedade civil. Apesar do foco central do grupo estar em questões relacionadas com a mitigação florestal, há consideráveis divergências entre as posições da Coalizão e do

Brasil, em particular no que se refere à elegibilidade de ações de mitigação florestal para mecanismos de mercado (*offsetting*).

Ainda na região, há que considerar a especificidade do México. Ao tomar a decisão de ingressar na OCDE, o México deixou de participar da coordenação no G-77 e China. Nas negociações sobre mudança do clima, busca articular-se com outros poucos países que não se enquadram em nenhum dos grupos negociadores existentes e formaram o *Environmental Integrity Group* (EIG), composto por Coreia do Sul, Liechtenstein, México, Mônaco e Suíça. Assim como a AILAC, o grupo pressiona por maior engajamento dos países em desenvolvimento, especialmente emergentes, em temas como mitigação, financiamento e transparência.

Fora do Grupo dos 77 e China, diversas outras agremiações de países formaram-se ao longo do processo multilateral negociador. Destacam-se, entre elas, o bloco europeu, que atua nas negociações por intermédio da União Europeia. Esse bloco de países tem liderado esforços pelo aprofundamento das metas do regime multilateral e pela ampliação da base de países com compromissos quantificados. Para o período pós-2020, a União Europeia anunciou meta comum de redução de 40% das emissões em relação a 1990 até 2030 – não há clareza, até o momento, de como será feita a distribuição desse esforço entre os Estados-membros. O Governo brasileiro mantém interlocução constante e aprofundada com a União Europeia, por meio do Diálogo bilateral de Alto Nível sobre Mudança do Clima, o qual integra a parceria estratégica Brasil-UE estabelecida em 2007. O Diálogo já se reuniu seis vezes e tem proporcionado intercâmbio franco de posições, com o potencial de promover possível consenso multilateral a partir do entendimento bilateral.

Outro grupo importante de países desenvolvidos é formado pelo chamado *Umbrella Group*, coordenação informal entre Austrália, Canadá, Estados Unidos, Islândia, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Rússia e Ucrânia, países desenvolvidos, listados no Anexo I da Convenção-Quadro, que procuram atuar em contrapeso às demandas do mundo em desenvolvimento por maior acesso a recursos financeiros, tecnológicos e de capacitação. Alguns integrantes desse grupo têm demonstrado pouco comprometimento com os arranjos institucionais do regime, seja pela não ratificação do Protocolo de Quioto (Estados Unidos), pela retirada do

Protocolo (Canadá) ou pelo não engajamento no seu segundo período de compromisso (Japão, Nova Zelândia e Rússia).

Recentes anúncios em comunicados bilaterais ou plurilaterais têm dado ênfase à necessidade de buscar soluções efetivas para o problema de mudança do clima. O anúncio conjunto entre China e Estados Unidos, divulgado antes da COP-20, assim como as metas da União Europeia para 2030, ao antecipar em parte suas pretendidas contribuições ao novo acordo, devem ser entendidos no contexto do esforço global, por meio da Convenção, rumo a um regime multilateral mais efetivo para enfrentar a mudança do clima. Dão uma sinalização positiva, indicando disposição de importantes atores para alcançar um resultado satisfatório nas negociações. Cabe notar, contudo, que a ausência de referências concretas a meios de implementação nas contribuições apresentadas por países desenvolvidos não contribui para reforçar a confiança mútua entre as Partes.

Bilateralmente, o Brasil empreendeu esforços para apoiar as negociações multilaterais por meio da adoção de declarações conjuntas sobre mudança do clima. Em maio, por ocasião da visita ao Brasil do Primeiro-Ministro chinês, Li Keqiang, ambos os países reafirmaram a necessidade de os países desenvolvidos assumirem a liderança por meio da adoção de metas ambiciosas de redução absoluta de emissões para o conjunto de suas economias, enquanto os países em desenvolvimento irão ampliar suas ações em direção a contribuições de mitigação para o conjunto da economia, no contexto do desenvolvimento sustentável e com apoio dos países desenvolvidos. Em junho, durante a visita da Presidenta da República a Washington, foi divulgada declaração conjunta com o Presidente Obama em que Brasil e Estados Unidos afirmaram sua intenção de atingir, individualmente, 20% de participação de fontes renováveis – além da geração hidráulica – em suas respectivas matrizes elétricas até 2030. Em agosto, com a visita da Chanceler Angela Merkel a Brasília, declaração bilateral reforçou a cooperação bilateral entre Brasil e Alemanha em temas de mudança do clima e enfatizou visão compartilhada sobre a necessidade de transição para sistemas de energia baseados em fontes renováveis e de descarbonização da economia mundial no decorrer deste século. Mais além de aspectos específicos das relações bilaterais, todas as declarações reiteraram apoio e comprometimento com o processo

negociador que deverá levar à adoção do novo acordo sob a UNFCCC na Conferência de Paris.

O que a agenda climática nos reserva

A INDC brasileira

No plano interno, o Brasil trabalha para sensibilizar a sociedade civil para o imperativo político, social e econômico de enfrentar a mudança do clima. No processo de preparação da contribuição nacionalmente determinada ao novo acordo sob a UNFCCC, o Ministério das Relações Exteriores promoveu amplo processo de consultas aos diversos setores da sociedade interessados no assunto, como a academia, o setor privado e os movimentos sociais. Seus resultados, publicados em abril de 2015, serviram de insumo fundamental ao processo de definição da posição brasileira e fortaleceram o respaldo da sociedade civil à ambição pretendida pelo Brasil para o regime multilateral sobre mudança do clima.

As consultas nacionais se estenderam de maio de 2014 a abril de 2015, e incluíram consulta virtual aberta e reuniões setoriais e temáticas realizadas no Palácio Itamaraty, em Brasília. A consulta virtual contou com 200 contribuições, tanto individuais quanto coletivas, de instituições e associações representativas da academia, do setor privado, do setor público e de organizações não governamentais. Os insumos qualitativos oferecidos por essa etapa subsidiaram relatório preliminar, que serviu de base para as oito reuniões presenciais realizadas em Brasília, com transmissão ao vivo pelo canal do Itamaraty no *YouTube.* As reuniões, de caráter aberto, focalizaram setores (terceiro setor, academia, setor público, setor empresarial) e temas específicos (adaptação e saúde pública; energia, indústria, transporte e cidades; agricultura, florestas e uso da terra). As discussões e os resultados da consulta virtual subsidiaram, por sua vez, o relatório final, divulgado em abril de 2015. Trata-se de importante insumo ao processo decisório governamental quanto à INDC brasileira[9].

9 A INDC brasileira foi transmitida ao Secretariado da UNFCCC em 27 de setembro de 2015, após anúncio de seus principais elementos pela Presidenta da República em seu discurso na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Nova York.

O QUE A AGENDA CLIMÁTICA NOS RESERVA

A implementação efetiva do combate à mudança do clima depende da cooperação entre todos os países, por se tratar de um problema em escala global que requer ação coletiva. Segundo a comunidade científica internacional, há 95% de certeza sobre a influência dominante da ação humana sobre o sistema climático. A mudança do clima se faz visível no aumento nos extremos de temperatura, tanto de frio quanto de calor, na alteração dos padrões pluviométricos, que ocasionam, em diferentes regiões, períodos de seca mais prolongada ou inundações mais frequentes, ao mesmo tempo em que, globalmente, verifica-se o aumento na intensidade das tempestades e furacões, entre outros eventos climáticos extremos. Essa tendência deverá acentuar-se nos próximos anos. O aquecimento global já afeta áreas de produção agrícola, com possíveis impactos sobre a segurança alimentar. A saúde, a segurança e a infraestrutura das nossas cidades serão cada vez mais afetadas.

Na ausência de um planejamento correto, as implicações sobre o desenvolvimento podem ser severas, o que tornará mais difícil a redução da pobreza e da desigualdade. O setor financeiro tampouco estará imune. A própria estabilidade social e política de alguns países pode ser ameaçada pelos impactos crescentes associados à mudança do clima.

Para tentar reverter esse quadro, o Brasil tem feito mais do que seria de se esperar de um país em desenvolvimento, mas não se exime de fortalecer sua contribuição – ainda há muito o que fazer em termos globais. É preciso fortalecer as políticas ambientais, que não podem ser vistas como entraves ao crescimento econômico, mas como a verdadeira solução de longo prazo para lograrmos o padrão de desenvolvimento sustentável que almejamos na Rio+20, com inclusão social e respeito ao meio ambiente. É preciso reconhecer que as políticas ambientais, quando bem aplicadas, terão efeitos positivos para a economia. Como visto, esse reconhecimento já consta do relatório de avaliação mais recente do IPCC.

O compromisso brasileiro é mais visível na redução drástica de emissões obtida como resultado do combate ao desmatamento, sobretudo na Amazônia. Tivemos, em 2014, 75,2% de redução do desmatamento na Amazônia em relação à média 1996-2005 (19.535 km^2), que é o cenário de referência para o compromisso que o país assumiu

para 2020. Comparando-se a taxa de desmatamento de 2014 com aquela registrada em 2004 (27.772 km^2), quando foi iniciado o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), a redução alcançada é de 82,5%, o que indica que estamos no caminho certo e seguro para cumprir com nossa a meta para 2020 prevista no Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

Mas nossa determinação em enfrentar a mudança do clima não se limita à Amazônia. Há que se registrar, por exemplo, o impacto positivo para o enfrentamento à mudança do clima que advém das políticas relacionadas à eficiência energética. Programas como o PROCEL, o CONPET e o PBE devem resultar, até 2019, na conservação de 3,2% de energia, o que equivale à produção de uma usina hidrelétrica de 4.800 MW. Na agricultura, o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC) vem estimulando, mediante apoio técnico e financeiro, técnicas práticas de baixo carbono que reduzem emissões, ao mesmo tempo em que elevam a produtividade do setor e contribuem para sua adaptação aos efeitos da mudança do clima. Na pequena agricultura familiar, práticas agroecológicas também contribuem para reduzir emissões, ao mesmo tempo em que ajudam a reduzir a pobreza no campo.

Os custos para enfrentar a mudança do clima são elevados, mas os benefícios mais que compensam. Como afirmou a Presidenta Dilma Rousseff na Reunião de Cúpula sobre Mudança do Clima convocada pelo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, em setembro de 2014, é preciso reverter a lógica de que o combate à mudança do clima é danoso à economia. Ações que reduzem emissões de gases de efeito estufa devem ser reconhecidas como fonte de riqueza, de modo a atrair investimentos e lastrear novas ações de desenvolvimento sustentável.

Um passo importante será viabilizar um novo acordo climático sob a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. O Brasil atribui elevado valor à Convenção, que é um instrumento para o desenvolvimento sustentável. Estamos convencidos de que o crescimento da nossa economia é perfeitamente compatível com a redução das emissões de gases causadores do efeito estufa, como já está demonstrado pelos resultados obtidos com a redução de emissões, sem frear o desenvolvimento.

Em Paris, na COP-21, o Governo brasileiro seguirá lutando por um novo acordo climático que seja universal, ambicioso e justo.

As negociações devem resultar em um instrumento juridicamente vinculante, que dê implementação efetiva aos compromissos previstos na Convenção. O novo acordo terá de prever regras equilibradas entre mitigação e adaptação e atender às justas demandas do mundo em desenvolvimento por meios de implementação adequados. A polarização dos debates, ainda presente em posições extremadas de alguns grupos negociadores, não pode prevalecer sobre consensos já existentes, tais como os princípios de equidade e de responsabilidades comuns porém diferenciadas.

A sociedade brasileira tem dado demonstrações de maturidade e engajamento nas discussões globais sobre mudança do clima. O Brasil usualmente apresenta-se à comunidade internacional com delegações fortes e representativas dos diversos segmentos da sociedade e com contribuições inovadoras e construtivas. Em sintonia com os anseios da sociedade, o Governo brasileiro tem participado ativamente das negociações internacionais, ciente da necessidade de lograrmos consensos em torno de medidas justas, ambiciosas, equilibradas e eficazes para enfrentar a mudança do clima, tema que se apresenta como o maior desafio do século.

Relações Brasil-África: Panorama Geral

Nedilson Ricardo Jorge*

No quadro da política exterior brasileira, a África é uma área de permanente interesse estratégico. O Brasil está unido ao continente africano por vínculos culturais e históricos, fatores econômicos e políticos, bem como pela crescente conscientização da população brasileira em relação a nossas raízes africanas.

De acordo com dados do IBGE, mais de 50% dos brasileiros declaram-se afrodescendentes, o que configura a maior diáspora africana do mundo, ultrapassada em números absolutos na própria África apenas pela população da Nigéria. Uma política externa mais voltada para a África reflete, portanto, compromisso com parcela majoritária da população brasileira.

A presença da África no Brasil tem como contrapartida o vivo interesse dos países africanos em estreitar seus vínculos com nosso país, nas mais diversas áreas. Nas últimas décadas, a África tem desenvolvido parcerias que abriram novas alternativas ao frequentemente assimétrico relacionamento Norte-Sul, e o Brasil tem sido identificado como parceiro privilegiado nesse processo.

A partir de 2003, a "universalização" das relações com a África tornou-se prioridade da política externa brasileira, o que resultou na intensificação de iniciativas conjuntas e de contatos com novos e tradicionais parceiros africanos. O Governo da Presidenta Dilma Rousseff segue comprometido em dar continuidade a esse processo.

* Diretor do Departamento da África, do Ministério das Relações Exteriores.

Breve histórico

Desde o início do processo de descolonização do continente africano, na década de 1950, o relacionamento bilateral com os países recém-emancipados revestiu-se de importância para o Brasil.

Houve nítido empenho em conferir maior dinamismo ao relacionamento durante a década de 1960, sob a inspiração da "Política Externa Independente", diante da crescente percepção de que as novas nações se constituiriam em parceiros relevantes tanto na esfera bilateral como em organizações multilaterais.

O Brasil associou-se aos países africanos para transformar a luta contra o subdesenvolvimento em uma prioridade na agenda mundial. Da Conferência de Bandung, em 1955, à criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do Grupo dos 77, em 1964, da qual o Brasil participou ativamente, observa-se um gradual processo de coordenação de esforços em torno de questões de mútuo interesse. Essa coordenação estendeu-se a outros organismos ao longo dos anos e assumiu crescente relevância para a promoção de objetivos comuns, como o combate à fome e à pobreza, o acesso das exportações dos países em desenvolvimento aos mercados das nações desenvolvidas, a transferência de tecnologias e o desenvolvimento sustentável.

O impulso foi mantido na década de 1970, em particular no quadro do apoio brasileiro ao processo de independência das ex-colônias portuguesas. O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, no próprio dia oficial da independência, 11 de novembro de 1975. A década de 1970 também seria marcada pela celebração de acordos bilaterais de cooperação, pelo estabelecimento de linhas de crédito em favor dos países africanos e pela implementação de diversas iniciativas conjuntas.

Nas duas décadas seguintes, o processo de aprofundamento das relações bilaterais foi temporariamente interrompido por fatores conjunturais, como a crise econômica dos anos 1980 e dificuldades de natureza doméstica ocorridas, em diferentes ocasiões, no Brasil e nos países africanos.

Panorama atual

Como mencionado, a partir de 2003, o Governo do Presidente Lula tornou a "universalização" das relações com a África uma prioridade estratégica da política externa brasileira. A aproximação tem sido renovada no Governo da Presidenta Dilma Rousseff, que conta hoje com sólidos instrumentos estabelecidos ao longo da última década para a ação diplomática inovadora no continente africano.

A prioridade concedida pelo Brasil ao aprofundamento de suas relações com os países africanos ocorre de forma ampla e generalizada e, ao contrário de anos anteriores, não se restringe nem aos países de língua portuguesa nem àqueles de maior peso político ou econômico no continente.

O Brasil, que mantém relações diplomáticas com todos os países africanos, aumentou sua rede de Embaixadas residentes na África, com vistas a conferir atenção às especificidades das relações com cada país. Das atuais 37 embaixadas brasileiras no continente[1], dezenove foram abertas ou reativadas ao longo dos últimos doze anos[2]. Esse movimento foi reciprocado pelos países africanos – que, desde 2003, também abriram 19 novas Embaixadas residentes em Brasília[3], a capital latino-americana com o maior número de Embaixadas africanas.

Três países africanos abriram Embaixadas em Brasília durante o Governo Dilma Rousseff: Etiópia (2011), Burundi (2012) e Togo (fevereiro de 2015). A Embaixada togolesa veio a ser a 35ª missão africana residente em nosso país[4]. Outros países africanos (Libéria, Níger e Sudão do Sul) já anunciaram que tencionam abrir Embaixadas residentes em Brasília.

---

1 Informações sobre todas as representações brasileiras no exterior estão disponíveis no sítio do MRE: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR>.

2 Os 19 países são os seguintes: em 2003, São Tomé e Príncipe, República Democrática do Congo e Nigéria (transferência de Lagos para a nova capital, Abuja); em 2005, Etiópia, Tanzânia e Cameroun; em 2006, Sudão, Guiné, Benim, Togo e Guiné Equatorial; em 2007, Botsuana e Zâmbia; em 2008, Mali, Congo e Burkina Faso; em 2010, Mauritânia, Serra Leoa e Libéria; em 2012, Maláui.

3 Os 19 países são os seguintes: Benim, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Congo, Etiópia, Guiné, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Mali, Maláui, Mauritânia, Namíbia, Quênia, Sudão, Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbábue.

4 Informações sobre todas as representações estrangeiras no Brasil estão disponíveis no sítio do MRE: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR>.

Logo após a fase de maior expansão de sua rede diplomática, o Brasil já era, em 2011, um dos países não africanos com maior número de Embaixadas residentes no continente, sendo superado, apenas, por EUA, China, França e Rússia.

Outra indicação do aprofundamento das relações bilaterais foi o aperfeiçoamento do diálogo de alto nível. Houve notável aumento no número de visitas oficiais de autoridades brasileiras à África e de autoridades africanas ao Brasil, bem como de acordos bilaterais em diferentes áreas, como cooperação, defesa, mecanismos de diálogo estratégico e parceria estratégica.

Em abril de 2015, o Ministro Mauro Vieira visitou quatro países africanos (Gana, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola), em sua primeira viagem para encontros bilaterais fora da América do Sul[5]. A segunda visita do ministro à África subsaariana ocorreu em fins de agosto e incluiu a República Democrática do Congo, Cameroun, Cabo Verde e Senegal.

Por manter relações diplomáticas com todos os países da África e Embaixadas residentes em 35 capitais africanas, as relações bilaterais do Brasil são multifacetadas, dinâmicas e diversas – o que, por sua vez, também reflete a própria diversidade cultural, histórica e socioeconômica do continente africano. Traça-se, a seguir, breve panorama do estado atual das relações com alguns parceiros e regiões[6].

África do Sul. Brasil e África do Sul mantêm uma tradição de cooperação significativa, com destaque para parcerias em setores como ciência, tecnologia e defesa. No tocante a comércio e investimentos, nota-se a expansão tanto da presença de empresas sul-africanas no Brasil como de grupos brasileiros no país africano, em setores diversos como produção de veículos e autopeças, mineração e alimentos. No plano multilateral, Brasil e África do Sul conduzem profícua concertação de posições e iniciativas

5 Informações sobre a viagem estão disponíveis no sítio do MRE: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8479:visita-do-ministro-das-relacoes-exteriores-a-gana-sao-tome-e-principe-mocambique-e-angola&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>.

6 Informações sobre todos os países com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas (incluindo cronologia das relações bilaterais) estão disponíveis no sítio do MRE: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR>.

políticas com vistas a promover uma ordem global mais justa e inclusiva, em importantes fóruns e mecanismos de impacto mundial, como o G-20, o BRICS, o IBAS e o BASIC[7].

Angola. Como já mencionado, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, e apoiou o Governo angolano mesmo durante o período mais agudo da Guerra Fria. Em 2010, foi assinada "Declaração de Parceria Estratégica", que delimita áreas de interesse recíproco e prioridades em cooperação técnica, concertação política e integração econômica. Angola é um dos maiores parceiros comerciais do Brasil na África, assim como o Brasil é um dos principais parceiros comerciais de Angola. É marcante e diversificada a presença empresarial brasileira no país, incluindo, além da construção civil, setores menos tradicionais como cosméticos, informática e educação.

Guiné-Bissau. A Guiné-Bissau tem sido um dos principais recipiendários de cooperação técnica brasileira. O Governo brasileiro também procura contribuir para a estabilidade política do país, por meio de projetos que contemplam o fortalecimento de suas instituições democráticas, como nas áreas eleitoral, legislativa e de defesa e segurança. Além do expressivo apoio bilateral e no âmbito da CPLP, o Brasil exerce relevante papel na condução de temas bissauenses na ONU e ocupa, desde dezembro de 2007, a Presidência da Configuração Guiné-Bissau da Comissão de Consolidação da Paz, cujo objetivo é coordenar medidas de apoio à consolidação institucional e ao desenvolvimento do país.

Moçambique. Brasil e Moçambique mantêm relações diplomáticas desde 15 de novembro de 1975, logo após a independência do país africano. A estabilidade política, a consolidação da democracia e os avanços econômicos em Moçambique criaram condições favoráveis para o aprofundamento das relações bilaterais. A cooperação técnica é o eixo do relacionamento do Brasil com Moçambique, havendo parcerias em áreas como saúde, agricultura, educação e formação profissional. Alguns dos projetos de cooperação bilateral estão dentre os de maior vulto já realizados pelo Brasil, como é o caso da Fábrica de Antirretrovirais e do Projeto Universidade Aberta do Brasil em Moçambique. A atuação

7 O BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), criado em 2007, é grupo informal de diálogo sobre as negociações no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

de empresas brasileiras abrange setores diversos (como energia, mineração e infraestrutura) e representa contribuição importante para o desenvolvimento do país.

Nigéria. A Embaixada do Brasil na Nigéria foi inaugurada em 1960, um ano após a independência do país, e a Embaixada da Nigéria no Brasil em 1966. Desde então, Brasil e Nigéria mantêm parceria tradicional em projetos nos setores agrícola, elétrico, industrial e de defesa. É atualmente o principal parceiro comercial do Brasil na África. Em 2013, foi estabelecido o Mecanismo de Diálogo Estratégico, foro presidido pelos Vice-Presidentes dos dois países, criado com o objetivo de aprofundar debates sobre temas relevantes da agenda bilateral, por meio de nove grupos de trabalho. A primeira reunião do Mecanismo aconteceu em Brasília, em novembro daquele ano.

Grandes Lagos. A região dos Grandes Lagos (Burundi, República Democrática do Congo, Quênia, Ruanda, Tanzânia e Uganda) constitui uma das últimas fronteiras da diplomacia brasileira no continente africano. Durante a década de 2000, o Brasil ampliou a rede de Embaixadas na região, com a reativação das Embaixadas em Kinshasa (2004) e em Dar es Salam (2005). Entre 2003 e 2013, o intercâmbio comercial com os países mencionados saltou de US$ 30 milhões para US$ 361 milhões. A visita do Presidente Lula ao Quênia e à Tanzânia, em junho de 2010, constituiu marco importante no contexto dos esforços de aproximação.

O Governo brasileiro tem contribuído com os esforços em prol da estabilização da região. Nos últimos cinco anos, doou alimentos à RDC e ao Burundi. Também temos buscado cooperar para o desenvolvimento econômico e social em bases duradouras, por meio de iniciativas de cooperação técnica nas áreas de agricultura e meio ambiente. Sob a liderança do General brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Congo (MONUSCO) tem promovido avanços importantes na pacificação do leste do país.

Norte da África. A presença diplomática brasileira no Norte da África remonta ao século XIX, com destaque para a abertura de consulado em Tanger (Marrocos), em 1861. Na década seguinte, o Imperador D. Pedro II visitou o Egito em 1871 e em 1876. No século XX, o Brasil esteve entre os primeiros países a reconhecer as independências do Marrocos (1956) e da Argélia (1962).

No plano econômico, o comércio com os países do Norte da África (Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia, Egito e Sudão) registrou crescimento expressivo nos últimos anos. O Egito posiciona-se como principal destino das exportações brasileiras para a África, tendo respondido por um quarto desse total em 2014 (US$ 2,31 bilhões). A região também constitui importante destino de investimentos brasileiros nos setores têxtil, de construção civil e de fabricação de cimento e de autopeças.

As grandes transformações por que vem passando a região, no contexto da chamada "Primavera Árabe", têm oferecido oportunidade para a ampliação da presença brasileira. Nossa experiência com políticas de inclusão social tem sido objeto de interesse de países que passam por transições democráticas, em especial a Tunísia, pioneira da "Primavera Árabe", que vem sendo singularizada pelos avanços em seu processo de transição. Em abril de 2014, foi realizado, em Túnis, o Comitê de Seguimento Brasil-Tunísia, iniciativa voltada ao aprofundamento da cooperação bilateral, que permitiu a identificação de projetos e iniciativas de cooperação em áreas como desenvolvimento social, governança participativa e agricultura e meio ambiente, entre outras.

Para além do plano bilateral, o Brasil estabeleceu interlocução com vários organismos regionais africanos, multiplicando assim sua capacidade de coordenação sobre temas de interesse mútuo.

A abertura da Embaixada do Brasil em Adis Abeba, sede da União Africana (UA), em fevereiro de 2005, refletiu, além do aspecto bilateral, o interesse do Brasil em acompanhar regularmente as atividades daquela organização. O Brasil tem sido convidado, desde então, a participar dos principais eventos da UA, na condição de observador. Em duas ocasiões, o Brasil se fez representar no mais alto nível: em 2009, quando o Presidente Lula participou da Cúpula de Sirte, na Líbia, e em 2013, quando a Presidenta Dilma Rousseff participou, na capital etíope, como convidada especial da América Latina[8], das celebrações do Jubileu de Ouro da OUA/UA[9]. Em 2007, Brasil e UA assinaram Acordo de Cooperação Técnica.

8 A OUA (Organização da Unidade Africana) foi a precursora da União Africana, fundada em 1963. Em 1999, os Chefes de Estado e Governo da OUA instituíram a União Africana. No ano seguinte, foi assinado o Tratado Constitutivo da nova Organização e, em 2002, realizada sua 1ª Assembleia de Chefes de Estado e de Governo.

9 O discurso proferido na ocasião pela Presidenta Dilma Rousseff está disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/

A UA constitui hoje foro incontornável de articulação e deliberação que impulsiona políticas continentais em várias áreas, da economia à política, da agricultura ao desenvolvimento social.

Além de representação junto à UA, também temos observadores ou representação cumulativa junto a organismos sub-regionais, como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), a Comunidade da África Oriental (EAC) e a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA).

O diálogo com a UA e outras organizações regionais do continente tem contribuído para nortear posições brasileiras em temas africanos de paz e segurança sob consideração do Conselho de Segurança da ONU. O Brasil sempre buscou apoiar soluções coordenadas por organizações regionais, em sintonia com as decisões das Nações Unidas, como forma de valorizar a capacidade africana de compreender e buscar soluções para crises no continente. A concertação de posições com parceiros africanos também é promovida em outras questões relevantes da agenda internacional, como nas negociações comerciais da OMC.

Dentre mecanismos inter-regionais, cabe destacar a Liga Árabe, com sede no Cairo, e que conta com missão e representante residente em Brasília. Dez de seus 22 membros são africanos[10]. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi o primeiro Chefe de Estado brasileiro a visitar a sede da organização, em dezembro de 2003. Em 2014, o Conselho da Liga concordou em acreditar o Embaixador do Brasil no Egito como Representante Especial do Brasil.

Tanto a presença brasileira na África como o grande número de Embaixadas africanas em Brasília são amplamente tidas como confirmação da ativa e crescente projeção do Brasil no cenário internacional. A atuação das representações diplomáticas brasileiras revela-se central para que nosso país seja visto, de forma crescente, como um parceiro de grande relevância para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos povos do continente, além de constituir instrumento importante para

discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>.

10 Argélia, Comores, Djibuti, Egito, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Somália, Sudão e Tunísia.

a promoção de interesses políticos brasileiros em diversas instituições regionais e multilaterais.

Essa projeção refletiu-se em várias dimensões, como na intensificação de fluxos comerciais, na expansão de investimentos e no aprofundamento dos entendimentos em fóruns multilaterais. Nesse último caso, por exemplo, cabe mencionar o apoio majoritário dos países africanos às candidaturas brasileiras à Direção-Geral da FAO (eleição, em 2011, e reeleição, em junho de 2015), à Direção-Geral da OMC (2013) e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2013). Nessa e em outras ocasiões, o apoio daquele continente ao Brasil foi decisivo. O Grupo Africano, com 54 membros, é o maior grupo regional do sistema das Nações Unidas – ou seja, quase um terço de todos os votos.

A diplomacia brasileira tem promovido ativamente a consolidação de duas cúpulas inter-regionais de diálogo e cooperação entre países sul-americanos e africanos: a ASA e a ASPA.

A Cúpula América do Sul-África (ASA) é o único mecanismo a reunir periodicamente líderes africanos e sul-americanos. Constitui foro para o debate de iniciativas conjuntas, em um processo de cooperação horizontal entre países que compartilham problemas e desafios comuns. A Cúpula de Chefes de Estado e de Governo é o principal órgão decisório da ASA, e suas reuniões são realizadas a cada dois ou três anos, precedidas de Reunião do Conselho de Chanceleres e Reunião de Altos Funcionários. A mais recente Cúpula ASA foi realizada em Malabo, Guiné Equatorial, em 2013, e a próxima deverá ocorrer em Quito, Equador, em 2016.

No caso da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), também instituída por iniciativa brasileira, dez dos 22 países árabes envolvidos estão no continente africano: Argélia, Comores, Djibuti, Egito, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Somália, Sudão e Tunísia. A III Cúpula ASPA, a mais recente, foi realizada em Lima, Peru, em 2012. A próxima ocorrerá em Riade, Arábia Saudita, em novembro próximo.

Cabe destacar o ativo engajamento brasileiro nas atividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)[11], em suas vertentes de concertação político-diplomática, de difusão da língua portuguesa e

11 Seis dos nove membros da CPLP estão no continente africano: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial (membro pleno desde dezembro de 2014), Moçambique e São Tomé e Príncipe. Os demais membros são Brasil, Portugal e Timor-Leste.

de cooperação. Em 2006, foi aberta a representação diplomática do Brasil junto à sede da CPLP, em Lisboa, e hoje mantemos representação residente em todos os países da CPLP.

Desde sua criação, em 1996, a CPLP já demonstrou sua originalidade e relevância no contexto das organizações internacionais das quais o Brasil é membro. A presença e a atuação da Comunidade têm contribuído de modo significativo para maior projeção internacional da língua portuguesa, para o fortalecimento institucional e político de Estados-membros em situação de crise ou instabilidade, para a afirmação conjunta dos interesses comuns de seus Estados-membros em outros foros internacionais, bem como para o desenvolvimento de programas abrangentes de cooperação nas mais diversas áreas.

Em visita à sede da Organização, em abril de 2015, o Vice-Presidente Michel Temer confirmou o interesse do Brasil em assumir a Presidência da CPLP no biênio 2016-2018, bem como em sediar a próxima Conferência de Chefes de Estado e de Governo da organização em 2016. A decisão foi formalizada pelo Ministro Mauro Vieira, em julho último, durante a XX Reunião Ordinária do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da CPLP, realizada em Dili, Timor Leste. A Presidência brasileira representará valiosa oportunidade para reiterar nosso ativo engajamento nas atividades da Comunidade.

Não é possível deixar de sublinhar, por fim, que a sociedade brasileira tem participado, com entusiasmo, desse processo de aproximação com os países africanos. O interesse cultural, que sempre existiu, ganhou novo fôlego nos últimos anos. Festivais, exposições e eventos culturais e acadêmicos que celebram as múltiplas afinidades entre o Brasil e a África têm-se realizado com regularidade. Entidades de promoção da igualdade racial e de valorização da cultura negra são, igualmente, verdadeiros motores da nossa aproximação com o continente vizinho.

Cooperação

Cooperação técnica

Paralelamente à aproximação em diferentes contextos políticos, o Brasil vem promovendo amplo programa de cooperação técnica com países africanos.

Desde 2003, o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)[12], intensificou o envio de missões oficiais aos países do continente e reforçou manifestações de interesse em trabalhar conjuntamente nas mais variadas vertentes de cooperação técnica. De sua parte, os Governos africanos fizeram chegar à ABC pedidos de cooperação em áreas como agricultura, saúde, educação, formação profissional, pesca e políticas públicas.

Os projetos coordenados pela ABC baseiam-se em princípios consagrados da política brasileira na área: cooperação estruturante, sem condicionalidades e sob demanda. São centrados na formação de recursos humanos, notadamente na "formação de formadores", de modo a garantir a sustentabilidade e a difusão do conhecimento compartilhado.

A área mais demandada é a agrícola, diante dos bons resultados alcançados pelo Brasil na agricultura de pequena e larga escala, na implementação de políticas públicas e no amplo conhecimento adquirido na superação de desafios agrícolas com base em pesquisa aplicada. Várias iniciativas têm como propósito o fortalecimento da agricultura familiar, cujo objetivo maior é a segurança alimentar, como projetos de sementes crioulas (África do Sul), pecuária (Tanzânia e Burkina Faso), aquicultura (Cameroun e Mauritânia), processamento de mandioca (Quênia) e de caju (Gana). Destaca-se a EMBRAPA, que tem tido atuação de destaque em projetos desenvolvidos em muitos países africanos e, desde 2006, mantém escritório para o continente em Acra, Gana.

Demandas na área de saúde também são reflexo da disposição em projetar, em países africanos, políticas públicas brasileiras bem-sucedidas, como ações de combate ao HIV/AIDS e à anemia falciforme, estruturação e gestão do Sistema Único de Saúde e combate à mortalidade infantil. São conduzidos programas de atenção à criança e à gestante (Serra Leoa e Guiné) e de banco de leite (em negociação com a África do Sul). A medicina de ponta é contemplada em iniciativas com a Argélia (capacitação de cirurgiões em procedimentos cardíacos pediátricos e tratamento de pacientes com grandes queimaduras).

Estão em execução projetos na área do ensino profissionalizante, como no caso da Zâmbia (formação de gestores industriais) e da Argélia

12 Informações sobre a atuação da ABC estão disponíveis no sítio: <http://www.abc.gov.br/>.

(produção de gemas lapidadas). Há também projetos de inclusão social de adolescentes por meio da prática do esporte, como parceria com o Benin que alia promoção da educação básica à capacitação de educadores e treinamento de jogadores no Brasil.

Na área de segurança alimentar, cabe mencionar o "Programa Mais Alimentos África", conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), baseado no financiamento de máquinas e equipamentos agrícolas brasileiros destinados à agricultura familiar em países africanos. A linha de crédito reservada pela CAMEX para o Programa é de cerca de US$ 640 milhões. Paralelamente, foi igualmente estabelecido programa de cooperação técnica para apoiar a produção de alimentos pela agricultura familiar. Foram aprovados linhas de crédito e programas de cooperação para cinco países: Gana, Moçambique, Quênia, Senegal e Zimbábue. Costa do Marfim, Ruanda e Guiné-Bissau, por sua vez, já manifestaram seu interesse em aderir ao Programa.

Ressalte-se, por fim, a cooperação técnica na área da cotonicultura, que teve origem após o contencioso sobre o algodão entre Brasil e EUA na OMC, quando o Governo brasileiro e o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) concordaram em destinar a países em desenvolvimento parte dos recursos recebidos do Governo norte-americano a título de compensação.

A primeira iniciativa da ABC na área teve início em 2009, com o projeto "Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4", conhecido como Cotton-4, em benefício de Benim, Burkina Faso, Chade e Mali (aos quais foi recentemente integrado o Togo). Estação experimental baseada em Sotuba, no Mali, foi revitalizada e equipada com laboratórios, maquinário e materiais necessários a cursos de capacitação, ministrados por técnicos da Embrapa. Suas instalações serão usadas em caráter permanente, permitindo o incentivo à pesquisa e à difusão de técnicas de cultivo em benefício da população rural. Nos demais países beneficiados pelo projeto, foram implementadas unidades demonstrativas, com a transferência de variedades de algodão, metodologias de cultivo e técnicas de manejo adaptadas às necessidades locais. Outras iniciativas em execução contemplam a difusão de boas práticas agrícolas e conhecimentos em recursos genéticos do algodão, a conservação da diversidade biológica e a sustentabilidade ambiental.

A segunda iniciativa do Governo brasileiro na área de cotonicultura é o projeto que beneficia Moçambique e Maláui, intitulado "Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze". Seu objetivo é ampliar a capacidade institucional e a formação de pesquisadores e produtores na utilização e difusão de tecnologias de produção do algodão em pequenas propriedades. Tem duração prevista de quatro anos, a partir de novembro de 2014.

O terceiro projeto, denominado "Cotton Victoria", contempla três países, localizados próximos à bacia do Lago Vitória, que são relevantes no setor cotonicultor: Tanzânia, Quênia e Burundi. Terá como foco atividades voltadas para o aumento da competitividade da produção algodoeira local. Ao longo de 2015, a ABC prevê missões de diagnóstico e validação, bem como a assinatura do projeto e início das atividades de cooperação.

Além de cooperação técnica bilateral, o Governo brasileiro conduz projetos de cooperação técnica trilateral na África com organismos internacionais. Atualmente, os projetos envolvem sete organismos: Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

No caso do PMA, estabeleceu-se parceria para apoiar governos de países em desenvolvimento na concepção e implementação de programas de alimentação escolar, voltados à promoção da segurança alimentar de populações vulneráveis, com base em práticas implementadas no Brasil pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Foram identificados 18 países prioritários, dos quais 14 são africanos[13]. O Governo brasileiro também concede apoio técnico, em parceria com o Centro de Excelência contra a Fome do PMA, a outros países interessados no compartilhamento de políticas públicas brasileiras nas áreas de alimentação escolar e segurança alimentar.

A cooperação técnica trilateral com a FAO teve início em 2008. Atualmente, encontram-se em execução três projetos regionais em parceria

13 Costa do Marfim, Gana, Guiné-Bissau, Maláui, Mali, Moçambique, Níger, Quênia, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbábue.

com países africanos, nas áreas de alimentação escolar, agricultura familiar e pesca. Os projetos envolvem diferentes entidades brasileiras, como o FNDE e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

São também desenvolvidas iniciativas trilaterais com países desenvolvidos, igualmente sob coordenação da ABC. Há iniciativas em curso com os Governos da Alemanha, dos Estados Unidos, da Itália e do Japão. Uma das principais é o Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical (ProSAVANA), executado em Moçambique, em conjunto com Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Seu objetivo é promover o desenvolvimento agrícola sustentável e inclusivo na região do Corredor de Nacala, em favor de comunidades rurais e de populações que dependem da terra para sua subsistência e que se encontram em situação de insegurança alimentar.

No âmbito multilateral, distingue-se ainda a atuação do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, a face mais visível do foro trilateral IBAS, que une Índia, Brasil e África do Sul. O Fundo financia, desde 2004, projetos em países de menor desenvolvimento relativo ou egressos de conflitos. Atualmente, estão em curso projetos de cooperação do Fundo IBAS em seis países africanos[14].

Cooperação humanitária

Vários países africanos têm sido apoiados pela cooperação humanitária brasileira, conduzida pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME) do MRE[15]. Busca-se vincular atuação em situações emergenciais a ações de longo prazo direcionadas ao desenvolvimento socioeconômico, com o objetivo de fortalecer a capacidade de reação a desastres socioambientais, sobretudo em favor de grupos menos favorecidos.

A prestação da cooperação humanitária dá-se por meio de doação de alimentos e do compartilhamento da experiência brasileira em projetos bem-sucedidos de aquisição de alimentos da agricultura familiar para programas governamentais, como programas de alimentação escolar.

14 Burundi, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Serra Leoa, Sudão e Sudão do Sul.

15 Informações sobre a atuação da CGFOME estão disponíveis no sítio: <http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/pt/>.

Há, ainda, aportes de recursos financeiros a agências internacionais especializadas da ONU, como FAO, PMA, UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados).

Na área de assistência alimentar, foi aprovada, em junho de 2011, a Lei 12.429, que autorizou a doação de até 711 mil toneladas de estoques públicos de alimentos a países em situação de insegurança alimentar e nutricional. O transporte e a distribuição das doações são efetuados por intermédio do PMA, frequentemente com a colaboração de parceiros internacionais, dentre os quais valem ser mencionados Espanha e Austrália. Entre 2011 e 2014, as doações de alimentos a países africanos com base na Lei 12.429 totalizaram cerca de 185 mil toneladas (arroz, feijão e milho).

Atualmente, o principal programa da cooperação humanitária do Brasil com países africanos é o PAA África (*Purchase From Africans for Africans*), baseado no compartilhamento da experiência brasileira com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), conduzido desde 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, voltado à promoção do acesso à alimentação e da agricultura familiar.

O PAA-África é resultado de iniciativa brasileira lançada na Cúpula da União Africana realizada em Sirte, na Líbia, em julho de 2009. Em maio do ano seguinte, ocorreu, em Brasília, o "Diálogo Brasil – África sobre Segurança Alimentar Combate à Fome e Desenvolvimento Rural", do qual participaram 45 países e 39 ministros de países africanos. A reunião consolidou o compromisso político do Governo brasileiro de compartilhar metodologias e instrumentos operacionais desenvolvidos no âmbito do PAA com países africanos.

Implementado em conjunto com a FAO e o PMA e com o apoio do Reino Unido, o PAA-África atualmente promove iniciativas diversas de apoio técnico à produção e diversificação da agricultura familiar em cinco países: Etiópia, Maláui, Moçambique, Níger e Senegal. Busca-se assim fortalecer mercados locais de alimentos e programas regulares de assistência alimentar, principalmente alimentação escolar.

Em 2014, diante da grave epidemia de ebola em três países da África Ocidental (Guiné Conacri, Libéria e Serra Leoa), foi aprovado crédito extraordinário para ajuda humanitária, por meio da Medida Provisória

659/2014. Além de doação ao Fundo Fiduciário de Resposta ao Ebola das Nações Unidas (*Ebola Response Multi-Partner Trust Fund*), foram conduzidas ações em parceria com a OMS (Organização Mundial da Saúde), ACNUR e PMA, como doação de *kits* de medicamentos para emergências e de cerca de 2.700 toneladas de arroz, bem como promoção do acesso a serviços de saúde. Também foram efetuadas contribuições brasileiras, por meio do Ministério da Saúde, à OMS e à Organização Panamericana da Saúde (OPAS).

Cooperação educacional

A principal iniciativa na área de cooperação educacional com os parceiros africanos é o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), que teve início em 1964 e oferece vagas em instituições de ensino superior brasileiras, públicas e privadas, a estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil possui acordo de cooperação cultural e/ou educacional.

O Programa tem como objetivo educar futuros formadores de opinião e potenciais líderes. Entre 2000 e 2015, foram selecionados 6.761 alunos de países africanos (77% do total de alunos estrangeiros do PEC-G). O maior contingente provém de Cabo Verde (2.933 alunos).

Há ainda o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG)[16], que completa 34 anos em 2015. Ex-alunos do Programa ocupam atualmente altos cargos em seus países de origem, com destaque para o Primeiro-Ministro de Cabo Verde, José Maria Neves, além de Ministros de Estado em Moçambique e Guiné-Bissau. Ao longo dos últimos dez anos, o PEC-PG contemplou mais de 500 alunos de países africanos.

Iniciativa mais recente de grande relevância foi a criação, em 2009, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), instituição vinculada ao Ministério da Educação, com sede em Redenção, no Ceará, voltada à formação de jovens brasileiros e africanos. O simbolismo da cidade cearense, a 50 km de Fortaleza, é notório: trata-se

16 Informações sobre o PEC-G e o PEC-PG estão disponíveis no sítio da Divisão de Cooperação Educacional do MRE: <http://www.dce.mre.gov.br/index.php>.

da primeira cidade brasileira a alforriar todos os escravos em sua jurisdição, ainda em 1883.

As primeiras turmas de graduação tiveram início em 2011, nos cursos de Agronomia, Administração Pública, Ciências da Natureza e Matemática, Enfermagem e Engenharia de Energias, com a oferta de 180 vagas a candidatos de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Em 2012, foi aberta a primeira turma do curso de Letras. Entre 2011 e 2015, ingressaram na UNILAB 554 estudantes de países lusófonos da África, além de 71 estudantes de Timor-Leste. O maior contingente é oriundo de Guiné-Bissau (cerca de dois terços do total de alunos estrangeiros).

Intercâmbios econômicos

A África tem-se destacado como um continente em dinâmico processo de transformação política e econômica, verdadeiro espaço de oportunidades. Desde a década de 2000, tem registrado taxas de crescimento econômico acima da média mundial. Aos investimentos que buscam desenvolver o potencial em áreas tradicionais como mineração e na agricultura, somam-se grandes projetos em telecomunicações, infraestrutura e expansão bancária, entre outros.

O novo dinamismo do continente na área econômica foi acompanhado por maior estabilidade política e por transições democráticas bem-sucedidas em muitos países. Setores de segurança pública e de defesa nacional, entre outros, têm apresentado oportunidades promissoras para a indústria brasileira.

Hoje, empresas, instituições científicas e entidades da sociedade civil brasileira participam de diversos projetos em países africanos, atuação estreitamente vinculada ao constante apoio local e direto das representações diplomáticas brasileiras. Setores comerciais de nossas Embaixadas atuam na identificação de novas oportunidades para diversificar e intensificar nosso comércio bilateral com a África, que cresceu mais de 400% entre 2002 e 2014, de US$ 5 bilhões para US$ 26,8 bilhões.

O saldo da balança comercial Brasil-África foi deficitário para o Brasil em todo esse período de 2002 a 2014, exceto em 2009, quando houve um pequeno superávit US$ 227 milhões. O déficit deve-se, primordialmente, à

importação de petróleo e seus derivados e adubos, que, juntos, compõem cerca de 90% de nossa pauta de importação. À exceção de Angola, país com o qual a balança é superavitária, o fluxo comercial com grandes países produtores desses recursos (Nigéria, Argélia, Guiné Equatorial e Marrocos) é tradicionalmente deficitário.

As exportações brasileiras para a África são compostas, em sua maior parte, por produtos manufaturados (41,2% do total em 2014, com destaque para açúcar refinado). Os produtos básicos corresponderam a 35% (com destaque para milho, carnes e minério de ferro) e os semimanufaturados a 22,6%.

Além de crescente interesse na expansão de intercâmbios comerciais, também estão em andamento investimentos de empresas brasileiras em diversos países africanos, com destaque para os setores de construção civil, mineração e energia. Segundo dados do Banco Africano para o Desenvolvimento (BAD), o total de investimentos brasileiros na África até 2009 passou de US$ 10 bilhões.

A Vale destaca-se entre os principais investidores. A empresa desenvolve em Moçambique seu segundo maior projeto de investimento (após a exploração de minério de ferro em Carajás, no Pará): o projeto Moatize/Nacala, da ordem de US$ 8 bilhões, voltado à produção de carvão, incluindo projetos de infraestrutura e logística para escoamento da produção mineral.

Em 2013, a Petrobras estabeleceu *joint venture* com o banco de investimentos BTG Pactual, que adquiriu participação de 50% na subsidiária da Petrobras na África (Petrobras Oil & Gas B.V. – POGBV). A operação incluiu ativos em Angola, Benim, Gabão, Namíbia, Nigéria e Tanzânia. Atualmente, a Petrobras produz petróleo na Nigéria e, em menor medida, em Angola.

Entre outros países, as grandes construtoras brasileiras têm presença tradicional em Angola. São as maiores investidoras brasileiras no país e atuam, sobretudo, na reconstrução e na ampliação da infraestrutura viária e energética, saneamento e habitação. Destacam-se a Odebrecht (maior empregadora privada no país), a Andrade Gutierrez, a Camargo Correia e a Queiroz Galvão.

Registra-se igualmente a presença de muitos empresários brasileiros do setor agropecuário e pesqueiro na África, dadas as semelhanças climáticas entre países do continente e algumas regiões do nosso país. Pode-se mencionar, por exemplo, a atuação de empresas brasileiras em Cabo Verde (produção de camarões), em Gana (manga, caju e castanha-de-caju), no Sudão (cana de açúcar e algodão) e no Senegal (melão e mamão-papaia). Há também projetos sob análise para produção de etanol. Dentre outros setores, a empresa gaúcha Marcopolo conta, desde 2000, com unidade de produção de ônibus na África do Sul, e a catarinense WEG produz motores elétricos no mesmo país.

No sentido inverso, investimentos de empresas africanas no Brasil não têm sido muito significativos, ainda que o forte crescimento econômico no continente indique a possibilidade de que essa tendência venha a mudar em um futuro próximo. De acordo com dados do Banco Central, em 2012 os países africanos com maior volume de investimentos no Brasil foram Angola (US$ 918 milhões) e África do Sul (US$ 391 milhões), em 34º e em 39º lugares, respectivamente. Merecem destaque a atuação, no Brasil, da petrolífera estatal angolana Sonangol (por meio da brasileira Starfish, da qual a Sonangol adquiriu 100% das ações em 2010) e da sul-africana Airports Company South Africa (participante de consórcio que, em 2012, venceu leilão para a construção de novo terminal do aeroporto de Guarulhos, em São Paulo).

O desafio, hoje, é diversificar as pautas comerciais e de investimento, com a progressiva estruturação de mecanismos de incentivo que permitam a mais empresas cruzar o Atlântico Sul. O Governo brasileiro tem conferido atenção especial aos mercados africanos em suas políticas de promoção de exportações e de internacionalização de empresas. Os órgãos que tratam da promoção comercial e de investimentos (Itamaraty, MDIC, APEX, BNDES) têm coordenado esforços para promover e apoiar essa expansão.

O BNDES tem tido papel importante no financiamento de exportações brasileiras para países africanos e de empreendimentos brasileiros no continente. Em dezembro de 2013, o Banco abriu escritório de representação em Joanesburgo, na África do Sul, com o objetivo de estreitar seu relacionamento com as instituições regionais e aprofundar seu conhecimento sobre o ambiente empresarial africano. Espera-se que sua presença na África ajude a fomentar a realização de mais negócios entre

o Brasil e o continente, contribuindo para o desenvolvimento econômico mútuo.

No plano econômico multilateral, o Brasil vem-se empenhando em estimular maior relacionamento do MERCOSUL com a África. Em 2004, firmou-se o Acordo Quadro sobre Comércio MERCOSUL-Marrocos. Em 2008, foi assinado o acordo MERCOSUL-SACU (União Aduaneira da África Austral). Trata-se de acordo de preferências fixas, que prevê margens de 10%, 25% 50% e 100% em cerca de 1.050 linhas tarifárias de cada parte. Em 2010, foi assinado o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-Egito, que tem o potencial de expandir, sobretudo, as exportações de gêneros alimentícios provenientes do MERCOSUL, parcela majoritária da atual pauta comercial bilateral. Em dezembro de 2014, durante a Cúpula do Mercosul realizada na cidade argentina de Paraná, foi assinado o Acordo-Quadro sobre Comércio e Cooperação Econômica entre o Mercosul e a Tunísia.

Um dos maiores entraves atuais à expansão dos intercâmbios econômicos com o continente africano é a limitada conectividade aérea e marítima. Sua expansão continuará a ser um objetivo estratégico. Apenas cinco rotas aéreas comerciais ligam o Brasil e a África, nenhuma das quais operada por companhia brasileira: South African Airways, TAAG Linhas Aéreas de Angola, Ethiopian Airlines, Transportes Aéreos de Cabo Verde e Royal Air Maroc. Outros países e empresas africanas também já manifestaram interesse em estabelecer, em um futuro próximo, rotas aéreas diretas com o Brasil, como a Kenyan Airways e a EgyptAir.

Conclusão

Ainda que históricas e tradicionais, as relações do Brasil com os diversos países africanos têm passado por um período de notável expansão e aprofundamento desde o início do século XXI e, desde então, ocupado posição central na atuação da diplomacia brasileira.

Trata-se de um processo de "universalização" das nossas relações com a África, que tem suscitado crescente interesse em meios acadêmicos internacionais, onde costuma ser destacado como exemplo de evolução da cooperação Sul-Sul. Nesse contexto internacional, a busca da multipolaridade e da diversificação de parcerias, fora do tradicional eixo

Norte-Sul, são elementos essenciais para que nações em desenvolvimento impulsionem a construção de uma ordem internacional mais solidária e condizente com a promoção do desenvolvimento, dos direitos políticos e sociais e da qualidade de vida de seus povos.

A aproximação entre o Brasil e a África é um processo em contínuo aperfeiçoamento, na busca da superação de obstáculos de diversa ordem que ainda separam nossos países. Em todo caso, podemos notar com clareza, nos dois lados do Atlântico Sul, uma clara disposição política de transformar o oceano que nos separa em um rio que nos une – em "um rio chamado Atlântico", na expressão do Embaixador e historiador Alberto da Costa e Silva.

Notas sobre as Relações entre o Brasil e os Estados Unidos

Paulino Franco de Carvalho Neto*

Introdução

Este artigo buscará traçar, em eventual benefício de público leitor mais amplo, alguns aspectos, vistos à luz da perspectiva governamental, das relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Atribuir-se-á especial ênfase ao relançamento, no início do primeiro ano do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff, do diálogo político de alto nível entre os dois países, que foi coroado com a visita oficial a Washington nos dias 29 e 30 de junho deste ano. Ressalte-se que se trata de texto escorado em documentos oficiais, que tem o singelo propósito de servir como eventual referência para estudiosos de relações internacionais e áreas afins.

A visita presidencial de 2015 aos Estados Unidos: um apanhado geral

Como é de conhecimento amplo, a visita da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos (Nova York, Washington e São Francisco), de 29 de junho a 1º de julho, consolidou definitivamente a retomada das relações bilaterais, parcialmente afetadas, a partir do segundo semestre de 2013, por denúncias de espionagem norte-americana, por intermédio da Agência de Segurança Nacional (NSA, na sigla em inglês), contra cidadãos, empresas e autoridades brasileiros[1].

* O autor é Diretor do Departamento dos Estados Unidos, Canadá e Assuntos Interamericanos, do Ministério das Relações Exteriores.

1 O Palácio do Planalto emitiu nota, em 17/9/13, pela qual informa que a Presidenta Dilma Rousseff e o Presidente Barack Obama decidiram adiar, de comum acordo, a visita de Estado que a mandatária brasileira faria a Washington em outubro daquele ano, em razão das pendências decorrentes de práticas ilegais de interceptação "das comunicações de dados de cidadãos, empresas e membros do governo brasileiros". A nota pode ser lida em: <http://blog.planalto.gov.br/visita-oficial-aos-estados-unidos-sera-adiada/>.

A visita ocorreu no início do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff, que se vem caracterizando por esforço singular de forte ajuste fiscal, de formulação e execução complexas, tanto do ponto de vista técnico como do político, simultaneamente à continuidade de esforços voltados para elevar a produtividade e a competitividade da economia brasileira.

Nesse cenário, ressaltam, no plano interno, a nova fase do programa de concessões em infraestrutura e logística (PIL-2)[2] e o plano nacional de exportação (2015-2018)[3], lançados respectivamente em 9 e 24 de junho do ano em curso.

Nesse novo contexto, o reforço da agenda de política externa, para além do entorno geográfico mais próximo, é parte essencial do esforço mais amplo de retomada do crescimento econômico do País e de sua maior inserção nas cadeias produtivas globais.

A visita aos Estados Unidos ocorreu, portanto, num momento em que o Brasil trabalha para aprofundar suas relações com países de maior relevo, notadamente com as maiores economias (Estados Unidos, União Europeia, Japão, China, entre outras), buscando abrir novas oportunidades de comércio e investimento, inclusive no setor de infraestrutura. Cite-se, a título de ilustração, somente no primeiro semestre deste ano, a vinda ao Brasil do Primeiro-Ministro da China Li Keqiang, a visita da Presidenta Dilma Rousseff ao México, bem como sua participação na Cúpula das Américas (abril, na Cidade de Panamá) e na da CELAC-UE (junho, em Bruxelas)[4].

Nesse mesmo diapasão, no início do segundo semestre deste ano, realizou-se a visita da Chanceler Federal Angela Merkel ao Brasil, para o lançamento do mecanismo de consultas intergovernamentais de alto nível com a Alemanha, que terá como objetivo atualizar e expandir a

2 A segunda fase do Programa de Investimentos em Logística (PIL-2) prevê investimentos R$ 198,4 bilhões (R$ 69,9 bilhões até 2018) em concessões de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Para mais informações, vide: <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/06/especial-concessoes-modelo-de-investimento-permite-salto-de-qualidade-de-logistica>.

3 O Programa visa ao aperfeiçoamento de mecanismos de financiamento às exportações, como o Proex, e regimes tributários, como o PIS/Cofins e o Reintegra. Para mais informações, vide: <http://blog.planalto.gov.br/assunto/plano-nacional-de-exportacoes-2015-2018/>.

4 Notem-se, por exemplo, as oportunidades estimuladas pela Cúpula Empresarial Brasil-China, que se realizou no último dia 19 de maio, em Brasília. Para mais informações, vide: <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/encontro-entre-empresarios-brasileiros-e-chineses-amplia-negocios-bilaterais>.

parceria estratégica bilateral, estabelecida em 2002, com foco em temas relacionados à ciência, tecnologia e inovação, dentre outros. Para se ter uma ideia da importância do encontro, dele participaram 19 Ministros brasileiros, 5 Ministros e 7 Vice-Ministros alemães[5].

Para o governo brasileiro, a visita aos Estados Unidos, ademais de ter permitido a retomada do diálogo político no mais alto nível, terá servido para aprofundar as relações econômico-comerciais, fortalecer a cooperação bilateral na área educacional – sobretudo no tocante ao ensino técnico-profissionalizante e ao programa Ciência sem Fronteiras – e fomentar as relações no campo da inovação.

Os encontros, nos dias 29 e 30 de junho, em Washington, da Presidenta Dilma Rousseff com o Presidente Barack Obama, ofereceram, ademais, a oportunidade para que fosse realizado balanço das relações bilaterais e fossem alinhavadas novas metas. Os dois mandatários puderam anunciar em Washington, por exemplo:

i. a assinatura de novos instrumentos bilaterais (acordo de previdência social)[6] e a entrada em vigor de instrumentos bilaterais até então pendentes de aprovação legislativa pelo Brasil, a saber: o acordo para implementação do *Foreign Account Tax Compliance Act*[7]; o acordo de cooperação em defesa e o acordo sobre proteção de informações militares sigilosas[8];

5 Para mais informações, vide: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10921:instrumentos-a-serem-assinados-adotados-por-ocasiao-das-consultas-de-alto-nivel-brasil-alemanha-brasilia-20-de-agosto-de2015&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>.

6 O texto do acordo pode ser lido em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option= com_content&view=article&id=10389:atos-assinados-por-ocasiao-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-aos-estados-unidos-washington-30-de-junho-de-2015&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR#prev-soc-port-1>.

7 O acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional em 25 de junho de 2015. O texto do instrumento pode ser obtido em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2014-3/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-para-melhoria-da-observancia-tributaria-internacional-e-implementacao-do-fatca-1/>.

8 Os dois acordos na área de defesa foram aprovados também em 25 de junho de 2015. A respeito, nota do Ministério da Defesa pode ser lida em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/16109-brasil-eua-senado-aprova-acordo-de-protecao-de-informacoes-militares-sigilosas>.<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10386:declaracao-conjunta-brasil-estados-unidos-sobre-mudanca-do-clima-washington-d-c-30-de-junho-de-2015&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>.

ii. a intenção de lançar novas iniciativas bilaterais que aprofundem ou expandam a cooperação para novas áreas – declaração sobre mudança do clima[9]; declaração sobre governança da internet[10]; memorando de entendimento sobre diálogo em direitos humanos[11] e memorando sobre normas técnicas e avaliação de conformidade[12];

iii. a convocação de mecanismos bilaterais de alto nível – V Diálogo de Parceria Global, II Diálogo de Cooperação em Defesa e III Diálogo Estratégico em Energia;

iv. a retomada das negociações que estavam suspensas desde meados de 2013, como, por exemplo, do programa *Global Entry*[13].

Sob o ângulo dos interesses brasileiros, os Estados Unidos são hoje importante fonte de investimentos produtivos e em infraestrutura, mercado estratégico para manufaturados – particularmente em um contexto de baixo crescimento da atividade econômica global – e parceiro crucial para o aperfeiçoamento da formação profissional e para a incorporação da inovação por parte das empresas brasileiras, com importante potencial de

Os textos dos acordos de cooperação em defesa e de proteção de informações sigilosas podem ser lidos em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=249468&norma=268979> e <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121958>.

9 O texto completo da declaração pode ser obtido em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10386:declaracao-conjunta-brasil-estados-unidos-sobre-mudanca-do-clima-washington-d-c-30-de-junho-de-2015&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>.

10 A ideia inicial foi a de acordar texto específico sobre o assunto. No decorrer das negociações, optou-se por incluí-lo no texto do comunicado conjunto da visita, cuja íntegra pode ser lida em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10390:comunicado-conjunto-da-presidenta-dilma-rousseff-e-do-presidente-barack-obama-washington-30-de-junho-de-2015&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>.

11 O texto do memorando de entendimento pode ser lido em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10389:atos-assinados-por-ocasiao-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-aos-estados-unidos-washington-30-de-junho-de-2015-&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR#dh-port-2>.

12 Ver, a respeito, nota à imprensa emitida pelo MDIC em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmdic/sitio/interna/noticia.php?area=1&noticia=1388>.

13 O "Global Entry", programa instituído pelo governo norte-americano, autoriza viajantes frequentes àquele país, previamente cadastrados nesse esquema, a terem acesso facilitado pelos controles imigratórios nos pontos de entrada nos Estados Unidos. A obrigação de visto, no entanto, permanece.

contribuir para o incremento da competitividade sistêmica da economia brasileira.

Além disso, os Estados Unidos continuam a ser parceiro fundamental na busca de soluções para os problemas regionais e globais de grande interesse do Brasil, notadamente nos temas de paz e segurança internacionais, direitos humanos e mudança do clima.

Ao tratar da parceria com os Estados Unidos, a Presidenta Dilma Rousseff utilizou, em 2011, pela primeira vez, a expressão "construção entre iguais"[14]. Dito de outro modo, as duas maiores democracias das Américas, a despeito de suas diferenças e especificidades, estão destinadas a realizar uma parceria mutuamente benéfica nos próximos anos.

As possibilidades são, portanto, alentadoras, mas é necessário um grande esforço para conferir a essa retórica consequência prática. Uma parceria construída em bases iguais deve basear-se numa visão pragmática, com vistas a obter um saldo efetivo de qualidade nas relações bilaterais, a partir de uma perspectiva gradual. O Brasil tem interesse na maior atração de investimentos para o programa de concessões em infraestrutura e logística, acesso mais desimpedido ao mercado norte-americano de bens, fortalecimento da cooperação em matéria educacional, facilitação do fluxo de pessoas e confirmação e ampliação do reconhecimento do Brasil como ator relevante em temas regionais e globais.

As circunstâncias são particularmente auspiciosas para o Brasil propor aos Estados Unidos, à luz de seus interesses permanentes, uma agenda de trabalho clara, determinada e sem tergiversações

A normalização das relações com Cuba e as negociações do dossiê nuclear iraniano indicam o desejo do Presidente Barack Obama de deixar um legado positivo de política externa, que pode, se bem aproveitado, ser útil ao Brasil e aos demais países latino-americanos e caribenhos. O Brasil enfatizou, nesse novo contexto, seu desejo de poder trabalhar em prol de uma ordem internacional que enfatize soluções negociadas e pacíficas de conflitos, bem como contemple as necessidades dos países em desenvolvimento.

14 Vide, a respeito, discurso proferido pela Presidenta Dilma Rousseff, em 19 de março de 2011, por ocasião da visita do Presidente Barack Obama ao Brasil. O texto completo pode ser obtido em: <http://g1.globo.com/obama-no-brasil/noticia/2011/03/alianca-entre-brasil-e-eua-deve-ser-construcao-entre-iguais-diz-dilma.ht>.

Durante encontro bilateral à margem da VII Cúpula das Américas, ocorrido em abril deste ano no Panamá, o Presidente Obama indicou que países amigos deixariam de ser espionados e que, "se quiser saber qualquer coisa, ele liga"[15] à Presidenta Dilma Rousseff. A visita da mandatária brasileira a Washington permitiu reforçar a determinação do Brasil de que o direito à privacidade na esfera digital seja plenamente respeitado.

No processo preparatório e por ocasião da visita presidencial, o Brasil reiterou seu pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, enfatizando que dois dos parceiros do Brasil no G-4, Índia e Japão[16], já contavam com o apoio explícito norte-americano. Ressaltou, igualmente, que a obtenção de um assento permanente é passo importante para que o Brasil, como tem indicado os Estados Unidos, assuma cada vez maiores responsabilidades no cenário internacional, inclusive no tocante ao aumento de suas contribuições às operações de paz da ONU e ao orçamento regular da Organização. O Brasil reiterou que tem as condições necessárias – seja em termos de recursos humanos, notadamente diplomáticos, seja no de qualquer outra dimensão que se queira levar em consideração – de atuar como membro permanente do Conselho de Segurança e ajudar, nessa instância, com outros interessados, a superar o imobilismo que afetar esse Órgão. O Brasil fez ver que compreende, embora discorde de seus argumentos, a cautela norte-americana em tratar do tema, que poderá ser vencida com a intensificação do diálogo bilateral sobre temas de interesse mútuos, nos planos bilateral, regional e global.

Recorde-se que a elevação do nível político da relação bilateral, notadamente durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, em que pese a interrupção de 2013, já superada, reflete-se na diversidade de temas tratados em mais de 30 mecanismos de diálogo bilateral. Tudo

15 Vide, a respeito, transcrição de entrevista coletiva da Presidenta Dilma Rousseff em que trata do encontro que manteve com o Presidente Barack Obama, no dia 11 de abril de 2015, na Cidade do Panamá, à margem da Cúpula das Américas. O texto pode ser obtido em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-cerimonia-de-encerramento-da-vii-cupula-das-americas-panama>.

16 O G-4, grupo formado por Brasil, Alemanha, Índia e Japão, defende a reforma, com a consequente ampliação do número de membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para mais informações, vide, por exemplo, no link indicado a seguir, nota emitida em 15 de julho de 2015 pelo Itamaraty, por ocasião de reunião de altos funcionários das Chancelarias desses quatro países: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=507-g4-brasil-alemanha-india-e-japao&lang=pt-BR>.

isso é o desdobramento natural de uma presença ampliada e mais assertiva do Brasil no mundo, que se mantém mesmo na conjuntura de crise econômica e política por que passa o País.

A interação em todos os níveis entre os dois países pode ser alavancada ulteriormente, com firmeza de objetivos e determinação, graças ao peso econômico-comercial do Brasil, à perspectiva de aumento significativo da produção de petróleo e derivados (nesta área, a cooperação entre os dois países é mutuamente vantajosa), ao aumento da presença de empresas brasileiras nos Estados Unidos e o aumento do fluxo de turistas brasileiros aos Estados Unidos (que deve ser estimulado pelos dois países, inclusive, apesar das limitações de ordem legal de parte a parte, pela eliminação da necessidade de vistos), entre outros fatores.

Em resumo, as visitas do Presidente Barack Obama ao Brasil, em março de 2011, e da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos, em abril de 2012, deram novo impulso a essa dinâmica positiva, parcialmente interrompida em 2013, e plenamente retomada, em 2015, com a exitosa visita a Washington, Nova York e São Francisco.

Mecanismos de diálogo de alto nível

Em 2012, a elevação de quatro mecanismos de diálogos de nível ministerial à atenção presidencial simbolizou a maior importância atribuída à relação como um todo e indicou algumas das áreas prioritárias para os dois países: i) política, representada pelo Diálogo de Parceria Global; ii) economia, pelo Diálogo Econômico e Financeiro; iii) energia, pelo Diálogo Estratégico de Energia e iv) defesa, pelo Diálogo de Cooperação em Defesa. Registre-se também – e esforços, com resultados concretos, já foram feitos nesse sentido – o crescente interesse, dos dois lados, em aprofundar a cooperação bilateral em temas de ciência, tecnologia, inovação e educação.

O Diálogo de Parceria Global (DPG), além de propiciar intercâmbio estruturado sobre temas da agenda internacional, tem impulsionado o aprofundamento da cooperação, justamente nos temas de crescente importância, os quais introduziram uma nova dinâmica nas relações entre os países. Foi no âmbito do DPG, por exemplo, que se negociou o plano de ação sobre educação, que objetiva expandir o intercâmbio acadêmico-

-científico bilateral, em particular à luz das oportunidades criadas pelo programa Ciência Sem Fronteiras. O estabelecimento do DPG simbolizou mudança qualitativa nas relações entre os dois países, que passaram a ver-se como parceiros globais e a trocar impressões sobre um conjunto cada vez mais abrangente de temas das agendas bilateral, regional e global.

O Diálogo Estratégico em Energia (DEE) adotou amplo plano de ação, com atividades nas áreas prioritárias de biocombustíveis (intercâmbio de dados, análises e pesquisas, produção em terceiros países, biocombustíveis avançados, veículos flex-fuel e biocombustíveis para aviação), energia renovável e eficiência energética (materiais de construção, energia eólica, redes elétricas inteligentes e eficiência energética industrial) e petróleo e gás natural (exploração sustentável, gestão ambiental, parcerias governamentais e empresariais, mitigação de consequências de acidentes, gás não convencional e diálogo sobre o marco regulatório brasileiro).

O Diálogo de Cooperação em Defesa (DCD) foi criado durante a visita da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos, em 2012. A primeira reunião do mecanismo ocorreu em abril daquele ano, por ocasião de visita do Secretário de Defesa, Leon Panetta, a Brasília, ocasião em que foi recebido pelo Ministro da Defesa, Embaixador Celso Amorim.

Em resumo, pode-se dizer que o início do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff tem oferecido oportunidades preciosas, renovadas com a visita deste ano a Washington, para consolidar e expandir a parceria com os Estados Unidos, país que atribui crescente importância ao relacionamento bilateral e que deve ser correspondido, com determinação e clareza de objetivos, por parte do Brasil, em todos os níveis, no governo e na sociedade.

Nas seções seguintes, far-se-á menção, à luz da recente visita presidencial aos Estados Unidos, a alguns temas que compõem a relação bilateral, ressaltando seus aspectos mais notáveis.

Comércio e investimentos

Em 2014, segundo dados do Ministério da Indústria e Comércio Exterior[17], o fluxo de comércio entre o Brasil e os Estado Unidos

17 Dados atualizados do comércio bilateral podem ser obtidos em: <http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>.

superou o máximo histórico, obtido em 2013 (US$ 60,6 bilhões), ao atingir aproximadamente US$ 62,4 bilhões. As exportações brasileiras aos Estados Unidos alcançaram US$ 27,1 bilhões e as importações originárias dos Estados Unidos, US$ 35,3 bilhões. Com o resultado, o déficit brasileiro no comércio bilateral recuou de US$ 11,3 bilhões, em 2013, para US$ 8,1 bilhões, em 2014. Se forem utilizados dados oficiais norte-americanos, da Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos (USITC), o fluxo de comércio em 2014 foi de US$ 72,8 bilhões, com déficit de US$ 12,2 bilhões em desfavor do Brasil (em 2013, o déficit registrado foi de US$ 16,5 bilhões).

Embora os Estados Unidos tenham sido superados pela China como maior importador do Brasil, o perfil das exportações para os Estados Unidos é majoritariamente composto por produtos manufaturados e semimanufaturados, o que indica alto perfil de valor agregado da pauta exportadora, ao contrário do que ocorre com a China.

Com relação ao ano de 2015, para os meses de janeiro a abril, acumulou-se corrente de comércio de US$ 17,3 bilhões, com exportações brasileiras de US$ 7,8 bilhões, importações de US$ 9,5 bilhões e saldo negativo para o Brasil de US$, 1,76 bilhão.

Em comparação com o mesmo período de 2014, verificou-se uma retração nos indicadores comerciais, com as exportações brasileiras caindo 5,69% e as importações diminuindo mais acentuadamente, em 17,7%.

Em 2014, o Brasil figurou como o sétimo maior superávit comercial dos Estados Unidos, atrás de Hong Kong, Países Baixos, Emirados Árabes Unidos, Bélgica, Austrália, Cingapura e Panamá. Ao considerar que, desses países, somente a Austrália é predominantemente mercado de destino final para bens importados, pode-se afirmar que o Brasil foi responsável pelo segundo maior superávit comercial norte-americano.

Ainda de acordo com dados da USITC, para o período de janeiro a março de 2015, o Brasil foi o décimo principal parceiro comercial dos Estados Unidos (fluxo de US$ 15,2 bilhões). O Brasil foi o décimo destino das exportações dos Estados Unidos (US$ 15,2 bilhões) e o décimo sétimo fornecedor de produtos para aquele país (US$ 6,9 bilhões).

No intuito de remover barreiras, reduzir custos, incrementar e tornar mais equilibrado o comércio bilateral, o Brasil e os Estados

Unidos estabeleceram iniciativas nas áreas de facilitação de comércio e de convergência regulatória, com a assinatura de memorando de entendimento de intenções sobre facilitação de comércio, por ocasião do XII Diálogo MDIC-DoC (Departamento de Comércio), realizado em março de 2015, em Washington[18].

No esforço cada vez mais sistemático e organizado de incrementar as exportações brasileiras, em que o MDIC e a APEX, em conjunto com o Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty, exercem papel relevante, cumpre ressaltar os esforços do governo brasileiro para buscar eliminar, em discussões com o lado norte-americano, picos tarifários e barreiras não tarifárias que ainda afetam diversos dos principais produtos de interesse do produtor brasileiro, tais como açúcar, tabaco, carne bovina, frutas, siderúrgicos e têxteis, entre outros.

Apesar desses entraves, as alterações havidas nos últimos meses na taxa de câmbio, com a desvalorização do real em relação ao dólar norte-americano, abrem perspectivas, em parte já concretizadas, para que se aumentem as exportações para os Estados Unidos. Recorde-se, a propósito, que a ocorrência de déficit comercial brasileiro com os Estados Unidos, notadamente a partir de 2009, e que agora começa a declinar, resultou, em larga medida, do impacto da valorização da moeda brasileira sobre a competitividade dos produtos brasileiros no mercado norte-americano, em especial diante dos concorrentes asiáticos. A desvalorização em curso da moeda brasileira, a perspectiva de melhora da conta petróleo e a tendência de expansão da economia norte-americana apontam para a rápida recuperação da posição brasileira na balança bilateral do comércio de bens com os Estados Unidos.

Os Estados Unidos continuam a ser o país com o maior estoque de investimentos no Brasil, no valor de US$ 116 bilhões, segundo dados do Banco Central de 2013. De acordo com dados do relatório do *United States Trade Representative*, que utiliza metodologia diferente da do Banco Central, o estoque de investimentos dos Estados Unidos no Brasil seria de US$ 78 bilhões, em 2013. O estoque de investimentos do Brasil nos Estados Unidos, em 2013, manteve tendência de aumento, alcançando aproximadamente US$ 21,1 bilhões.

18 Vide, a respeito, nota à imprensa do MDIC, de 20/3/15, em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=13664>.

Com relação ao fluxo de investimentos em 2014, as estimativas indicam que ingressaram no Brasil aproximadamente US$ 8,5 bilhões provenientes dos Estados Unidos. Empresas brasileiras, por sua vez, teriam investido US$ 2,7 bilhões na economia norte-americana. Verifica-se, dessa forma, o que representa mudança emblemática, a razão aproximada de US$ 3,07 investidos pelos Estados Unidos no Brasil para cada US$ 1 investido pelo Brasil nos Estados Unidos – essa proporção chegou a ser de 47 para 1.

As oportunidades no setor de infraestrutura no Brasil são também auspiciosas, capazes de gerar novas perspectivas para o crescimento do investimento norte-americano no País. De fato, dada a dimensão de sua economia e mercado de capitais, os Estados Unidos podem constituir importante fonte de financiamento para projetos de longa maturação.

Nesse contexto, nova rodada de concessões nos setores de energia e infraestrutura oferecem oportunidades adicionais para incrementar o estoque de investimentos norte-americanos no Brasil. Com esse propósito em vista, representantes de empresas norte-americanas têm manifestado interesse em conhecer os modelos de concessão vigentes, bem como as condições de financiamento, para definirem sua participação nas novas rodadas a serem anunciadas pelo governo brasileiro.

Recorde-se, ainda, que a Presidenta Dilma Rousseff participou, em Nova York, no dia 29 de junho de 2015, antes de sua visita a Washington, da sessão de encerramento de seminário empresarial sobre infraestrutura, organizado pelo Itamaraty, no qual fez menção à segunda fase do programa de investimentos em logística (PIL-2), que havia sido lançado poucos dias antes de sua ida a Nova York. Na ocasião, a mandatária brasileira sublinhou, em discurso proferido na sessão de encerramento desse evento, que "queremos uma parceria que se fortaleça ainda mais na área de infraestrutura, com participação do setor privado americano em projetos que trarão resultados positivos para as empresas participantes, para a sociedade brasileira e para o nosso relacionamento bilateral".

Nessa linha de intensificação dos laços econômico-comerciais bilaterais, realizou-se, em Brasília, nos dias 18 e 19 de junho de 2015, no contexto da preparação da visita presidencial aos Estados Unidos, a IX edição do CEO Forum (Foro de Altos Executivos) Brasil-Estados Unidos. Na ocasião, foram apresentados à consideração dos dois governos (representados, pelo lado brasileiro, pelos Ministros das Relações Exteriores,

da Casa Civil e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; pelo lado norte-americano, estiveram presentes o Vice-Secretário de Comércio e a Vice-Secretária de Segurança e Assuntos Econômicos da Casa Branca), sugestões e recomendações dos representantes empresariais dos dois países. Na área de infraestrutura, por exemplo, foi sugerida a criação de um banco de dados de projetos de infraestrutura, com vistas à divulgação de oportunidades de investimento nos dois países, bem como a adoção de parâmetros comuns na elaboração e execução de projetos, de forma a facilitar a avaliação e comparabilidade por investidores internacionais.

Há boas possibilidades de que a próxima reunião do CEO Forum ocorra em fevereiro de 2016, para dar continuidade e sentido prático às recomendações do setor empresarial aos dois governos.

Defesa

Em 2013, quando as relações bilaterais foram afetadas pelas denúncias de espionagem norte-americana contra cidadãos, empresas e autoridades brasileiros, o relacionamento na área de defesa encontrava-se em plena expansão, após a assinatura, em 2010, de importantes acordos[19], do incremento de mecanismos de diálogo (2011-2012), e das perspectivas de importantes projetos comerciais e tecnológicos (como, por exemplo, a vitória da Embraer, em licitação para venda de aviões militares às Forças Armadas dos Estados Unidos).

Apesar das dificuldades havidas no plano político-diplomático em 2013, agora definitivamente superadas, as relações diretas entre as forças armadas permaneceram dinâmicas e positivas. Caberia recordar, apenas em 2014, os exercícios conjuntos nas Américas e na África, a presença de submarino nuclear dos Estados Unidos nas cerimônias do Centenário da Força de Submarinos do Brasil, a cooperação prestada no contexto da Copa do Mundo, a visita do Comandante do Comando Sul ao Brasil e as visitas dos Comandantes da Marinha e da Aeronáutica aos Estados Unidos.

Ao entrarem em uma nova fase do relacionamento bilateral, em que os discursos oficiais passaram a caracterizá-la como uma "parceria

19 Vide nota 8.

estratégica"[20], o incremento das relações em matéria de defesa torna-se o caminho natural a ser perseguido pelos dois lados.

Nesse novo contexto, estão previstas, para este segundo semestre de 2015, a realização de reuniões técnicas entre os dois países. Uma delas, é o Diálogo Político-Militar (as chamadas *pol-mil talks*), que reúne participantes das Chancelarias e dos Ministérios da Defesa dos dois países para tratar de temas como estratégias nacionais de defesa, cooperação bilateral, transferência de tecnologia, defesa cibernética, segurança marítima na África e cooperação trilateral em missões de manutenção da paz.

Em 2012, como já mencionado, foi instituído o Diálogo de Cooperação em Defesa, que prevê, pela primeira vez, encontros regulares entre os Ministros da Defesa dos dois países. A primeira reunião foi realizada em 2012, em Brasília. A segunda reunião, prevista para setembro de 2013, acabou sendo suspensa. Com a retomada dos diálogos de alto nível, prevê-se para o final deste ano, ou início do próximo, mais uma edição desse encontro de nível ministerial.

O Acordo de Cooperação em Defesa, que entrou em vigor por ocasião da visita deste ano da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos, supre a ausência de um acordo quadro de cooperação militar, desde a denúncia, em 1977, no governo Geisel, do acordo de cooperação de 1952. O novo acordo substitui a lógica assistencialista para a da cooperação, com compromissos mútuos, equilibrados e não intrusivos. O Acordo sobre Segurança Geral de Informações Militares, ou GSOMIA, na sigla em inglês, que entrou em vigor junto com o primeiro instrumento, contém regras mutuamente acordadas para transferência de informações, o que facilitará em muito a comunicação e a construção de confiança mútua, podendo favorecer, desse modo, o comércio de bens sensíveis e o intercâmbio de tecnologia.

No que diz respeito ao comércio de bens sensíveis, o governo brasileiro valorizou a vitória da Embraer em licitação das Forças Armadas dos Estados Unidos para a aquisição de aviões de ataque ligeiro. O resultado foi interpretado como sinal de confiança mútua, que contribui para o

20 Vide a respeito, por exemplo, entrevista concedida, em fevereiro de 2011, pelo Assessor Especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, que pode ser acessada em: <http://blog.planalto.gov.br/visita-de-barack-obama-ao-brasil-simboliza-parceria-estrategica-com-os-estados-unidos/>.

maior equilíbrio relativo das relações bilaterais de defesa. Nesse sentido, o Brasil entende que esse passo inicial possa significar uma progressiva integração da indústria de defesa dos dois países.

Sublinhe-se, a propósito, que, pela primeira vez, uma empresa brasileira fornecerá aviões para a Força Aérea norte-americana (USAF). O contrato, no montante de US$ 440 milhões, foi assinado em março de 2013 e prevê a entrega de 20 Super Tucanos, treinamento, apoio logístico e manutenção. O primeiro avião, fabricado em planta da Embraer na Flórida, foi entregue em setembro de 2014. Há a expectativa de se estender para 50 o número de aviões vendidos para a USAF. A chancela da USAF ao avião brasileiro tem o potencial de alavancar novas vendas tanto nos Estados Unidos quanto em terceiros países. Montado em território norte-americano, com cerca de 60% de componentes locais, o Super Tucano se beneficiaria do mecanismo de vendas militares intermediadas pelo governo dos Estados Unidos, o chamado *Foreign Military Sales* – FMS[21].

Apesar da frustração de Washington pela escolha do caça sueco no programa FX2, empresas norte-americanas integram a cadeia de fornecedores do NG Gripen, com destaque para o motor, produzido pela GE. A Boeing mantém importante parceria com a Embraer, inclusive no que diz respeito ao novo avião militar cargueiro da empresa brasileira, o KC-390[22], e no centro de pesquisas em biocombustíveis de aviação, localizado em São José dos Campos.

De modo geral, as importações brasileiras de bens controlados dos Estados Unidos têm ocorrido de forma satisfatória. Seria útil, de todo modo, encontrar mecanismos bilaterais que busquem agilizar o processo de autorização, em benefício dos dois lados. Casos pontuais de denegação geraram desconforto no passado, mas dados mais recentes indicam que o Brasil tem tido acesso relativamente desimpedido a esses bens.

Nesse novo e positivo contexto das relações bilaterais, o Ministro da Defesa, Jaques Wagner, realizou visita de trabalho a Washington, em junho de 2015, às vésperas da visita da Presidenta Dilma Rousseff àquele país.

21 Sobre o regime do "Foreign Military Sales", caracterizado pelo comércio governo a governo, vide a respeito informações do Departamento de Estado em: <http://www.state.gov/t/pm/rsat/c14021.htm>.

22 Vide, a respeito, nota à imprensa da Embraer em: <http://www.embraer.com/pt-br/imprensaeventos/press-releases/noticias/paginas/boeing-e-embraer-assinam-acordo-de-cooperacao-para-o-programa-kc390.aspx>.

A visita, como se recordará, foi precedida pela aprovação pelo Congresso Nacional dos acordos até então pendentes de exame – o de cooperação em matéria de defesa e o relativo a medidas de segurança para a proteção de informações sigilosas. A aprovação desses dois instrumentos, como se poderia prever, permeou positivamente todos os encontros mantidos e permitiu a discussão de agenda propositiva sobre os próximos passos da cooperação bilateral em defesa. Em sua passagem por Washington, o Ministro da Defesa ressaltou que a aprovação desses dois instrumentos sinalizava a importância atribuída pelo governo brasileiro à cooperação em matéria de defesa com os Estados Unidos, mas também pelo Poder Legislativo e setores da sociedade brasileira, todos eles interessados no reforço da relação bilateral.

O Ministro da Defesa sublinhou, em seus encontros em Washington, a prioridade conferida ao desenvolvimento da indústria nacional de defesa, com particular atenção à inovação tecnológica. Nesse contexto, expressou interesse na consolidação de parcerias com os Estados Unidos, pautadas pela transferência de tecnologia, as quais teriam efeitos multiplicadores na relação bilateral. Mencionou, como possíveis vias a serem exploradas: a associação entre empresas de ambos os países para o desenvolvimento de um produto novo, binacional, para o mercado de defesa e a eventual constituição de um fundo para auxiliar no processo de cooperação e fusão comercial. Aduziu que, se tais iniciativas dependem essencialmente de decisões empresariais, caberia aos governos garantir o entorno institucional adequado para a realização dessas parcerias.

Também na capital americana, em sessão na Câmara de Comércio dos Estados Unidos, no dia 26 de junho, o Ministro da Defesa, acompanhado de delegação empresários brasileiros, organizados em torno da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa, pôde expressar o interesse estratégico do País em desenvolver a indústria de defesa nacional, para que as Forças Armadas possam cumprir sua missão institucional. Para o Ministro da Defesa, as empresas dos dois países devem prospectar áreas complementares para fusão, associação e cooperação, visando ao salto tecnológico para ocupar nichos de mercado. Os governos, por sua vez, devem galvanizar esse processo. Externou concordância, em reação a sugestão que lhe foi feita, na convocação do diálogo de cooperação em defesa, de nível ministerial, e afirmou ser bem-vinda a proposta de inclusão

do setor privado no mecanismo. O Ministro da Defesa aproveitou sua ida a Washington para manter encontro com seu homólogo, o Secretário de Defesa Ashton Carter, ocasião em que puderam trocar impressões sobre o estado das relações bilaterais, com especial ênfase na área de defesa e as perspectivas positivas que se abrem.

Mudança do clima

Outro tema que despertou discussões e ações coordenadas entre os dois países, em especial no decorrer do processo de preparação da visita presidencial, foi o do desafio, cada vez mais ingente, de se garantir condições para o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, por ocasião do encontro do final de junho deste ano, em Washington, os Presidentes Dilma Rousseff e Barack Obama comprometeram-se a ampliar a colaboração para enfrentar os desafios da mudança do clima, tanto no âmbito bilateral como no multilateral, notadamente no da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês).

Os dois mandatários, em declaração conjunta específica sobre o tema, reafirmaram que a "comunidade científica internacional já deixou claro que a atividade humana está mudando o sistema climático global, provocando sérios impactos, colocando um número cada vez maior de pessoas em risco, gerando novos desafios ao desenvolvimento sustentável, afetando particularmente as populações pobres e vulneráveis e as economias em redor do mundo, inclusive no Brasil e nos Estados Unidos"[23].

Os dois Presidentes reiteraram o forte desejo e empenho para que se alcance resultado exitoso na Conferência de Paris sobre Mudança do Clima[24], que se realizará no final deste ano. Segundo afirmaram, o "resultado de Paris deve sinalizar firmemente à comunidade internacional

23 A declaração conjunta Brasil-Estados Unidos sobre mudança do clima pode se lida em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10386:declaracao-conjunta-brasil-estados-unidos-sobre-mudanca-do-clima-washington-d-c-30-de-junho-de-2015&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>.

24 Para mais informações sobre a reunião de Paris, veja-se o artigo de José Antonio Marcondes de Carvalho, Raphael Azeredo e Everton Frask Lucero, também publicado nesta edição. Para informações de caráter geral e institucional, veja-se: <http://www.cop21.gouv.fr/en>.

que os governos, empresas e sociedade civil estão decididos a enfrentar o desafio climático"[25].

Ainda de acordo com o documento de referência, os dois Chefes de Estado manifestaram seu compromisso de trabalhar em conjunto e com outros parceiros para superar potenciais obstáculos a um acordo em Paris, que terá de ser necessariamente ambicioso e equilibrado. Conscientes do objetivo de longo prazo de limitar o aumento da temperatura global a um máximo de 2ºC acima dos níveis pré-industriais, concordaram que as contribuições nacionalmente determinadas[26] deverão ser expressivas, ambiciosas, com atualizações periódicas e que incentivem estratégias de transição para economias de baixo carbono. Tudo isso sob o amparo indispensável do princípio das responsabilidades comuns e diferenciadas[27], acordado, em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e reiterado, vinte anos depois, em 2012, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).

No referido documento, os dois mandatários reconheceram o valor social e econômico de ações de mitigação e de seus benefícios para adaptação, saúde e desenvolvimento sustentável. Comprometeram-se, nesse sentido, a trabalhar juntos pela mobilização de financiamento público e pela criação de instrumentos financeiros que catalisem investimentos privados em larga escala, em apoio a projetos de desenvolvimento de baixo carbono e às transições dos países para economias de baixo carbono. Ressaltaram, ainda, a necessidade de apoio financeiro continuado e robusto para ajudar

25 Vide texto da declaração conjunta (nota 21).

26 "As contribuições nacionalmente determinadas representam o pretendido aporte de cada país ao esforço global de combate à mudança do clima e deverão ter papel central no novo acordo sob a Convenção. " Com o objetivo de subsidiar o processo de preparação da contribuição que o País levará à Conferência de Paris, o Itamaraty "coordena esforço de consulta à sociedade civil brasileira, de forma a ampliar a transparência da preparação nacional e dar oportunidade a que todos setores interessados participem e opinem". Para mais informações, vide: <http://blog.itamaraty.gov.br/consultaclima>.

27 O princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento diz o seguinte:
"Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam".

a concretizar o potencial de mitigação dos países em desenvolvimento e ampliar suas ações de adaptação.

Na referida declaração, os dois mandatários ressaltaram os benefícios de ações antecipadas de mitigação para limitar o aumento da temperatura global. Assinalaram que, nos últimos anos, ambos os países têm estado ativa e produtivamente engajados em uma série de atividades que reduziram emissões de gases de efeito estufa.

Os dois mandatários sublinharam que, desde 2005, o Brasil e os Estado Unidos reduziram emissões de gases de efeito estufa, em termos absolutos, mais do que quaisquer outros países do mundo. O Brasil, de sua parte, reduziu suas emissões em cerca de 41%, com referência a 2005. Os Estados Unidos, por sua vez, reduziram suas emissões em cerca de 10% e estão em condições de alcançar a meta prevista para 2020. Notaram, ademais, que ambos os países apresentarão contribuições para o pós-2020 expressivas, compatíveis com a determinação em demonstrar liderança global nesse processo, de maneira clara e determinada.

Afirmaram, ainda, no que talvez possa ser apontado como um dos aspectos mais relevantes da declaração conjunta, o compromisso de atingir, em cada país, 20% de fontes renováveis – para além da geração hidráulica – em suas respectivas matrizes elétricas até 2030.

No plano estritamente bilateral, os dois mandatários decidiram lançar uma iniciativa conjunta sobre mudança do clima, que será implementada por um grupo de trabalho, com o objetivo de ampliar a cooperação entre os dois países em questões relacionadas a uso da terra, energia limpa e adaptação, bem como promover diálogos políticos sobre mudança do clima.

Outro aspecto ressaltado por ocasião da visita presidencial foi o do incentivo à cooperação bilateral em geração de energia nuclear segura e sustentável, bem como tecnologias correlatas.

Decidiu-se, ainda, que o Brasil e os Estados Unidos cooperarão na gestão de temas relacionados ao nexo entre água e energia, no contexto da mudança do clima. Como os dois países enfrentaram secas prolongadas e cada vez mais intensas, faz-se necessário integrar o planejamento e a tomada de decisão sobre água e energia, planejamento esse que poderia ser beneficiado por meio do intercâmbio de experiências nacionais.

Direitos Humanos

Também por ocasião da visita presidencial aos Estados Unidos, os dois governos estabeleceram, por meio de memorando de entendimento, um grupo de trabalho bilateral sobre direitos humanos globais, no âmbito do Diálogo de Parceria Global[28]. O grupo de trabalho tem como objetivos a troca de pontos de vista sobre temas de direitos humanos nos foros multilaterais, em especial nas Nações Unidas e na Organização dos Estados Americanos, e o incremento da cooperação para a proteção desses direitos, com pleno respeito às normas legais internacionais.

Os dois lados se comprometeram a dar atenção especial a temas como o combate à discriminação em todas as suas formas, inclusive por razões de gênero, raça, idade, origem nacional, deficiência, orientação sexual e identidade de gênero; a promoção das liberdades fundamentais e a proteção da sociedade civil.

O grupo de trabalho deverá reunir-se pelo menos uma vez por ano, com os representantes das duas partes encontrando-se pessoalmente, de maneira alternada, nas respectivas capitais, ou, virtualmente, por meio de vídeo conferência. As reuniões poderão coincidir com as do Diálogo de Parceria Global, realizadas, como se sabe, entre o Ministro das Relações Exteriores do Brasil e o Secretário de Estado dos Estados Unidos, mas poderão também ocorrer separadamente.

A primeira reunião do grupo de trabalho realizou-se no mês de setembro de 2015, em Brasília. Prevê-se, também, a realização de encontros adicionais do grupo de trabalho em Nova York e Genebra, a serem conduzidos pelas respectivas missões permanentes nessas cidades.

Educação

Como é de conhecimento amplo, o Ciência Sem Fronteiras é um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira, por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional.

O programa resulta de um esforço conjunto dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e da Educação, por intermédio de suas respectivas instituições de fomentos, CNPq e CAPES.

28 Vide nota 12.

Segundo informações obtidas junto à CAPES, o programa, em sua primeira fase, previa a utilização de até 101 mil bolsas, em quatro anos. O programa promove estágios em universidades internacionais de estudantes oriundos do sistema escolar brasileiro e permitir-lhes, desse modo, contatos com sistemas educacionais de excelência, além dos benefícios óbvios de poder aprender línguas estrangeiras e de colocá-los em ambientes culturais enriquecedores.

O programa tem servido como excepcional vitrine da diplomacia pública brasileira, tanto no plano externo quanto no interno, capaz de envolver um grande número de atores e com impactos continuados na interação do Brasil com outros países.

Nesse contexto, cabe ressaltar que os Estados Unidos são o principal destino dos bolsistas brasileiros no âmbito do programa Ciência sem Fronteiras. De um total de 98.475 bolsas concedidas na primeira fase do programa, entre 2011 e 2014, 27.178 foram atribuídas para estudos de graduação e pós-graduação nos Estados Unidos, o que representa mais de 25% do total do programa[29]. Há aproximadamente 12.580 bolsas vigentes no âmbito do referido programa naquele país, sendo a maioria no nível de graduação, com o período de um ano letivo, na chamada "graduação-sanduíche".

Em resposta ao esforço empreendido pelo Itamaraty para ser o agente do programa Ciência sem Fronteiras nos Estados Unidos, os setores educacionais da Embaixada do Brasil em Washington e dos Consulados-Gerais em Atlanta, Boston, Chicago, Houston, Los Angeles, Miami, Nova York e São Francisco contam com equipes dedicadas aos temas educacionais. Nesse sentido, esses postos têm empreendido diversas atividades por meio do programa de apoio a estudantes brasileiros naquele país, com recursos provenientes do Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores.

Para promover ainda mais essas iniciativas e outras correlatas, por ocasião da visita presidencial a Washington no final de junho deste ano, o Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, e seu homólogo, o Secretário de Educação, Arne Duncan, assinaram memorando de entendimento que

29 Dados atualizados podem ser obtidos em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>.

tem o propósito de incentivar o intercâmbio entre o Brasil e os Estados Unidos na área de educação profissional e tecnológica.

O memorando de entendimento poderá servir ademais como um arcabouço para futuros acordos interinstitucionais. Como iniciativa mais concreta nessa área, foram iniciadas negociações entre a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC e o *Northern Virginia Community College*. Em maio deste ano, representações dessa instituição visitaram a referida secretaria do MEC, a fim de apresentar o cenário de educação profissional e tecnológica nos Estados Unidos e propor áreas de interesse comum para a assinatura de um acordo (intercâmbio docente e discente, missões, seminários, desenvolvimento e integração de currículos, entre outros aspectos).

Ciência, tecnologia e inovação

No contexto da preparação da visita da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos, realizou-se, nos dias 28 e 29 de maio de 2015, a IV Comissão Mista (Comista) Brasil-Estados Unidos sobre Ciência, Tecnologia e Inovação.

Na abertura da sessão plenária da Comista, o Diretor do Escritório de Política de Ciência e Tecnologia da Casa Branca, John Holdren, recordou que os mandatários brasileiro e norte-americano atribuem elevada importância aos temas de ciência, tecnologia e inovação, tanto na esfera interna como no tratamento de questões globais. Recordou que, para os Estados Unidos, a pesquisa científica é essencial para tratar de tópicos que ocupam o topo da agenda do Presidente Barack Obama, tais como mudança do clima e saúde. Acrescentou que, a despeito das restrições orçamentárias, o governo daquele país ampliou, nos últimos anos, os dispêndios em ciência, tecnologia e inovação, notadamente os investimentos no ensino de ciência, tecnologia, engenharia e matemática.

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Aldo Rebelo, por sua vez, assinalou que as melhores instituições de pesquisa dos dois países estavam reunidas na Comista e recordou que o tema objeto do encontro havia constado das declarações conjuntas das últimas duas visitas presidenciais – do Presidente Barack Obama ao Brasil, em 2011, e da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos, em 2012 –, o que

aumentava a responsabilidade, tanto dele e quanto de seu homólogo, em transformar em ações concretas as determinações recebidas de seus Chefes de Estado.

Com esse propósito em vista, por ocasião da visita da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos, o MCTI e suas instituições assinaram sete instrumentos de cooperação com instituições norte-americanas[30]. Um deles é o Plano de Ação 2015-2017, definido pela Comista, que abrange as áreas de desastres naturais, ecossistemas, energias limpas e renováveis, saúde, física de altas energias, luz síncrotron, segurança cibernética, popularização da ciência e inovação.

Os institutos brasileiros Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) e o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), em parceria com duas organizações norte-americanas, o Laboratório Nacional Argonne e o *Advanced Photon Source* (APS), firmaram um acordo para desenvolver mecanismos de colaboração em pesquisas com fontes de luz síncrotron.

O documento prevê a troca de dados científicos e técnicos, a organização de encontros, o planejamento de projetos e a mobilidade acadêmica de cientistas, engenheiros e outros especialistas. A luz síncrotron é uma tecnologia que permite estudar os átomos e moléculas de um material, como estão distribuídos no espaço e como são as suas ligações.

Foi assinado também, pelos presidentes da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), e do *Council of Competitiveness* (CoC), um memorando de entendimento em inovação e competitividade, que contribuirá para o aprimoramento das políticas públicas brasileiras e norte-americanas na área.

Além disso, o MCTI e a agência federal norte-americana *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) assinaram um memorando para a instalação, no Brasil, de uma estação terrestre ligada ao Programa da Constelação do Sistema de Observação para Meteorologia, Ionosfera e Clima (Cosmic-2). Caberá ao Brasil adquirir, construir, instalar, operar e manter a estação em local a ser definido com a instituição parceira.

30 Os textos de quatro dos sete acordos podem ser lidos em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10389:atos-assinados-por-ocasiao-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-aos-estados-unidos-washington-30-de-junho-de-2015-&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>.

Também foram firmados entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a NASA, a agência espacial dos Estados Unidos, acordos para ampliar os estudos espaciais sobre o clima global e na área de heliofísica. O acordo prevê também a participação do Brasil em missões que estudam o Sol e os arredores da Terra e a cooperação entre as agências espaciais na área de educação.

Com o primeiro acordo, o Brasil passa a integrar o Programa de Aprendizagem e Observações Globais em Benefício do Meio Ambiente (*Globe*, na sigla em inglês), ação de ciência e educação ambiental que reúne estudantes, professores e cientistas. A parceria terá duração mínima de cinco anos

As agências anunciaram, ainda, parceria para aumentar as oportunidades para estudantes brasileiros de graduação e pós-graduação participarem do programa de estágio internacional na NASA. O projeto permitirá a troca de experiência entre alunos dos dois países.

Por fim, foi assinada uma declaração de intenções que prevê a promoção de esforços de pesquisa e desenvolvimento colaborativos em física de neutrinos, que são partículas elementares de qualquer matéria e ainda pouco estudadas pelos cientistas.

Observações finais

Os resultados da visita da Presidenta Dilma Rousseff aos Estados Unidos podem ser avaliados como positivos, em circunstâncias que exigiram preparação em tempo exíguo – a data da visita foi confirmada somente no dia 11 de abril, quando do encontro dos dois Presidentes à margem da VII Cúpula das Américas no Panamá. Foi possível, como se procurou deixar registrado, alcançar resultados concretos, ainda que relativamente modestos.

O maior mérito terá sido o de trazer de volta ao seu curso natural o relacionamento entre os dois países, os quais, pelas razões apontadas neste artigo, e outras tantas poderiam ser acrescentadas, estão destinados a interagir cada vez mais, em todos os níveis.

Não é por outro motivo que a Presidenta Dilma Rousseff, em declaração à imprensa logo após a reunião que manteve com o Presidente

Obama na Casa Branca, no dia 30 de junho de 2015, saudou, na presença de seu homólogo "a trajetória ascendente de nossas relações"[31].

Caberá agora, a todos nós, governos e sociedades dos dois países, dar continuidade a esse processo, que está amparado na premissa do "caráter estratégico das relações políticas, comerciais e de investimento"[32] entre o Brasil e os Estados Unidos.

31 A íntegra da declaração à imprensa da Presidenta Dilma Rousseff pode ser acessada em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-reuniao-de-trabalho-com-o-presidente-dos-estados-unidos-da-america-barack-obama-washington-eua>.

32 A frase foi empregada pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira, em discurso pronunciado por ocasião da abertura do IX CEO Fórum, que se realizou no último dia 19 de junho, em Brasília. O texto completo do discurso pode ser lido em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10252:discurso-do-ministro-mauro-vieira-por-ocasiao-da-abertura-do-ix-ceo-forum-brasil-estados-unidos-brasilia-19-de-junho-de-2015&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR>.

Novas Perspectivas para Acordos Internacionais de Investimentos – o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)

Carlos Marcio Bicalho Cozendey*
Pedro Mendonça Cavalcante**

Introdução

O Brasil é (e não é) um novato na elaboração de acordos de investimentos. Segundo a UNCTAD, existiam, ao final de 2014, 3.271 acordos sobre investimentos tradicionais, seja sob a forma dos denominados Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos (APPI, ou BIT, *Bilateral Investment Treaty*, na sigla em inglês) – 2.926 acordos, seja sob a forma de capítulos sobre investimentos em acordos de livre comércio[1] – 345 acordos. Nenhum em vigor para o Brasil. Haviam sido, entretanto, negociados 14 acordos nesse modelo tradicional nos anos 90, sem que eles tenham sido aprovados pelo Congresso Nacional. A despeito da ausência de acordos dessa natureza, o Brasil passou a ser um dos maiores destinos mundiais de investimento estrangeiro direto (IED) nas últimas duas décadas[2].

* Diplomata de carreira, atualmente Subsecretário de Assuntos Econômicos e Financeiros (SGEF) do Ministério das Relações Exteriores.

** Diplomata de carreira, atualmente na Divisão de Negociações de Serviços (DNS) do Ministério das Relações Exteriores.

1 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance, p. 106. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015.

2 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. World Investment Report 2015 – Reforming International Investment Governance, p. 5. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf>. Acesso em: 9 set. 2015.

Em 1965, foram lançadas as bases dos instrumentos de proteção aos investidores estrangeiros pela Convenção de Washington (Convenção para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados). A Convenção estabeleceu a possibilidade de que os investidores estrangeiros (pessoas físicas ou jurídicas) contestem, por meio de arbitragem internacional, medidas adotadas pelo Estado anfitrião que considerem prejudicar seus investimentos. Essa negociação ocorreu no auge do processo de descolonização, num momento em que os governos que emergiam dos movimentos de independência causavam temores em investidores internacionais, duvidosos da imparcialidade de sistemas judiciais recém-criados. Assim, o recurso à arbitragem internacional tinha como um de seus principais objetivos conceder ao investidor estrangeiro um foro percebido como isento de interferências políticas.

O Congresso brasileiro recusou-se a aprovar esse regime, entendendo, conforme registrado em ata[3], que ele concedia privilégios ao investidor estrangeiro, em detrimento do nacional, e que limitava a autonomia regulatória do Estado. Em consequência desse posicionamento, o Brasil não ratificou a Convenção de Washington nem aderiu ao texto posteriormente.

Na década de 1990, como mencionado, o tema voltou à pauta e foram assinados 14 APPIs tradicionais pelo Brasil[4]. As discussões no Congresso envolvendo a eventual ratificação desses acordos retomaram os argumentos contrários que haviam prevalecido em 1965[5]. Os textos terminaram por ser retirados do Congresso em 2002, e não foram assinados novos acordos. O Brasil continuou sendo um destino atrativo para o investimento estrangeiro e permaneceu na lista dos maiores receptores

3 CONGRESSO NACIONAL. MENSAGEM N° 230, DE 1965 Diário do Congresso Nacional (Seção I), 18-5-1965, N° 2.776-65, do Sr. PEDRO BRAGA, APUD REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, Nº 33-34 1966, p. 13.

4 A saber: Alemanha, 21/9/1995; Bélgica e Luxemburgo, em 6/1/1999; Chile, em 22/3/1994; Coreia do Sul, 1/9/1995; Cuba, em 26/6/1997; Dinamarca, em 4/3/1995; Finlândia, 28/3/1995; França, 21/3/1995; Itália, 3/4/1995; Países Baixos, 25/11/1998; Portugal, 9/2/1994; Suíça, 11/11/1994; Reino Unido, 19/7/1994; Venezuela, 4/7/1995.

5 CÂMARA DOS DEPUTADOS, PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° 396-B, DE 2000 (Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional) MENSAGEM N° 755/98. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12AGO2003.pdf#page=232>. Acesso em 9 set. 2015.

mundiais de IED, o que foi interpretado como indicação de que, ao menos no caso do Brasil, a assinatura de APPIs não era decisiva para a atração de investimentos externos, frente a fatores como a estabilização da economia, a dimensão do mercado doméstico e a dotação de recursos naturais.

O interesse dos parceiros econômicos por realizar acordos de investimentos e a progressiva internacionalização das empresas brasileiras trouxeram a questão dos acordos sobre investimentos de novo à tona no Brasil. Era preciso, porém, evitar os problemas dos acordos tradicionais e buscar um modelo que realmente procurasse promover os investimentos, já que, nos APPIs tradicionais, a promoção é a proteção, e só. Assim, uma equipe que incluiu, além do Itamaraty, o MDIC, o Ministério da Fazenda, o Banco Central e a CAMEX, em consultas com outros órgãos e entidades, desenvolveu o modelo dos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

O modelo brasileiro parte da concepção de longo prazo de que os Estados devem cooperar para auxiliar a realização e expansão de investimentos recíprocos. Ele reduz a centralidade do litígio, presente na forma como os APPIs tradicionais foram aplicados, e propõe o desenvolvimento de institucionalidade que fomente o diálogo entre o investidor e o Estado receptor dos investimentos. Consagra disciplinas básicas de proteção ao investimento, que equilibra com dispositivos de responsabilidade social corporativa. Procura prevenir as controvérsias por meio de mecanismos de diálogo, enquanto, em última instância, prevê mecanismo de arbitragem internacional entre Estados, e não entre investidores e Estados.

Breve Histórico da Proteção Internacional ao Investimento Estrangeiro

O crescimento dos investimentos dos nacionais de um Estado em territórios sob jurisdição de outro Estado gerou o desenvolvimento de normas costumeiras internacionais a partir do século XIX. Na segunda metade do século XX, foi criado mecanismo de solução de controvérsias em matéria de investimentos entre investidores e Estados baseado em um tratado plurilateral (a Convenção de Washington para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados) e iniciou-se a conformação de uma constelação de acordos

bilaterais (os Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos – APPIs), que se acelerou na virada do século.

A proteção específica ao investimento estrangeiro se origina na ideia de que, por não fazer parte do Estado receptor do investimento, o investidor estrangeiro estaria em posição vulnerável em relação a esse Estado, e de que crises políticas entre o país do investidor e o país receptor poderiam ter consequências adversas ao investidor estrangeiro. Além disso, por não fazer parte da comunidade local, o investidor teria maior dificuldade em apresentar demandas, como sugestões de mudanças legislativas e pedidos de autorizações, às autoridades do país no qual investe.

Kenneth Vandevelde divide o histórico da proteção internacional ao investimento estrangeiro em três fases distintas: a Colonial (do final do século XVIII até a Segunda Guerra Mundial), a Pós-Colonial (do fim da Segunda Guerra Mundial até o fim da Guerra Fria) e a Global (do fim da Guerra Fria até hoje)[6].

No início do Período Colonial, a América Latina, a África e a Ásia estavam em sua quase totalidade sob o domínio de colonizadores de países centrais. Assim, não era necessária a criação de arcabouço jurídico para regular o investimento estrangeiro, pois o poder militar imperial garantia os investimentos nas colônias. No século XIX, porém, a América Latina passou a contar com soberanias distintas das dos investidores estrangeiros, que já não podiam respaldar sua atuação apenas na força. Contudo, isso não significa que a América Latina tenha ficado isenta de violência praticada por nações militarmente poderosas para garantir seus interesses econômicos[7], em período conhecido como a "política das canhoneiras"[8].

Os Estados de origem dos investidores eram bastante atuantes na defesa dos interesses de seus nacionais, mesmo na falta de diretrizes claras de comportamento estatal em relação ao investimento estrangeiro. Agentes diplomáticos atuavam junto aos Governos locais em busca de vantagens para os nacionais de seus países. Como não havia consenso

6 VANDEVELDE, Kenneth J. *A Brief History of International Agreements*. U.C. Davis Journal of International Law & Policy. Fall, 2005.

7 MITCHELL, Nancy. *The danger of dreams: German and American imperialism in Latin America*. UNC Press Books, 1999.

8 TOPIK, Steven. *Comércio e canhoneiras: Brasil e Estados Unidos na Era dos Impérios (1889-97)*. Companhia das Letras, 2009.

sobre costumes consolidados quanto ao tratamento do investimento estrangeiro[9], o recurso à proteção diplomática, quando o Estado de origem do investidor assume a causa de seu nacional perante o Estado hospedeiro, não apenas era habitual, mas tornou-se frequentemente abusivo.

De acordo com o instituto da proteção diplomática, o Estado toma uma queixa de seu nacional contra país estrangeiro como se fosse sua, atuando contra o Estado estrangeiro que prejudicou interesse de seu nacional[10]. As empresas de Estados centrais que investiam em países periféricos recebiam amplo apoio do aparelho estatal de seus Estados de origem para proteger seus interesses comerciais, incluindo, por vezes, o das forças armadas[11].

O instituto da proteção diplomática, inicialmente, tinha como objetivo equiparar as duas partes em litígio, retirando o diferencial de poder que existiria quando o Estado é colocado no polo oposto a um indivíduo, ainda mais quando esse indivíduo é estrangeiro. Transformava-se, assim, a disputa numa discussão de Estado contra Estado para eliminar a assimetria existente entre indivíduo e Estado. O que fazer, no entanto, quando os Estados envolvidos têm grandes diferenciais de poder à sua disposição? Na ausência de regras claras, a proteção diplomática acabava criando assimetrias que favoreciam o nacional do Estado mais poderoso.

Para evitar o abuso da utilização do instituto da proteção diplomática, doutrinadores latino-americanos, como o argentino Carlos Calvo, defenderam restrições à sua aplicação[12]. Segundo a Doutrina Calvo, os países exportadores de capital deveriam renunciar a conceder proteção diplomática a seus investidores em países latino-americanos.

O incidente de Caracas, em 1903, em que a Grã-Bretanha, a Alemanha e a Itália bloquearam e bombardearam o porto da capital venezuelana para

9 DOLZER, Rudolf. *Fair and Equitable Treatment: A Key Standard in Investment Treaties*. The International Lawyer (2005), v. 39, issue 1, p. 87-106.

10 MELLO, Celso D. De Albuquerque. *Direito Internacional Público* – 15 Edição. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004, v. 1, p. 522.

11 VIDIGAL, Geraldo de Camargo et al "Panorama Jurídico-econômico dos Investimentos Transnacionais: Análise Crítica". In: CASELLA, Paulo Borba et al (orgs.). *Direito Internacional, humanismo e globalidade: Guido Fernando Soares Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 601.

12 HERSHEY, Amos S. *The Calvo and Drago Doctrines*. In: American Journal of International Law, v. 1, 1907, p. 27.

a garantia de cobrança de dívidas, teve grandes repercussões no Direito Internacional e na política pan-americana. Como resultado direto desse incidente, foram elaboradas a Convenção da Haia sobre a Restrição do Uso da Força em Questões Contratuais[13] e a Doutrina Drago-Porter. Para Luís Maria Drago[14], então ministro das Relações Exteriores argentino, os estados investidores não poderiam utilizar a força para cobrar créditos de seus nacionais que investiram em países estrangeiros. Esse conceito ficou conhecido como a Doutrina Drago-Porter[15], levando também o nome do General norte-americano Horace Porter, que a defendeu quando a doutrina foi inicialmente proposta na Conferência Pan-americana de 1906, realizada no Rio de Janeiro[16].

A Primeira Guerra Mundial e a posterior criação da Corte Permanente de Justiça Internacional (precursora da atual Corte Internacional de Justiça) também tiveram reflexos importantes na produção normativa do Direito Internacional na área dos investimentos estrangeiros. No contexto do movimento de expansão da utilização do Direito Internacional como instrumento de contenção do uso da força na relação entre os Estados, três casos paradigmáticos – o caso Mavrommatis[17], o caso Alta Silésia[18] e o caso da Usina de Chórzow[19] – ajudaram a consolidar a noção de responsabilidade dos Estados por atos que "gerem prejuízos a estrangeiros dentro de seus territórios, devendo ressarci-los pelos danos, e, na maior

13 SCOTT, George Winfield. *Hague Convention Restricting the Use of Force to Recover on Contract Claims*. The American Journal of International Law, v. 2, n. 1 (Jan., 1908), p. 78-94. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2186560>. Acesso em: 24 out. 2010.

14 DRAGO, Luis M. *State Loans in their Relation to International Policy*, AM. J. INT'L L. 692-726 (1907).

15 de MAGALHÃES, José Carlos. *Direito Econômico Internacional*. Curitiba: Juruá Editores, 2005, p. 130-132.

16 CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2008, p. 179.

17 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Publications of the Permanent Court of International Justice Series A – No. 2; Collection of Judgments A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1924.

18 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Publications of the Permanent Court of International JusticeSeries A. No. 6; Collection of Judgments A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1925.

19 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Publications of the Permanent Court of International Justice Series A - No. 17; Collection of Judgments A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1928.

medida possível, apagar as consequências do ato, restabelecendo o status que teria provavelmente ocorrido sem o ato ilícito"[20]. Dessa forma se afirmava o papel dos instrumentos jurisdicionais e do direito para resolver questões relacionadas à proteção dos investidores estrangeiros em contraposição às pressões ou intervenções militares.

No contexto da reorganização da economia internacional após a Segunda Guerra Mundial, definida pelas conferências de Bretton Woods e de Havana, o tema dos investimentos foi objeto da Carta de Havana, que deveria criar a Organização Internacional de Comércio, cujo texto previa a negociação de acordos bilaterais ou multilaterais para a proteção de investimentos:

> Article 12, 1, d) the interests of Members whose nationals are in a position to provide capital for international investment and of Members who desire to obtain the use of such capital to promote their economic development or reconstruction may be promoted if such Members enter into bilateral or multilateral agreements relating to the opportunities and security for investment which the Members are prepared to offer and any limitations which they are prepared to accept of the rights referred to in sub-paragraph (c).[21]

A Carta de Havana nunca chegou a entrar em vigor, por não ter sido aprovada pelo Congresso norte-americano. O sistema provisório do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que regulou o comércio mundial pelas décadas seguintes, deixou o tema de lado até a Rodada Uruguai de negociações, que resultou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O processo de descolonização, durante as décadas de 1950 e 1960, teve grande impacto no desenvolvimento de normas internacionais sobre investimentos, no chamado período "Pós-Colonial", segundo a classificação de Vandevelde[22]. O surgimento de novas soberanias

20 VIDIGAL, Geraldo de Camargo et al "Panorama Jurídico-econômico dos Investimentos Transnacionais: Análise Crítica". In: CASELLA, Paulo Borba et al (orgs.). *Direito Internacional, humanismo e globalidade: Guido Fernando Soares Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 602.

21 CONVENÇÃO DE HAVANA, 1948. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2015.

22 VANDEVELDE, Kenneth J. A Brief History of International Agreements. U.C. Davis Journal of International Law & Policy. Fall, 2005.

teve como consequência o aumento do interesse de países centrais no estabelecimento de mecanismos jurídico-diplomáticos para regulação e proteção de investimentos estrangeiros.

Ao conquistar suas independências políticas, os novos Estados nacionais depararam-se com a realidade de que possuíam controle limitado de suas próprias economias, uma vez que as atividades econômicas de maior importância na geração de divisas, como o setor de exploração de recursos naturais, estavam em sua grande maioria nas mãos de investidores internacionais. Essa constatação levou a uma onda de nacionalizações, especialmente em países produtores de petróleo.

O receio de empresas transnacionais de que seus ativos fossem nacionalizados com base em regras de Estados recém-criados, em tribunais igualmente jovens, com elevada politização das decisões, reforçou seu interesse no desenvolvimento de medidas de mitigação de risco para investidores internacionais. Nesse contexto, caminhou-se rapidamente para um modelo que estabelecia não só garantias de proteção aos investidores estrangeiros, mas mecanismos de arbitragem internacional, pelos quais os investidores não se limitavam ao recurso ao judiciário local. Na década de 1950, foi assinado o primeiro Tratado Bilateral de Investimento (ou Acordo para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos – APPI, em inglês normalmente referidos como BIT – *Bilateral Investment Treaty*) entre a República Federal da Alemanha e o Paquistão[23], que inaugurou novo momento no tratamento jurídico-diplomático dos investimentos internacionais.

No âmbito plurilateral, o tema da proteção de investimentos foi tratado pela Convenção para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados, de 1965, mais conhecida como Convenção de Washington, que buscou instituir regime internacional de solução de controvérsias entre investidores e Estados hospedeiros, para a proteção de investimentos estrangeiros.

A Convenção criou o mecanismo do CIADI (Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos, ICSID – *International Centre for Settlement of Investment Disputes*, em sua sigla em inglês), ligado ao Banco Mundial, como foro de solução de controvérsias específico para

23 SALACUSE, J. and SULLIVAN, N.: 2004, *Do BITs really work? an evaluation of bilateral investment treaties and their grand bargain*. Harvard International Law Journal 46(1) 2005, p. 4.

conflitos entre investidores e Estados, disponível para os nacionais de Estados-Partes da Convenção. O sistema é plurilateral, sendo vinculante apenas aos Estados aderentes. A Convenção cria o mecanismo para as arbitragens, que avaliam as controvérsias à luz de acordos ou contratos específicos, pois não traz disposições substantivas de tratamento jurídico do investimento estrangeiro.

A Convenção de Washington conta com 143 ratificações, havendo importantes exceções, como Brasil, México, Índia e África do Sul. Recentemente o Canadá alterou sua posição histórica contrária à participação na Convenção de Washington, e a ratificou, em 2013. Países que se retiraram da Convenção de Washington são raros, mas incluem Equador e Bolívia[24].

No terceiro e último período histórico da proteção internacional dos investimentos de Vandevelde[25], que se inicia com o fim da Guerra Fria, houve novas tentativas de se criar regime verdadeiramente multilateral de investimentos na OMC e na OCDE, ao passo que se multiplicaram os APPIs ao longo da década de 1990 e se difundiu a negociação de "capítulos de investimentos" na linha dos APPIs em acordos de livre-comércio.

As negociações da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais do GATT, iniciadas em 1986 e que culminaram com a criação da Organização Mundial do Comércio em 1994, incluíram o tema dos investimentos. Os países predominantemente exportadores de capitais propugnavam a criação de disciplinas para as políticas que afetassem os investimentos estrangeiros. O mandato da Rodada, entretanto, limitou as discussões às chamadas TRIMS (*Trade Related Investment Measures* – Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio) e não entrou no campo da proteção dos investidores. O acordo resultante não foi além de explicitar políticas já proibidas pela aplicação dos artigos do GATT, com impacto no comércio de bens, como a imposição às empresas de requisitos de performance de exportação ou conteúdo local. Já o GATS (*General Agreement on Trade in Services*) instituiu listas de compromissos de liberalização de prestação de

24 RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil* Journal of World Energy Law & Business, 2009, v. 2, n. 2.

25 VANDEVELDE, Kenneth J. A Brief History of International Agreements. U.C. Davis Journal of International Law & Policy. Fall, 2005.

serviços em quatro modos, incluindo o modo 3, "presença comercial", no qual um prestador de serviços se estabelece em outro país, ou seja, realiza um investimento estrangeiro direto para prestar o serviço.

A década de 1990 assistiu a uma verdadeira explosão da assinatura de acordos de investimentos, movimento de que o Brasil, como indicado acima, participou. O auge deste movimento ocorreu em 1996, ano em que foram assinados mais de 200 acordos de investimentos[26]. Em 1995, foi dado início, na OCDE, à negociação de um acordo multilateral de investimentos, sob a expectativa, dos membros daquela organização, de consolidar o consenso internacional que a multiplicação dos acordos parecia deixar vislumbrar. A negociação, da qual o Brasil não participou, foi, porém, interrompida em 1998, após forte pressão contrária de movimentos da sociedade civil dos próprios membros da OCDE que participavam das negociações.

Durante a Conferência Ministerial de Cingapura, de 9 a 13 de dezembro de 1996, foram iniciadas, pela OMC, discussões sobre os chamados "Temas de Cingapura" (investimentos, políticas de concorrência, transparência em compras públicas e facilitação de comércio). O Brasil apoiou proposta canadense de discussão do tema dos investimentos no âmbito da Organização, e foi criado grupo de trabalho específico sobre o assunto.

Cabe recordar que, naquele momento, o Brasil já havia negociado alguns dos APPIs que posteriormente não lograram aprovação do Legislativo e prevalecia, no Governo, a percepção de que acordos de investimentos contribuiriam para atrair maior volume de capital estrangeiro para o país, contribuindo para o processo de estabilização macroeconômica que havia sido iniciado com o Plano real em 1994. O apoio à tentativa de multilateralizar o tema na OMC decorria, mais especificamente, da preocupação do Governo brasileiro em evitar a competição predatória entre países em desenvolvimento por investimentos. A inclusão da negociação sobre investimentos na OMC permitiria também que o tema fosse parte da barganha para a liberalização do setor agrícola. Além disso, a negociação na OCDE gerava preocupação no Brasil, uma vez que o país não participava das negociações, mas antevia que seria posteriormente pressionado a aderir ao

26 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance, p. 106. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015.

texto da OCDE. Assim, o apoio a trazer o tema para discussão multilateral na OMC se fazia na expectativa de que pudesse haver concertação entre países em desenvolvimento para alcançar um acordo mais equilibrado. Os países em desenvolvimento, porém, foram majoritariamente contrários a iniciar uma negociação sobre o tema, que terminou por não ser incorporado às negociações da Rodada Doha da OMC.

Diante do fracasso das tentativas de criação de instrumentos pluri ou multilaterais, as normas internacionais sobre investimentos continuaram a se desenvolver em nível bilateral. Ao mesmo tempo, o caráter relativamente homogêneo da primeira geração de acordos de investimentos deu lugar a uma maior variação de disciplinas e procedimentos, na medida em que os países tentavam reagir aos problemas identificados quando os acordos começaram a ser acionados com mais frequência e as arbitragens se multiplicaram, como veremos na próxima seção.

Hoje encontram-se em negociação duas tentativas de negociação plurilateral ampla de regras de investimentos no marco das negociações de acordos regionais de livre comércio. Tanto a negociação da Parceria Transpacífica (*Transpacific Partnership* – TPP), entre diversos países da Ásia e das Américas, quanto aquela em curso, entre Estados Unidos e União Europeia, da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP) incluem capítulos específicos sobre investimentos. No caso desta última, parlamentares europeus e organizações da sociedade civil europeia têm manifestado oposição ao estabelecimento de um mecanismo arbitral de solução de controvérsias investidor-Estado no contexto do acordo. A própria Alemanha, um dos países que mais defendem os acordos de investimentos tradicionais com países em desenvolvimento, chegou a propor a exclusão do tema do acordo com os Estados Unidos. A Comissão Europeia anunciou, recentemente, proposta de criar uma instância de apelação das arbitragens, na tentativa de angariar apoio à inclusão do mecanismo investidor-Estado no Acordo.

Problemas dos Acordos Tradicionais de Proteção e Promoção de Investimentos

Desde sua concepção, os APPIs foram negociados basicamente entre países centrais e periféricos, não havendo praticamente acordos dessa

natureza entre economias desenvolvidas. Essa realidade foi repetidamente apontada pelos críticos desses acordos como evidência de que suas disposições seriam tão severas para os receptores de investimentos e permitiriam tal questionamento das políticas públicas, que nenhum país desenvolvido desejaria submeter-se a elas.

Defensores dos APPIs argumentam que há reduzido risco político de interferência em investimentos em economias desenvolvidas e, assim, não haveria justificativa para APPI entre, por exemplo, a Alemanha e os Estados Unidos.

O fato é que os anos 1990 e 2000 não trouxeram apenas a proliferação dos acordos de investimentos, mas também da utilização pelos investidores dos mecanismos arbitrais de solução de controvérsias entre investidores e Estados. Os casos conhecidos de solução de controvérsias investidor-Estado, que não chegavam a uma dezena em 1990 e a uma centena no ano 2000, já passam hoje de 600[27].

Os APPIs tradicionais continham geralmente poucas páginas, com obrigações descritas de forma vaga. Com base em interpretações extensivas destes conceitos, multiplicaram-se os questionamentos dos investidores a medidas e políticas adotadas pelos Estados e alguns casos alcançaram grande repercussão política nos países envolvidos. Nesse contexto, países desenvolvidos, preocupados com possíveis questionamentos a seu próprio espaço regulatório, promoveram a alteração de seus modelos de acordos de investimentos, agregando extensas cláusulas que buscam delimitar mais claramente as obrigações dos Estados frente aos investidores.

Os Estados Unidos, por exemplo, após serem demandados no mecanismo do CIADI, alteraram seu modelo de acordo e limitaram hipóteses de acionamento do sistema de solução de controvérsias[28]. As salvaguardas introduzidas no modelo americano, porém, mantêm amplo espaço de interpretação para os árbitros ao utilizar conceitos tradicionais na cultura jurídica anglo-saxã que só têm seu alcance delimitado ao serem aplicados ao caso concreto (*significant, relevant,* etc.). Assim, por exemplo,

27 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance, p. 114. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015.

28 Ver Apotex Holdings Inc. e Apotex Inc. contra os Estados Unidos da América (ICSID Case No. ARB(AF)/12/1). Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=GenCaseDtlsRH&actionVal=ListPending>. Acesso em: 27 jan. 2014.

o modelo não admite que *frivolous claims* sejam apresentados aos árbitros, medida apontada como moderador importante da disposição litigante dos investidores. Caberá, porém, aos árbitros, em última instância, determinar se uma reclamação é "frívola" ou não, segundo testes que desenvolverão e aplicarão ao caso específico.

Os APPIs clássicos, que seguem modelo relativamente uniforme, possuem diversas cláusulas polêmicas. Uma das mais controversas é a possibilidade de arbitragem investidor-Estado, por meio da qual um indivíduo ou uma empresa pode acionar diretamente esse Estado receptor em arbitragem internacional.

Essa possibilidade coloca em pé de igualdade, à luz do Direito Internacional, o indivíduo (pessoa natural ou jurídica) e o Estado[29]. O caráter controverso nos APPIs não está, entretanto, na possibilidade de que o indivíduo se torne sujeito do Direito Internacional, mas sim de que essa subjetividade não se exerça em defesa de um direito específico do indivíduo, como na arbitragem contratual, de resto amplamente aplicada entre empresas e Estados, mas para questionar um interesse coletivo, como marcos regulatórios e políticas públicas.

Isso decorre da maneira como evolui a aplicação e interpretação de certas cláusulas desses acordos, em particular as referentes à expropriação. Por meio desta cláusula, busca-se regular as hipóteses de desapropriação de um bem do investidor por parte do Estado, bem como assegurar o direito a compensação justa e eficaz pelo bem desapropriado. O tipo mais simples de expropriação é a chamada "expropriação direta", quando o Estado toma para si a propriedade de um investimento realizado pelo investidor estrangeiro, como, por exemplo, em uma desapropriação de uma fábrica para a construção de uma nova estrada.

Os APPIs buscaram evitar que o Estado receptor contornasse as obrigações de indenização por expropriação por meio da inclusão, no conceito de expropriação, das "medidas equivalentes" à expropriação. A doutrina internacional cunhou diferentes termos para esse alargamento do conceito de expropriação, como *creeping expropriation, regulatory expropriation* e *indirect expropriation*.

29 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Econômico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 138.

Na prática, o que deveria ser um conceito acessório à garantia de indenização por expropriação terminou assumindo o centro da cena. A interpretação extensiva do significado da expropriação indireta terminou transformando o dispositivo em instrumento de questionamento de políticas regulatórias de toda natureza, atingindo áreas sensíveis como políticas de proteção do meio ambiente, políticas sociais ou políticas de saúde. Por meio da doutrina de expropriação indireta, políticas públicas legítimas como o combate ao fumo, por exemplo, podem ser questionadas em sede arbitral com base em APPIs, por serem consideradas equivalentes a uma expropriação por tribunais arbitrais, como no caso movido pela Philip Morris contra o Uruguai[30]. A produtora de cigarros alegou que a medida uruguaia de exigência de embalagem padrão para cigarros, com vistas a diminuir a atratividade e limitar o consumo de um produto prejudicial à saúde, consistia em medida equivalente à expropriação dos direitos de propriedade intelectual associados à embalagem de cigarros. Versões mais recentes dos modelos de APPI, como o dos Estados Unidos[31], buscam limitar o escopo da cláusula de expropriação indireta, criando algumas exceções à sua aplicação, mas mantêm o espaço para que os investidores possam questionar políticas públicas e para que os árbitros, em decorrência, possam revisar seu mérito.

Por outro lado, alguns APPIs mais recentes, ou capítulos de investimentos em acordos de livre comércio, entre os quais aqueles de que participam os Estados Unidos, avançaram mais explicitamente na limitação das políticas aplicadas a investimentos, com a inclusão de extensa proibição de cláusulas de desempenho, ou na extensão de disciplinas a outros temas, como a propriedade intelectual.

Diferentemente da proteção diplomática, nos APPIs as controvérsias entre um investidor e o Estado hospedeiro de seu investimento podem ser levadas a uma arbitragem internacional sem passar pelo crivo político do Estado exportador de capital, que não tem mais poder discricionário de escolher quais demandas serão levadas adiante. Para os defensores da

30 Ver Philip Morris Brand Sàrl (Suíça), Philip Morris Products S.A. (Suíça) e Abal Hermanos S.A. (Uruguai) contra a República Oriental do Uruguai (ICSID Case No. ARB/10/7). Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=GenCaseDtlsRH&actionVal=ListPending>. Acesso em: 27 jan. 2014.

31 O novo modelo de APPI estadunidense está disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

arbitragem investidor-Estado, essa característica permitiria o isolamento da controvérsia sobre investimentos das considerações políticas. Por um lado, na perspectiva do investidor, o mecanismo evitaria que seus interesses deixassem de ser perseguidos em razão de considerações políticas de seu Estado de origem, caso este não desejasse criar confrontação com o Estado receptor do investimento. Por outro lado, na perspectiva do Estado de origem do investidor, o mecanismo evitaria que uma controvérsia que diz respeito a um particular se transformasse numa divergência com outro Estado e, no nível interno, evitaria que tivesse que decidir que casos de que particulares acolher e levar a uma controvérsia. Da perspectiva do Estado receptor, seriam evitados os ecos da proteção diplomática extrema e os riscos de ter um Estado poderoso batendo à sua porta em defesa de um investidor.

Entretanto, a dinâmica que cerca hoje um mecanismo arbitral de solução de controvérsias Estado-Estado é muito diferente da dinâmica da proteção diplomática da política das canhoneiras do passado. Os mecanismos arbitrais bem regulados e com procedimentos claramente estabelecidos se tornaram comuns no campo econômico, do sistema de solução de controvérsias da OMC, mais universal, aos sistemas estabelecidos em acordos de livre comércio. Dessa forma, da perspectiva do Estado receptor, não há porque temer a assimetria entre os Estados num mecanismo Estado-Estado, tendo em vista que o enfrentamento se dará no campo do direito, em igualdade de condições de argumentação. Sua utilização é, no mais das vezes, uma maneira de dissipar tensões e direcionar a uma decisão técnica temas que poderiam efetivamente tornar-se enfrentamentos políticos. Dessa forma, por parte do Estado de origem do investimento, tampouco há por que, ter dúvidas na utilização do mecanismo. Da perspectiva interna, no âmbito dos mecanismos de solução de controvérsia comerciais arbitrais Estado-Estado, os Estados estão acostumados a realizar a triagem dos casos apresentados pelos particulares que tenham relevância e consistência para serem levados à instância arbitral. Assim, em geral, tampouco da perspectiva do investidor há porque temer o bloqueio de seu caso por razões políticas, desde que o caso tenha efetivamente relevância e boa base jurídica.

Por outro lado, o fato de as reclamações serem levadas à arbitragem por investidores no âmbito dos APPIs não elimina suas consequências

políticas. Certos casos polêmicos tiveram grande repercussão, como o questionamento de políticas ambientais mexicanas no âmbito do NAFTA[32], da política de *Black Empowerment* na África do Sul[33], ou da política de restrições a embalagens de cigarros na Austrália[34] e no Uruguai[35]. A percepção pública dificilmente separa, nesses casos, a nacionalidade do investidor demandante da ação do Estado respectivo. Na prática, a controvérsia termina sendo um ônus político para o relacionamento entre os Estados em questão, sem que o Estado do investidor demandante possa fazer qualquer coisa para impedir a controvérsia, mesmo que com ela não concorde. Ao mesmo tempo, em casos como as controvérsias decorrentes das medidas argentinas tomadas no contexto da saída da conversibilidade do peso, os Estados dos países de origem dos investidores que se consideram afetados não deixam de tomar a defesa dos mesmos e utilizar os instrumentos à disposição para pressionar o Estado receptor, como ocorreu nesse caso, entre outros, por meio da oposição à concessão de empréstimos pelo Banco Mundial.

Os mecanismos de arbitragem investidor-Estado são colocados pelos APPIs tradicionais à disposição apenas dos investidores estrangeiros, criando uma discriminação em relação aos investidores nacionais. Enquanto tanto nacionais como estrangeiros podem recorrer ao judiciário do Estado receptor de investimentos para uma queixa contra ele, apenas os estrangeiros podem recorrer aos mecanismos investidor-Estado previstos nos Acordos. Com efeito, os APPIs mais modernos se desdobram em nuances para assegurar que os nacionais dos Estados receptores de investimentos não tenham acesso aos mecanismos, temendo a repercussão de sua utilização, em casos específicos, pelos próprios

32 Ver Metalclad Corporation v. United Mexican States (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1). Disponível em: <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/Pages/casedetail.aspx?CaseNo=ARB(AF)/97/1>. Acesso em: 9 set. 2015.

33 Ver Piero Foresti, Laura de Carli and others v. Republic of South Africa (ICSID Case No. ARB(AF)/07/1). Disponível em: <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/Pages/casedetail.aspx?CaseNo=ARB(AF)/07/1&tab=DOC>. Acesso em: 9 set. 2015.

34 Ver Philip Morris Asia Limited v. The Commonwealth of Australia, UNCITRAL, PCA Case No. 2012-12. Disponível em: <http://www.italaw.com/cases/851>. Acesso em: 9 set. 2015.

35 Ver Philip Morris Brand Sàrl (Suíça), Philip Morris Products S.A. (Suíça) and Abal Hermanos S.A. (Uruguai) contra a República Oriental do Uruguai (ICSID Case No. ARB/10/7). Disponível em: <https://icsid.worldbank.org/apps/icsidweb/cases/Pages/casedetail.aspx?caseno=ARB/10/7>. Acesso em: 9 set. 2015.

nacionais em substituição ao recurso ao judiciário local. Ao mesmo tempo, cabe perguntar-se se os investidores estrangeiros, tendo recurso a essa via, não deixam de unir-se às sociedades locais na defesa de um judiciário local mais ágil, eficaz e transparente.

Os APPIs tradicionais, com seu foco no mecanismo de solução de controvérsias, acabam estimulando uma dinâmica conflitiva que não leva à criação de um ambiente efetivamente favorável aos investimentos. Embora denominados Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos, os APPIs não dispõem de cláusulas ou mecanismos ativos de promoção dos investimentos. Sua lógica é de que a proteção dos investidores estrangeiros seria, em si, um instrumento de promoção dos investimentos, ao criar um clima mais favorável aos investimentos estrangeiros. A eficácia dos APPIs nesse sentido, porém, tem sido seriamente questionada, uma vez que não há dados que comprovem definitivamente o aumento de fluxo de investimentos para países que concluem esse tipo de acordo[36]. Nos APPIs, a promoção é a proteção, mas a segunda tomou conta da primeira.

A utilização abusiva dos mecanismos de solução de controvérsia investidor-Estado tem levado, muitas vezes, ao oposto dos objetivos dos APPIs, na medida em que o investidor prejudica de tal maneira seu relacionamento com o Estado receptor que sua permanência naquele país fica seriamente prejudicada. Não raro, quando o investidor busca extrair o máximo de recursos do adversário, com o qual não pretende mais negociar, a indenização oriunda da arbitragem de investimentos termina por funcionar como um "presente de despedida" que o investidor recebe ao encerrar suas atividades no país anfitrião: "*[the]* formal adversarial structure and the possibility of bias in courtroom litigation can destroy the business relationship; which is conducive to the smooth flow of international trade"[37].

36 SALACUSE, J. and SULLIVAN, N.: 2004, *Do BITs really work? an evaluation of bilateral investment treaties and their grand bargain*. Harvard International Law Journal 46(1) 2005.

37 McLAUGHLIN, J. T. *Arbitration and Developing Countries*. INTERNATIONAL LAWYER (1979), apud HIPPOLYTE, Antonius R. Hippolyte, Antonius Rickson. *Third World Perspectives on International Economic Governance: A Theoretical Elucidation of the 'Regime Bias' Model in Investor-State Arbitration and its Negative Impact on the Economies of Third World States*, 2012. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2080958> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2080958>. Acesso em: 9 ago. 2012, p. 3.

A proliferação de APPIs e de laudos exarados sob sua égide tem gerado preocupação com a falta de consistência entre si de algumas das interpretações avançadas pelos árbitros. Como os tribunais arbitrais instituídos no âmbito do CIADI são criados a cada controvérsia e têm como base acordos distintos, não é possível falar de jurisprudência arbitral de investimentos[38]. Assim, apesar de haver referências a julgados anteriores do CIADI em casos arbitrais de investimentos por parte dos representantes jurídicos das partes envolvidas em uma controvérsia, não há qualquer garantia que o novo caso será resolvido de maneira semelhante aos casos anteriores. Essa insegurança quanto ao resultado das controvérsias reduz a confiabilidade do sistema CIADI e tem levado a propostas de desenvolvimento de alguma forma de jurisprudência internacional. É duvidoso, porém, que os Estados aceitem, fora de um sistema verdadeiramente multilateral de disciplinas sobre investimentos, a prevalência de julgamentos baseados em acordos dos quais não são partes. As tentativas de correção dos problemas identificados no modelo mais tradicional de APPI, por sua vez, aumentam as diferenças entre os acordos, dificultando ainda mais a pretensão de estabelecimento de tal sistema jurisprudencial e de um Direito Internacional sobre Investimentos.

Cabe lembrar, finalmente, que a proteção oferecida pelos APPIs não elimina, naturalmente, as dificuldades inerentes ao Direito Internacional, resultante da interação entre Estados soberanos. No caso dos acordos de investimentos é particularmente relevante a dificuldade de execução das decisões ao amparo de seus mecanismos de solução de controvérsias. Como alerta Thomas Wälde:

> Governments have numerous ways not available to private parties to obstruct enforcement if there is an award against them. While the ICSID convention (as the Energy Charter Treaty) includes an obligation to comply with the award and for national courts to enforce them, this does not help to overcome "sovereign immunity" objections against execution into governmental assets. Most government assets are located in the respondent States; counsel for claimants acquire imaginative skills in tracing the few assets of

38 SCHREUER, Christoph e WEINEGER, Matthew. *Conversations Across Cases – Is there a Doctrine of Precedent in Investment Arbitration?* Disponível em: <http://www.univie.ac.at/intlaw/conv_across_90.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

> a commercial nature accessible outside the host State. Domestic courts are notoriously reluctant – whatever the rules of the ICSID convention of Article V of the New York Convention – to enforce against their Government. Russia has, it seems, so far not paid up any of the BIT-rendered awards (not other commercial arbitral awards) against it.[39]

A eficácia dos acordos de investimentos, a despeito de toda a construção legal, dos mecanismos arbitrais e das vultosas despesas com advogados, depende, em última instância, de que o Estado receptor mantenha o interesse na continuidade da aplicação do sistema de proteção. A manutenção da eficácia dos acordos de investimentos permanece, para além da vontade de seus negociadores, um evento político e não técnico. Sempre haverá um cálculo político entre os efeitos do cumprimento da sentença e a implementação de políticas ou medidas consideradas de interesse nacional ou mesmo de interesse político do governante de turno. Nesse sentido, a estrutura jurídica em torno dos acordos de investimentos não é em si uma garantia absoluta aos investidores, mas essa garantia será tão mais eficaz quanto mais os elementos de benefício e interesse mútuo entre investidores e Estados forem incentivados.

O Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos

O Brasil é hoje, crescentemente, um país de origem de investimentos transnacionais, embora ainda seja, predominantemente, um país receptor de investimentos. Essa dupla condição exige um equilíbrio delicado entre os interesses de promoção dos investimentos brasileiros no exterior, os interesses de proteção dos investidores brasileiros no exterior, os interesses de atração de investimentos estrangeiros para o Brasil e os interesses de preservação da autonomia de gestação e administração de políticas públicas pelo Estado nacional. Num cenário de globalização econômica, em que a internacionalização das empresas é elemento estratégico, tornou-se necessário retornar à questão dos acordos de investimentos. Nesse movimento, além de buscar o equilíbrio entre estes interesses, o

39 WÄLDE, Thomas W. The Specific Nature of Investment Arbitration. *Les aspects nouveaux du droit des investissements internationaux / New Aspects of International Investment Law.* Eds. Philippe Kahn and Thomas W. Wälde. Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 79-80.

Brasil beneficiou-se da discussão recente sobre os problemas dos APPIs tradicionais.

O projeto de Acordo Bilateral de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) foi elaborado por equipe interministerial que conjugou o Itamaraty, MDIC, o Ministério da Fazenda, a Secretaria Executiva da CAMEX, o Banco Central, e beneficiou-se de consultas a outros órgãos e entidades.

Em decisão da CAMEX de 2013, foram aprovadas as linhas gerais do projeto de ACFI, para negociação com países africanos[40]. Após a assinatura do Acordo com Moçambique e Angola, nova decisão da CAMEX ampliou o mandato negociador do ACFI para "países interessados em concluir acordo com base no modelo brasileiro"[41]. Até o momento, o Brasil já assinou ACFIs com Moçambique, Angola, México e Maláui e concluiu a negociação com a Colômbia.

O modelo do ACFI descarta os dispositivos mais problemáticos dos APPIs tradicionais, notadamente a expropriação indireta e a solução de controvérsias investidor-Estado, e não incorpora outras limitações de políticas como na área dos requisitos de desempenho ou da propriedade intelectual. Foca sua atuação sobre os investimentos diretos, deixando os fluxos mais voláteis de capital inteiramente à regulação doméstica. Inova com dispositivos para a promoção de investimentos recíprocos através de maior cooperação entre Governos e de iniciativas de facilitação do investimento. E busca a prevenção de controvérsias, mantendo como pano de fundo a possibilidade da arbitragem entre Estados, à maneira do que existe na OMC.

A proposta de acordo busca resolver problemas práticos de investidores e está baseada três pilares: i) cláusulas normativas politicamente menos controversas como tratamento nacional e de nação mais favorecida, além de disciplinas básicas sobre expropriação direta; ii) mecanismos de informação e diálogo para cooperação e facilitação dos investimentos; e iii) mitigação de riscos, prevenção e solução de controvérsias.

40 Ver CAMEX, Ata da 96ª Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX – 16/7/2013.

41 Ver CAMEX 107a Reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX – 5/5/2015.

Na parte normativa, os Estados se comprometem, como já ocorre no Brasil, a não realizar expropriações diretas a não ser por razões de utilidade pública ou interesse social, e de forma adequada, a não discriminar contra os investidores do outro país e a permitir transferências ao exterior relacionadas ao investimento, entre outras. As cláusulas de tratamento nacional e nação mais favorecida preveem que os investidores estrangeiros no Brasil e brasileiros no exterior sejam tratados da mesma forma que são tratados os investidores nacionais ou de qualquer outro país. As exceções existentes a esse tratamento, como, no caso do Brasil, a proibição de investimentos estrangeiros na faixa de fronteira, são preservadas. O modelo não prevê nenhuma limitação a novas políticas públicas, desde que não sejam discriminatórias.

Uma inovação interessante no campo das disciplinas é a introdução de cláusulas de responsabilidade social corporativa, derivadas das Diretrizes da OCDE para empresas transnacionais. Essas cláusulas traduzem a expectativa dos Estados em relação aos investidores em contrapartida ao compromisso de boa recepção dos investimentos estrangeiros plasmada no acordo. Pelo lado brasileiro, há interesse de que o investimento brasileiro seja reconhecido internacionalmente como fator que contribui para o desenvolvimento sustentável e atue com responsabilidade social. As cláusulas são de "melhores esforços", voluntárias como os demais instrumentos internacionais relevantes, mas estarão em documento com força de lei, podendo ser objeto de debate no comitê conjunto (ver abaixo) e contribuindo para manter o alto padrão de comprometimento dos investidores brasileiros com as comunidades locais.

No campo da cooperação e facilitação, o ACFI prevê que cada país crie mecanismo de encaminhamento de demandas do investidor sob a forma de Ponto Focal de Investimentos (ou Ombudsman). Cabe ao Ponto Focal receber questionamentos do investidor, que podem ser dúvidas sobre legislação aplicável ou oportunidades de investimentos, ou ainda podem ser questionamentos sobre situações específicas, como a demora na obtenção de alguma licença necessária para a operação de um investimento. O Ponto Focal analisa o questionamento do investidor e o encaminha para seus contatos nos órgãos diretamente responsáveis pelo tema específico da dúvida ou dificuldade enfrentada pelo investidor. O objetivo é colocar à disposição do investidor estrangeiro no Brasil, e do

Brasil no exterior, meios de orientação e solução efetiva das dificuldades para realizar o investimento de forma a alentar os investimentos recíprocos.

Por seu caráter eminentemente interministerial, e por ser composta pelos ministérios mais diretamente envolvidos com a política brasileira de captação de investimentos estrangeiros, a CAMEX foi escolhida como ponto focal do ACFI pelo lado brasileiro.

O ACFI prevê a existência de um comitê conjunto com amplas atribuições de administração do acordo, tanto no que se refere à promoção dos investimentos quanto na prevenção de controvérsias. No comitê conjunto, com a participação de entidades não governamentais conforme se considere adequado, serão desenvolvidas atividades como: a) promoção de investimentos, incluindo a divulgação de oportunidades de investimentos entre as duas partes e a organização de *match-making*; b) fornecimento de informações úteis à cooperação, como, por exemplo, legislação, compras governamentais, licitações e concessões; c) negociações sobre facilitação de vistos para "gestores, executivos e funcionários qualificados"; d) discussão sobre facilitação de procedimentos para obtenção de licenças, inclusive ambientais e referentes a normas técnicas, etc. Essa "agenda temática" será adaptada a cada parceiro específico, procurando atender aos problemas concretos enfrentados pelos investidores de lado a lado. Uma vez identificadas dificuldades, poderão ser negociados compromissos sobre temas como, por exemplo, vistos de negócios ou regulamentação técnica.

O "Comitê Conjunto" possui ainda função chave na prevenção de controvérsias. No seu âmbito, representantes dos dois Governos e do investidor poderão compartilhar suas visões sobre o tema levantado pelo investidor, e buscarão chegar a uma solução.

Finalmente, caso se considere que houve uma violação do acordo e não for possível resolver a questão por meio dos procedimentos de prevenção de controvérsias, as partes (os Estados) podem recorrer à arbitragem internacional. Trata-se do mecanismo clássico de arbitragem internacional e o modelo traz pouca inovação quanto a procedimentos. O objetivo da arbitragem é determinar se houve por parte do Estado receptor de investimentos uma violação das disciplinas do acordo, com o objetivo de que ele corrija sua conduta, por exemplo, retirando uma medida considerada discriminatória pelos árbitros.

Conclusão

Por ser um dos únicos países a não fazer parte do emaranhado dos acordos tradicionais sobre investimentos, o Brasil pode redefinir, sobre uma base mais equilibrada, aquilo que se espera de um acordo sobre investimentos.

Ao longo deste artigo buscamos apresentar os fatos que levaram ao estabelecimento do sistema APPIs/CIADI e à "concepção adversarial" sobre acordos de investimentos. Apontamos algumas falhas desse sistema e os argumentos que levaram o Brasil a manter-se fora da lógica de criar condições extraordinárias para o investidor estrangeiro, na esperança de que ele, por essa razão, escolha aplicar seu capital no país. Os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos procuram resolver os problemas apontados pela discussão recente sobre os acordos de investimentos, mas naturalmente não têm como solucionar questões como a fragmentação das decisões arbitrais ou a dificuldade de cumprimento de sentenças num sistema de Estados soberanos.

No momento em que este artigo é finalizado, os ACFI já assinados ainda não estão em vigor, e a estrutura do Ponto Focal/Ombudsman de investimentos ainda não foi estabelecida no Brasil. O sucesso do modelo ainda não pode ser afirmado, mas há recepção favorável do texto nos círculos acadêmicos internacionais e junto aos agentes econômicos e a importantes parceiros econômicos. Alcançar o objetivo de um equilíbrio entre dispositivos de proteção e de promoção de investimentos, capaz de tornar o acordo mais favorável ao desenvolvimento, será o verdadeiro teste dos ACFI, que sem isso se tornariam apenas um APPI reduzido.

A formulação de políticas públicas possui certo componente experimental. Não é possível afirmar com absoluta certeza que efeitos terá uma nova política, muito menos se seus objetivos serão atingidos. O experimento dos ACFI procura privilegiar, no campo dos investimentos internacionais recíprocos, o trabalho de longo prazo para o desenvolvimento de instituições que fomentem o investimento e a cooperação. Poucas controvérsias e muitos investimentos recíprocos, essa a hipótese a verificar.

Da Diplomacia do Dólar Forte à Guerra Cambial

João Batista do Nascimento Magalhães*

I had not expected to play a major role in international economics,
which – to put it mildly – had not been a central field of study for me.
Only later did I learn that the key economic policy discussions
are not technical but political.
(Henry Kissinger, *The White House Years*)

As várias faces da moeda

O dólar ocupa desde o final da Segunda Guerra Mundial o papel de moeda-chave do sistema monetário internacional. Não foi por acaso. Washington sempre empregou todos os seus recursos de poder (políticos, econômicos e militares) para garantir a posição de sua moeda no topo da hierarquia monetária mundial. O esforço tinha objetivos claros. A função do dólar como principal moeda internacional de reserva sempre foi claramente percebida como elemento constitutivo do poder geopolítico e da influência estratégica dos EUA.

Como expressão do poder norte-americano, o dólar apresenta duplo caráter internacional: é ao mesmo tempo "resultado" do exercício das capacidades dos EUA nos embates de poder do sistema internacional e "instrumento" do poderio norte-americano no exercício de suas pretensões

* O autor, diplomata de carreira, exerce atualmente a função de Conselheiro no Consulado-Geral do Brasil em Frankfurt. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente posições do Governo brasileiro.

hegemônicas. A diplomacia do dólar forte[1] compreende estas duas faces: Washington alocou excedentes de poder para garantir a primazia do dólar no sistema monetário internacional (a diplomacia da moeda) e a primazia do dólar assegurou excedentes de poder aos EUA (a moeda da diplomacia).

A eclosão da crise de 2007/8, que se formou no mercado imobiliário americano de segunda linha (*subprime*) e se espalhou para o sistema financeiro mundial através dos opacos mecanismos não regulados da financeirização globalizada, lançou dúvidas quanto à preservação da centralidade do dólar no sistema monetário internacional. As origens da turbulência podem ser identificadas nos três "Ds" do desequilíbrio global: dólares em abundância (a excessiva liquidez internacional, acumulada principalmente nas reservas de países emergentes que financiam o sobreconsumo norte-americano), desregulamentação (a falta de controle sobre as novas formas de geração, materialização e circulação da riqueza) e déficits (fiscal e externo principalmente dos EUA, mas também de outras nações, compensados por superávits de países exportadores como China, Alemanha e Japão).

O pânico de 2008 reacendeu o debate sobre guerras cambiais. O conceito permite duas aplicações. Em sentido mais estreito, refere-se a práticas como as adotadas na Grande Depressão dos anos 30, em que desvalorizações artificiais tentavam assegurar vantagens competitivas em detrimento de rivais econômicos (alguns posteriormente transformados em inimigos militares). Em sentido mais amplo, descreve a competição das moedas pela formação de esferas de influência, como o processo hoje em curso de relativo declínio do dólar e a virtual emergência de um sistema monetário multipolar, com o crescimento do papel internacional ou regional de divisas como o euro e o renminbi.

O papel internacional de uma moeda é expressão da confiança de agentes privados e de governos de outros países[2]. A confiança varia em função de fatores econômicos (tamanho e perspectivas da economia) e políticos

1 O conceito de "diplomacia do dólar forte" foi elaborado a partir de ideias de Cartapanis, Ferguson, Gardner e James. Outros autores, como Maria da Conceição Tavares, empregam a expressão em sentido mais estrito, para descrever a política de juros altos adotada por Paul Volcker em sua gestão como presidente do FED, no início dos anos 80 do século passado. Ver CARTAPANIS, 2009; FERGUSON, 2007; GARDNER, 1994; JAMES, s/d; e TAVARES, 1997.

2 KRUGMAN, 1984; AGLIETTA, 1994; e DE CONTI, PRATES e PLIHON, 2013.

(o poder do país-emissor de rejeitar ameaças ou moldar preferências). A combinação desses fatores leva à hierarquização das moedas nacionais em uma "geografia do dinheiro"[3] em forma de pirâmide: o topo em que se concentrariam as moedas fortes, seguidas pela zona intermediária das moedas regionais e pela base, mais ampla, das moedas nacionais sem circulação internacional.

O dólar domina o sistema monetário internacional[4]. Dois terços das reservas internacionais estão acumulados na moeda norte-americana. Mais da metade do comércio internacional tem os preços referenciados em dólar. É da centralidade da moeda norte-americana que a diplomacia do dólar forte extrai a referência à força do dólar e não de seu valor, mais apreciado (forte) ou depreciado (fraco) em relação a outras moedas[5].

A posição de emissor da moeda-chave confere benefícios econômicos, políticos e estratégicos aos EUA. As duas principais vantagens referem-se à autonomia da condução da política econômica e à flexibilidade na conta corrente do balanço de pagamentos. Washington sempre utilizou esses fatores para eliminar ou reduzir restrições financeiras externas à sua agenda, tanto na esfera interna quanto no campo internacional.

Os EUA pagam obrigações externas com a sua própria moeda. Trata-se do "privilégio exorbitante" a que se referiu Valéry Giscard d'Estaing[6]. Os dólares lançados pelos EUA nos mercados internacionais (via gastos oficiais ou consumo das famílias) são acumulados por governos (reservas internacionais) ou pelo setor privado (lucros de empresas ou poupança das famílias). Para preservar seus ativos, os detentores estrangeiros investem seus dólares no mercado americano, em geral em títulos do Tesouro, de baixa rentabilidade e extrema segurança. Washington consegue, assim, "exportar" seus desequilíbrios macroeconômicos.

Em termos econômicos, a questão se revela com clareza no resultado da conta corrente do balanço de pagamentos. Como se sabe, esse

3 COHEN, 2003.

4 PRASAD, 2014; e WHEATLEY, 2013.

5 Como notou Prasad, "a força do dólar como a principal moeda de reserva global não deve ser confundida com uma previsão de que o valor do dólar permanecerá forte em relação a outras grandes moedas". PRASAD, 2014, p. 23.

6 A expressão foi empregada por Valéry Giscard d'Estaing quando ocupava o cargo de ministro da Fazenda da França, mas acabou popularizada pelo seu chefe, o presidente Charles de Gaulle. Ver EICHENGREEN, 2011.

indicador revela a diferença entre os níveis de consumo e poupança de um país: um excesso de poupança produz superávit em conta corrente e leva à exportação dessa diferença, enquanto um déficit de poupança precisa ser financiado por um fluxo de capitais estrangeiros (poupança internacional). Por emitirem a moeda internacional, os EUA podem inverter o mecanismo clássico de ajuste da conta corrente, que obriga países a elevarem os juros internos para atrair capital e compensar déficits. No caso norte-americano, os próprios fluxos de dólares injetados no sistema internacional pelos gastos das famílias e do governo dos EUA são "reciclados" pelos demais países para financiar, via aquisição de títulos do Tesouro, o déficit norte-americano.

A relação entre moeda e diplomacia tem duas faces. De um lado, os EUA se empenharam em preservar a posição do dólar (por exemplo, em Bretton Woods, nas "chantagens militares" para que Bonn sustentasse a moeda americana em troca de proteção, no fim da conversibilidade decretado por Nixon em 1971, no choque de juros de Paul Volcker nos anos 80). De outro, Washington transformou o "poder monetário" em outras formas de poder. A redução de vulnerabilidades financeiras externas garantiu aos EUA a flexibilidade necessária para financiar objetivos econômicos e estratégicos, como o Plano Marshall (lançado juntamente com a OTAN), o processo de "desenvolvimento a convite" do Japão e dos "tigres asiáticos", ou a incorporação desde os anos 90 de novos países (inclusive a China, que teve suas reformas estimuladas pela aproximação com os EUA iniciada com o encontro entre Mao e Nixon em 1972) e mercados à globalização centrada no dólar.

O dólar também é força militar. De acordo com Michael Hudson[7], a posição internacional do dólar permite aos EUA exercer um verdadeiro "imperialismo monetário" devido à sua capacidade de financiar déficits gerados pelos aumentos dos gastos militares com dólares acumulados pelas demais nações. Desde os anos 80, Washington constrói seu poder militar sobre a condição de "devedores do mundo", transformando uma aparente fraqueza (déficits externos) em fator de poder.

7 HUDSON, 2002.

Do ouro ao papel

O dólar percorreu três padrões monetários desde que assumiu a primazia em Bretton Woods, no processo de substituição de hegemonias que marcou o segundo pós-guerra: dólar-ouro, dólar-flexível e dólar-papel financeirizado[8].

O dólar-ouro vigorou dos acordos de Bretton Woods até 1971. O dólar mantinha uma cotação fixa em relação ao ouro (US$ 35 por onça) e era a única divisa conversível naquele metal. Ao seu redor, as outras moedas adotavam taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, sob supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI). Os países mantinham controles sobre os movimentos de capital. A liquidez do sistema monetário internacional era assegurada pela oferta de dólares por parte dos EUA.

O dólar-flexível prevaleceu de 1971 a meados dos anos 1980. Iniciou-se com a decisão unilateral de Richard Nixon de abandonar a conversibilidade do dólar em ouro para enfrentar a crise de confiança derivada do aumento de gastos com a Guerra do Vietnã[9]. Dois anos depois do fim da conversibilidade, foi abandonado o sistema de taxas fixas de câmbio. Cada governo ficou autorizado a definir seu próprio regime cambial. As moedas passaram a flutuar umas em relação às outras (daí seu caráter flexível). Com a decisão dos EUA de não mais trocar dólares por ouro, o sistema monetário internacional passou, pela primeira vez na história, a ter como centro uma moeda sem lastro em uma *commodity* ("moeda fiduciária" ou *fiat money*).

A difusão planetária da desregulamentação, a liberação progressiva dos movimentos de capital e o crescimento do mercado cambial de taxas flutuantes contribuíram para a formação de um novo padrão monetário, o da financeirização globalizada do dólar-papel. O dólar mantém as características da não conversibilidade e da flutuação em relação às outras moedas, mas o novo padrão monetário engendrou novas formas de

8 Ver, principalmente, MEDEIROS e SERRANO, 1999; SERRANO, 2002 e 2004; MCKINNON, 2013; e CESARANO, 2006.

9 Em um primeiro momento, a decretação unilateral do fim de Bretton Woods parecia um sinal de fraqueza norte-americana. Com o tempo, a maioria dos analistas acompanhou a avaliação de Susan Strange, que afirmou que o fim da conversibilidade equivalia a evoluir do "privilégio exorbitante ao privilégio superexorbitante". Ver STRANGE, 1987, p. 569.

criação, materialização e circulação da riqueza[10]. Esse padrão de riqueza se concretiza em mercados mundialmente integrados em que circulam ações, bônus e títulos financeiros em geral, públicos e privados, com investidores buscando obter lucros a partir da arbitragem entre preços e prazos de maturidade dos diferentes ativos. A massa da riqueza mobiliária apresenta uma crescente defasagem em relação à riqueza real, produtiva.

Os padrões do dólar forte coincidiram com três contextos político-econômicos bem definidos[11]: as três décadas de reconstrução do segundo pós-guerra, o período de transição, choques e caos dos anos 70 e a globalização desregulada que se consolidou nos anos 80/90.

O primeiro estendeu-se pelos "trinta gloriosos anos"[12] de crescimento do fim do conflito mundial até os anos 70. No campo geopolítico, o período está marcado pela Guerra Fria e a rivalidade entre os EUA e a União Soviética. Washington exerceu o papel de "hegemon benevolente" e impulsionou de forma decidida a reconstrução econômica de seus aliados. A estratégia dos EUA combinava objetivos econômicos (o fortalecimento do capitalismo global) e políticos (a contenção do comunismo soviético). No campo econômico, marcado pela influência de John Maynard Keynes, o período caracterizou-se pela alta regulamentação da atividade financeira, com vistas a coibir os excessos que conduziram à Grande Depressão dos anos 30. Eram os tempos do "liberalismo regulado" (*embedded liberalism*)[13].

Os acordos de Bretton Woods embutiam duas barganhas políticas, fundamentais para os objetivos norte-americanos. A primeira assegurava aos EUA a capacidade de financiar suas contas externas com sua própria moeda, livrando Washington das restrições impostas a todos os demais países; em troca, os EUA forneceriam a liquidez necessária (ou seja, dólares conversíveis em ouro) para a retomada das economias de seus aliados. O segundo compromisso assegurava a liderança econômica mundial de Washington em troca da extensão do guarda-chuva de segurança nuclear e militar norte-americano aos membros de sua aliança[14].

10 BRAGA, 1997; e BRAGA e CINTRA, 2004.

11 Periodização inspirada e adaptada das duas ordens financeiras norte-americanas do pós-guerra propostas em KIRSHNER, 2013.

12 Os "trinta gloriosos" a que se referiu Jean Fourastié. Ver FOURASTIÉ, 1979.

13 RUGGIE, 1982.

14 COHEN, 2001; e FRIEDEN, 2006, p. 263.

A operação do sistema de Bretton Woods propiciou a recuperação da Europa e do Japão[15]. O sistema conheceu dois subperíodos. O primeiro (1945-1958) pode ser denominado como o da "escassez de dólares". O dinheiro norte-americano das importações, dos investimentos diretos e das ajudas oficiais (Planos Marshall e Dodge) garantia a retomada da economia mundial. O dólar reinava sem contestação.

Esse êxito inegável, porém, gerou tensões que tornaram o sistema disfuncional. Os anos 60 assistiram à emergência do segundo subperíodo de Bretton Woods, o da "contestação do dólar". A competitividade das exportações europeias e japonesas pressionou a balança comercial norte-americana. Devido à cotação fixa do dólar em relação ao ouro, Washington não podia recorrer à desvalorização para recuperar a produtividade de sua economia. A questão gerou desconforto em certos segmentos da sociedade norte-americana, com virtuais repercussões negativas sobre a campanha de Richard Nixon à reeleição em 1972.

Além disso, a explosão de gastos com a escalada militar na Guerra do Vietnã ao longo dos anos 60 pressionou o dólar. A partir de 1964, havia mais "notas verdes" circulando pelo mundo do que o ouro depositado em Forte Knox. Governos estrangeiros[16] e mercados lançaram dúvidas sobre a capacidade dos EUA de continuar trocando dólares pelo ouro das reservas. Diante da fragilidade crescente da moeda e movido por ambições políticas internas, Nixon decretou unilateralmente o fim da conversibilidade do dólar em ouro em agosto de 1971.

O segundo contexto histórico da primazia do dólar, agora sob a forma do papel-flexível, coincidiu com o período de choques e caos dos anos 70. Dois choques do petróleo contribuíram para a recessão global. A inflação subiu nos principais países. O desemprego cresceu. Nos EUA, Nixon renunciou depois do escândalo de Watergate. No Irã, uma revolução derrubou o xá e lançou as bases de atuação do islamismo político. A URSS invadiu o Afeganistão, no que pode ser visto como o primeiro passo em direção ao fim do império soviético. Na China, ao

15 FRIEDEN, 2006; e JUDT, 2005.

16 Essa oposição foi liderada pela França de De Gaulle, que, como se recorda, tentou demarcar claramente um espaço de autonomia no interior da aliança ocidental. Como demonstração de que fragilidades financeiras limitam a ação de um país, a contestação de De Gaulle à primazia do dólar praticamente acabou depois dos acontecimentos de maio de 1968, quando a autoridade do presidente francês foi seriamente contestada pela revolta estudantil.

contrário, a introdução de reformas pró-mercado representou a primeira etapa do processo que a levaria (de volta, segundo o pensamento das elites chinesas) a uma nova (e mais influente) posição no mundo. Ao assumir o *Federal Reserve* (FED) nas administrações Carter e Reagan, Paul Volcker promoveu um choque de juros para conter a inflação e recuperar o poder do dólar (o "sol do sistema monetário internacional", como ele definiu a moeda norte-americana). Reagan e Thatcher iniciariam em seguida a desregulamentação que modificaria para sempre a economia e o sistema internacional contemporâneo.

A globalização financeira sob o domínio do dólar forte consolidou-se na primeira metade dos anos 90, quando a administração Clinton aprofundou o processo de desregulamentação iniciado no governo Reagan e deu contornos claros a uma nova agenda internacional para os EUA[17].

Charles-Albert Michalet destaca a sequência de eventos que se desenvolveu do fim da conversibilidade à globalização descentralizada do dólar-papel:

> O "big bang" financeiro é o ponto de chegada de uma evolução que conheceu diversas etapas. Em primeiro lugar, se a desregulamentação financeira constitui um ponto de aplicação do novo paradigma neoliberal, é preciso recordar que ela se situa no prolongamento da renúncia dos EUA à conversibilidade do dólar em 15 de agosto de 1971. O sistema de taxas flutuantes de câmbio implica a eliminação dos obstáculos à livre circulação de capitais. Em consequência, os movimentos de capital autônomos vão poder se desenvolver com uma velocidade enorme. Eles são animados pela busca de ganhos que podem ser obtidos pelas antecipações sobre as variações das cotações do câmbio entre as moedas e/ou pelas diferenças de taxas de juros segundo as variadas maturidades dos ativos, de uma praça financeira a outra[18].

Na esfera estratégico-militar, a globalização do dólar-papel coincidiu com o declínio soviético após o fim da Guerra Fria e com uma indisputada supremacia militar norte-americana, confundida às vezes com a ilimitada capacidade de ação unilateral da única superpotência remanescente

17 KRIPPNER, 2011; GUTTMANN, 2008; e ABDELAL, 2007.

18 MICHALET, 2002, p. 102

(principalmente no governo do primeiro Bush e sua pretensão à *pax americana*). Os limites impostos à superpotência (o fiasco da segunda aventura iraquiana e a própria crise de 2007/2008, entre outros) e a emergência de novas forças econômicas e políticas demonstram o caráter inacabado do processo de consolidação de uma nova ordem mundial. No campo econômico, prevaleceu uma filosofia antikeynesiana e um "fundamentalismo de mercado". O pensamento econômico dominante defendia a existência de um modelo econômico de validade universal (o chamado "Consenso de Washington"). Acreditava também na liberdade total dos mercados, inclusive os financeiros. Eram os tempos do "capitalismo sem rédeas" (*unleashed capitalism*)[19].

A finança globalizada

As finanças dominam a economia mundial. Em definição sucinta, o processo de financeirização significa o "aumento do papel dos motivos financeiros, mercados financeiros, atores financeiros e instituições financeiras nas operações das economias nacionais e internacionais"[20].

Liberado dos controles regulatórios impostos pela depressão dos anos 30, o setor financeiro expandiu-se de forma sem precedentes nas últimas décadas. De acordo com dados do McKinsey Global Institute, a relação entre ativos financeiros e o PIB global anual subiu de 109% em 1980 para 316% em 2005. Em 2010, dois anos depois da eclosão da crise, o total de ativos financeiros globais chegou a US$ 212 trilhões, superando o pico anterior de US$ 200 trilhões registrado em 2007[21].

O fim do regime do dinheiro regulado do imediato pós-guerra transformou um sistema financeiro estritamente controlado, organizado em âmbito nacional e centrado em bancos comerciais (que recebem depósitos e fazem empréstimos), em um sistema não regulado, de âmbito global e centrado em bancos de investimento (voltados basicamente para corretagem, negociação e subscrição de valores mobiliários). O mercado

19 Ver GLYN, 2006.

20 G. Epstein, citado por GUTTMANN, 2008, p. 12.

21 MCKINSEY, 2011.

financeiro assumiu a função de intermediação antes reservada ao sistema bancário[22].

Um elenco de novos produtos financeiros foi criado a partir das tradicionais transações em ações, mercadorias e câmbio: são os chamados "derivativos", dos quais os contratos de "opções", "futuros" e *swaps* são os mais conhecidos. Estes instrumentos, em tese, aperfeiçoaram o controle de risco e, em certa medida, agregaram flexibilidade ao sistema de crédito. Apesar disso, também incentivaram as bolhas de ativos, a subestimação de riscos e a alavancagem excessiva, fatores essenciais para a crise de 2008.

A financeirização propiciou a emergência de novos atores nos mercados globais, formados pela reunião de grandes *pools* de investidores: fundos de pensão, *hedge funds*, fundos mútuos e fundos de participação (*private equity funds*). Os chamados fundos institucionais foram criados como competidores dos tradicionais bancos comerciais. Com o avanço da desregulamentação, porém, os bancos estabeleceram seus próprios fundos mútuos, assumiram o controle de fundos de pensão e ajudaram a lançar fundos de *hedge*.

Conformou-se assim um "sistema bancário paralelo" (*shadow banking*)[23], integrado, entre outros, por instituições não bancárias como fornecedores de hipotecas, seguradoras, bancos de investimento, *hedge funds*, fundos mútuos e formadores de títulos de créditos como os novos "veículos estruturados de investimento" (*structured investment vehicles*), formados a partir do "empacotamento" e "fatiamento" de outros créditos. Esse sistema paralelo aceitava depósitos de curto prazo e investia o dinheiro recebido em herméticos e opacos títulos securitizados de longo prazo.

Assim reestruturadas, as instituições financeiras expandiram suas atividades a novas áreas geográficas e ampliaram sua oferta de produtos. Tornaram-se imensos conglomerados ávidos por integrar diferentes tipos de serviços, instrumentos e mercados, combinando diversas funções (operações bancárias comerciais e de investimento, gestão de fundos, administração de fortunas privadas e seguros, por exemplo).

A financeirização desregulada do dólar-papel provocou transformações substanciais nos instrumentos e nos canais para a poupança e

22 GUTTMANN, 2008.

23 ROUBINI e MIHM, 2011, p. 34.

os investimentos. A gestão e a negociação de ativos tornou-se a principal atividade do sistema financeiro agora globalizado. O circuito financeiro atual é expressivamente mais complexo do que qualquer outro prevalecente na história. Na precisa descrição de Braga e Cintra[24], um número maior de agentes participa do circuito. O agente superavitário (famílias, corporações ou governos) deposita seus recursos nas instituições de administração de ativos (fundos mútuos, fundos de pensão, fundos de investimento, *hedge funds*, companhias de seguro, fundos soberanos etc.). Estes gestores mantêm em suas carteiras *securities* (títulos da dívida soberana, ações, *commercial papers*, títulos de crédito como debêntures) emitidas pelos tomadores de recursos, mas também moedas, ouro e outras *commodities*. As emissões de papéis pelos tomadores (Estados soberanos, empresas produtivas, bancos internacionais privados, oficiais ou multilaterais) se realizam através de bancos de investimento, que atuam como corretores de títulos ou valores mobiliários, geralmente com a cobrança de comissão. A economia financeirizada opera através de fluxos que buscam a maximização dos ativos com o deslocamento constante entre espaços (países e regiões), tempos (os diferentes graus de maturidade dos papéis, mercados *spot* ou futuros) e segmentos de investimento (ações, títulos da dívida pública ou privada, moedas, mercadorias etc.).

Através do processo de securitização, em que créditos são transformados em títulos que passam a ser transacionados nos mercados globais, houve uma mudança qualitativa importante na forma preferencial de obtenção de dinheiro por governos e empresas: a emissão de valores mobiliários superou a contratação de empréstimos. Como observou François Chesnais, a consolidação dos mercados globais de valores mobiliários, ainda mais com a participação de investidores financeiros estrangeiros, permitiu aos governos proceder à securitização dos ativos da dívida pública, isto é, possibilitou o financiamento dos déficits orçamentários mediante emissão de bônus do Tesouro e outros ativos da dívida pública. O lançamento de títulos da dívida soberana nos mercados globais constitui hoje a mais importante forma de captação de recursos pelos países[25].

24 BRAGA e CINTRA, 2004, p. 285.

25 CHESNAIS, 1996, p. 258.

Dessa forma, governos, inclusive e principalmente os dos chamados países emergentes, aprofundaram a relação de dependência mútua com os mercados financeiros. O "Estado-devedor" e o modelo de "desenvolvimento por endividamento" são componentes essenciais da financeirização desregulada[26].

Mais importante ainda, governos passaram a estar nos dois polos da mesma relação credor-devedor: foi assim que nações superavitárias, como a China, começaram a financiar diretamente países deficitários, como os EUA, através da compra de títulos do Tesouro com as reservas acumuladas nos bancos centrais. A financeirização desregulada do dólar-papel contribuiu, assim, para a criação de desequilíbrios globais que viriam a abalar todo o sistema.

Desta vez é diferente: a crise nos países centrais

Gestada nas fissuras da financeirização do dólar-papel, a crise financeira de 2007/2008 adicionou riscos e incertezas a um cenário internacional já marcado pela indefinição. A reação coordenada de países desenvolvidos e emergentes parece ter conseguido evitar a materialização dos cenários mais catastróficos, como a repetição da hiperinflação, das guerras cambiais, do protecionismo e da Grande Depressão dos vinte anos de crise que levaram à Segunda Guerra Mundial. Ainda assim, a turbulência evidenciou as dificuldades enfrentadas pelos EUA na condução macroeconômica e na administração do dólar como a moeda-chave do sistema monetário internacional, com possíveis repercussões sobre a política externa norte-americana e, em consequência, também sobre a ordem mundial contemporânea.

Crises financeiras não constituem fenômenos novos na história. Em exaustivo estudo comparativo[27], Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff identificam um padrão que se repete ao longo de séculos. Excessos de liquidez gerados durante períodos de expansão econômica são reciclados para mercados periféricos pouco desenvolvidos e de regulação precária. A valorização crescente dos ativos atrai mais fluxos de capital, que alimentam novas altas e o que parece ser uma espiral infinita de ganhos.

26 STREECK, 2014; e CHESNAIS, 2011.

27 REINHART e ROGOFF, 2009.

O ciclo de endividamento mantém-se até que uma crise de confiança afete a disposição dos credores de continuar a financiar economias altamente endividadas. Ocorre então uma fuga de capitais para portos mais seguros, deixando atrás de si um rastro de destruição de riqueza (a deflação dos preços dos ativos)[28] com impactos negativos sobre os índices sociais, o emprego e o ritmo de atividade. Paul Krugman comparou o processo especulativo à situação do Coiote, conhecido personagem de desenho animado, que continua correndo por um tempo após afastar-se da borda do abismo... O roteiro geral admite variações, mas um fator mantém-se constante: no auge da bolha, todos – governos e agentes econômicos – acreditam: "Desta vez é diferente". Nunca é.

A reciclagem dos superávits acumulados pelos países exportadores de petróleo, por exemplo, está na origem da crise da dívida latino-americana nos anos 80. Inundados pelos dólares da OPEP (os chamados "petrodólares"), bancos comerciais emprestaram somas vultosas a governos de países em desenvolvimento, com juros inicialmente baixos, sem avaliação rigorosa da solidez financeira dos tomadores. Governos gastavam na certeza do acesso a novos recursos. Empréstimos eram pagos com novos empréstimos. O processo de reendividamento parecia não ter fim. Até que o choque de juros de Paul Volcker deslocou para os EUA quase todo o capital disponível no planeta. Quando o fluxo de dólares secou, países ficaram sem ter como "rolar" suas dívidas. O resultado é conhecido: a "década perdida" na América Latina.

O mesmo roteiro materializou-se na Ásia em 1997, na Rússia em 1998, no Brasil em 1999, na Argentina em 2001. E nos EUA em 2007/2008. Pela primeira vez desde a ascensão do dólar ao centro do sistema monetário internacional, os EUA eram o epicentro da turbulência financeira internacional[29]. Dessa vez, isso foi diferente: o núcleo da crise estava no centro do sistema internacional, não na periferia.

Nos primeiros anos deste milênio, o excesso de dólares acumulados pelos emergentes (principalmente a China, outros grandes exportadores asiáticos e produtores de petróleo) foi canalizado para um "país

28 JAMES, 2011.

29 Sobre o pânico de 2008, ver BLINDER, 2013; STIGLITZ, 2010; RAJAN, 2010; KRUGMAN, 2009; BAKER, 2009; SORKIN, 2009; WESSEL, 2010; ROUBINI, 2010; TEMIN e VINES, 2013; JAMES, 2011; e MORRIS, 2008.

subdesenvolvido" dentro dos EUA, composto pelos habitantes mais pobres, sem renda ou ativos suficientes para comprar casas ou assumir hipotecas. A explosão do crédito motivada pela política monetária expansionista do FED de Alan Greenspan deu origem a um *boom* imobiliário: entre 1996 e 2006 (ano em que os preços chegaram ao pico), o valor real dos imóveis norte-americanos subiu cerca de 92% – mais do que o triplo dos 27% acumulados nos 106 anos entre 1890 e 1996. O superaquecimento chegou até um segmento do mercado conhecido como *subprime*, voltado para empréstimos a clientes de segunda linha (também chamados de contratos "ninja": "no income, no job, no asset"). Em geral, os bancos emprestavam sem adotar critérios prudenciais mínimos, através de instrumentos que previam pouco ou nenhum pagamento nos primeiros meses ou anos de vigência. Para piorar, ofereciam a antigos clientes renovações de empréstimos garantidos pelos novos preços dos imóveis já sob hipoteca, na crença de que a espiral ascendente de preços duraria para sempre. Não durou.

O processo de securitização de créditos atuou como mecanismo de transmissão da crise do setor *subprime* para o sistema financeiro global. Através de operações de engenharia financeira opacas e não regulamentadas, os créditos eram "empacotados" pelos bancos, separados em "tranches" e vendidos a investidores de todo o mundo que não tinham condições de avaliar os riscos embutidos na operação original que lastreava seus papéis (os SIV, *structured investment vehicles*). Agências de rating (as *overrated rating agencies*, na piada de Joseph Stiglitz) davam sua melhor nota (AAA ou *triple A*) a papéis de que eram incapazes de identificar os contratantes originários. Por meio dos mecanismos da financeirização globalizada do dólar-papel, títulos derivados de obscuros contratos de compra-e-venda de imóveis norte-americanos, vendidos "ao portador" sem qualquer controle, passaram a figurar em quantidades crescentes nos portfólios dos grandes investidores globais (bancos, fundos de pensão, seguradoras etc.). Quase um quarto do total de títulos *subprime* emitidos nos EUA estava em mãos não norte-americanas.

Em tese, a securitização oferece ao sistema financeiro a dispersão, e portanto a redução potencial, do risco. No sistema bancário tradicional, uma instituição "gerava" uma operação e mantinha o crédito em seu balanço até o pagamento (o modelo *generate and hold*). Na finança

desregulamentada, os bancos transferem seus créditos, via securitização, para terceiros, desvinculando-se dessa forma de seus clientes (o modelo *generate and distribute*). Com isso, em termos teóricos, as instituições bancárias poderiam retirar aqueles empréstimos de seu balanço e contar com mais capital à disposição para novas operações.

A desregulamentação dos anos 80/90 aboliu a barreira (*Chinese wall*) introduzida na década de 30 entre bancos comerciais (que recebem depósitos do público e estão sujeitos à fiscalização e ao socorro do FED) e bancos de investimento (que não captam recursos de correntistas e não se submetem à competência regulatória do banco central norte-americano). No novo marco (des)regulatório, bancos e outras empresas passaram a manter ou participar de atividades de alta especulação, como *hedge funds*. Investidores agressivos em busca de lucros altos e rápidos, estes fundos transformaram-se em grandes consumidores de SIVs – e de outros instrumentos que formam a verdadeira sopa de letras da crise: CDS (*credit default swaps*), CDO (*collateralized debt obligation*), CMBS (*commercial mortgage-backed security*), SPV (*special purpose vehicle*) etc. Esses investimentos colocaram os títulos das hipotecas indiretamente de volta ao balanço dos bancos.

Com a queda do mercado imobiliário a partir do primeiro semestre de 2007, vários dos empréstimos *subprime* não foram pagos. O alto grau de inadimplência contaminou os investidores e praticamente paralisou o mercado secundário de SIVs. Quando o pânico atingiu o sistema em 2008, depositantes retiraram seus investimentos. Com a redução do capital disponível, bancos diminuíram seus empréstimos. O aperto de crédito (*credit squeeze*) logo se transformaria em colapso (*credit crunch*), elevando o custo dos investimentos e provocando uma parada abrupta no setor real da economia (em processo descrito por comentaristas como "Wall Street derrubando Main Street").

A crise de liquidez do sistema financeiro logo se revelou uma crise de solvência. Com o estouro da bolha, os preços de ativos financeiros caíram drasticamente – ou simplesmente "desapareceram", já que se tornara impossível encontrar comprador para os papéis tóxicos que repousavam nas carteiras de bancos e fundos de investimento. Ruía a pirâmide de preços sobre a qual se assentava todo o sistema. A queda dos preços dos ativos financeiros afetou a solidez das principais instituições.

Altamente alavancadas (ou seja, operando mais com recursos alheios do que próprios), bancos, instituições financeiras e mesmo empresas produtivas (que, com a financeirização, passaram a ter no mercado financeiro parcela importante de sua atividade) se viram em situação falimentar, com "patrimônio invertido" (passivo maior que o ativo, em termos contábeis). A crise bancária transformou-se em questão fiscal quando o Estado foi obrigado a socorrer grandes instituições para evitar o colapso total do crédito e a repetição da Grande Depressão. Como na década de 30, o Estado voltava ao palco econômico para (novamente) salvar o liberalismo de seus demônios.

Os eventos se sucedem: o governo norte-americano aprova com dificuldades um pacote de resgate de US$ 700 bilhões (TARP – *Troubled Assets Relief Program*); intervém direta ou indiretamente, com recursos públicos (*bail-outs*), em empresas e instituições financeiras (bancos comerciais como o Citigroup e o Bank of America, seguradoras como a AIG, montadoras como a General Motors, empresas de financiamento habitacional como as quase-públicas Fannie Mae e Freddie Mac, e outras mais, consideradas *too big to fail*); o FED adota uma política agressiva de injeção de liquidez nos mercados (redução de juros, ampliação das linhas de socorro bancário e um programa de aquisição de papéis tóxicos); o Congresso aprova um pacote de estímulo de US$ 787 bilhões (o ARRA – *American Reinvestment and Recovery Act*); dos cinco maiores bancos de investimento, um faliu (o Lehman Brothers, cuja quebra, sem ajuda oficial, deu início ao pânico em setembro de 2008), dois foram absorvidos por bancos tradicionais (o Bear Stearns foi comprado pelo JP Morgan Chase e o Merrill Lynch fundiu-se com o Bank of America) e dois transformaram-se em bancos comerciais para ter acesso às linhas de socorro do FED (Goldman Sachs e Morgan Stanley); doze milhões de pessoas (a população do Estado da Pennsylvania, berço da Constituição dos EUA) perderam o emprego[30].

Dos EUA, pelos fluxos financeirizados do dólar-papel, a crise contagiou o sistema financeiro e a economia globais. O pânico tomou conta do mundo. Como recordou o prêmio Nobel Joseph Stiglitz, "a

30 BLINDER, 2013.

última vez que os EUA haviam exportado uma grande crise foi na Grande Depressão dos anos 30"[31]. A experiência deixou recordações amargas.

As causas da tormenta

Em declaração de rara sinceridade em autoridades fazendárias, o primeiro secretário do Tesouro do presidente Barack Obama, Tim Geithner (que, como presidente do FED Nova York, ainda na administração Bush, havia participado da elaboração das primeiras medidas de contenção da turbulência), reconheceu: "Uma crise como esta não tem uma causa simples. Mas como Nação nós nos endividamos em demasia e deixamos nosso sistema financeiro assumir níveis irresponsáveis de risco".

Como todo fenômeno complexo, o desastre financeiro originou-se da conjunção de vários fatores. Martin Wolf, principal comentarista do *Financial Times*, descreveu a formação da crise de forma lapidar: "Esta é tanto uma história macroeconômica quanto de insensatez, ganância e inadequada regulação e supervisão financeira"[32].

Dois fatores merecem atenção. Em primeiro lugar, os chamados "desequilíbrios macroeconômicos globais", em que os gastos de países deficitários (principalmente os EUA, mas também Reino Unido, Espanha, Austrália, França, Itália) eram financiados pelos saldos positivos das contas externas de países superavitários (principalmente China, mas também Alemanha, Noruega, Arábia Saudita). Em segundo, o sobre-endividamento norte-americano, decorrente tanto dos gastos do governo quanto das despesas das famílias, contando com a valorização permanente dos ativos (principalmente residências) que compravam com empréstimos tomados a juros baixos.

Os dois fatores se combinaram para promover uma inflexão nos fluxos planetários de capital. O grande acúmulo de reservas por parte de países emergentes superavitários (sobretudo a China, em rápido processo de crescimento calcado em exportações estimuladas pela depreciação cambial e por baixos custos de mão de obra) passou a financiar o endividamento norte-americano (na segunda metade dos anos 80, os EUA deixaram de ser credores e transformaram-se em devedores do mundo). Houve uma

31 STIGLITZ, 2010, p. 1.

32 As citações de Geithner e Wolf encontram-se em MALAN, 2010.

inversão do sentido tradicional dos fluxos financeiros, classificada como "paradoxo do capital"[33] por Raghuram Rajan, hoje presidente do banco central indiano: em vez de ser exportado pelo centro para a periferia, em que uma menor relação capital/trabalho asseguraria melhores retornos ao investimento (o chamado efeito Balassa-Samuelson), o capital passou a mover-se *uphill*, da periferia para o centro[34].

O pânico de 2008 mostrou que desequilíbrios gerados por padrões distorcidos de consumo e poupança levam ao surgimento de "poços de liquidez" que podem alimentar processos especulativos em um país em vez de promover investimentos, crescimento e bem-estar em outra nação. Desajustes econômicos internos, como inflação e desemprego, são sinais de fragilidade. Desequilíbrios globais exacerbam essas fragilidades, pois parte do problema ou da solução de um país encontra-se em outro (e outro governo e outra população e outras prioridades...).

A comparação entre os EUA e a China é ilustrativa. O consumo interno responde por mais de 70% do PIB norte-americano. Na China, este índice é de apenas 36%. O dinamismo da economia chinesa depende das exportações para o mercado norte-americano. Estas exportações, por sua vez, são financiadas pela venda de títulos da dívida privada e oficial dos EUA para a China. A situação chega a funcionar no curto prazo, mas no futuro pode revelar-se indesejável para ambos os países e para a economia global.

Os dois grupos de países (superavitários e deficitários) devem adotar medidas de ajuste. Os EUA devem conter seus dois déficits de poupança: o crescente déficit das contas públicas e o nível baixo da poupança privada. A China e outros asiáticos devem implementar reformas para desencorajar a poupança das famílias e estimular o consumo interno. Também devem estimular a ampliação do crédito interno (ao contrário dos EUA): no presente, a maioria dos chineses ainda compra casas com pagamentos à vista, sem confiar em hipotecas.

Os demais países também devem reduzir seus superávits. Alemanha e principalmente Japão devem estimular o crescimento para impulsionar

33 RAJAN et alii, 2007.

34 Prasad ressalta que os capitais privados continuaram movendo-se do centro para a periferia, ao contrário dos capitais oficiais acumulados nas reservas internacionais, que, estes sim, passaram a direcionar-se da periferia para o centro. PRASAD, 2014, p. 61.

o consumo interno e reduzir seus superávits externos. Exportadores de petróleo como a Arábia Saudita devem começar a gastar mais com o consumo interno e em investimentos em infraestrutura. A questão não é trivial. No âmbito da União Europeia, por exemplo, a forma do ajuste é motivo de diferenças entre Alemanha (superavitária e, portanto, defensora da austeridade fiscal) e a França (deficitária e, em consequência, favorável a politicas expansionistas no campo fiscal).

Guerra e paz cambial

Em interpretação que se tornou clássica, Milton Friedman e Anna Schwartz apontaram o aperto monetário adotado pelo FED logo após o estouro da bolha especulativa de 1929 como um dos principais fatores para a Grande Depressão dos anos 30[35]. Estudioso do tema em sua carreira acadêmica, o presidente do FED na crise de 2007/2008, Ben Bernanke, adotou uma política monetária expansionista para evitar que o pânico financeiro se transformasse em um novo período de fortíssima contração econômica[36]. Além de reduzir os juros a quase zero, o FED empregou uma "arma não convencional"[37]: o chamado *quantitative easing*, pelo qual ampliou a quantidade de dinheiro em circulação na economia através da compra direta de ativos "tóxicos" que, por não disporem de compradores nos mercados altamente avessos a risco, reduziam o capital disponível para empréstimos nas instituições financeiras.

A autoridade monetária norte-americana adotou três rodadas de *quantitative easing*. O QE1 vigorou entre novembro de 2008 e março de 2010 e consistiu na aquisição de US$ 1,3 trilhão de títulos derivados de hipotecas depositados nas carteiras dos bancos sem possibilidade de comercialização. Entre dezembro de 2010 e junho de 2011, o QE2 comprou US$ 600 bilhões em títulos de médio e longo prazos do Tesouro, de forma a aumentar a liquidez de curto prazo da economia. Em setembro

35 FRIEDMAN e SCHWARTZ, 1963.

36 Em discurso em homenagem a Friedman, Bernanke chegou a dizer: "Graças aos estudos de Friedman, aprendemos a lição. Não deixaremos que se repita a tragédia da Grande Depressão". Ver BERNANKE, 2000.

37 BLINDER, 2013, p. 248.

de 2012, o FED introduziu o QE3, pelo qual ampliaria o QE1 com a compra mensal de cerca de US$ 85 bilhões em papéis podres[38].

O FED decidiu suspender a medida no primeiro semestre de 2014. Outros bancos centrais, como o Banco da Inglaterra e o Banco do Japão, também adotaram variações do *quantitative easing*. O Banco Central Europeu adotou a iniciativa no primeiro semestre de 2015.

A estratégia do FED provocou uma inundação adicional de dólares nos mercados internacionais. As reações não tardaram. Em setembro de 2010, em entrevista com grande repercussão internacional, Guido Mantega, então ministro da Fazenda do Brasil, afirmou que o mundo estava em plena guerra cambial[39]. China, Alemanha e Rússia também criticaram a enxurrada de moeda norte-americana, que encarece exportações e adiciona volatilidade aos já enfraquecidos sistemas financeiros dos países emergentes[40].

Bernanke defendeu a posição norte-americana em discurso proferido em Frankfurt em novembro de 2010[41]. O então presidente do FED expressou a opinião que, com variações, tem sido a dos países com déficits nas contas externas: a de que uma flexibilização nas taxas de câmbio de economias emergentes exportadoras (leia-se China) contribuiria para estimular a demanda interna desses países e para corrigir os desequilíbrios globais. Taxas de câmbio administradas, seguiu Bernanke, constituem uma "contravenção" ao funcionamento normal dos mercados e dos mecanismos automáticos de correção de desequilíbrios.

No mesmo diapasão, Mervyn King, então presidente do Banco da Inglaterra, afirmou em dezembro de 2012 que os países superavitários não demonstravam urgência em ajustar suas economias – ao contrário dos deficitários, como o Reino Unido, que se viam obrigados a deflacionar suas economias altamente aquecidas e endividadas. King alertou para a escalada da guerra cambial, com o crescimento do número de países que adotaram medidas para desvalorizar artificialmente a cotação de sua moeda[42].

38 BLINDER, op. cit., p. 248 a 256; e PRASAD, 2014, p.127.

39 As declarações foram publicadas no texto "Brazil in 'Currency War' Alert". *Financial Times,* 27 de setembro de 2010.

40 PRASAD, 2014.

41 BERNANKE, 2010.

42 Entrevista à agência Reuters, citada em PRASAD, 2014, p. 152 e 153.

Uma trégua foi alcançada no âmbito do G-20, em mais uma demonstração da consolidação do papel do grupo como principal foro de concertação econômico-financeira no mundo pós-crise[43]. Na reunião de Seul, em novembro de 2010, os líderes já haviam instado os países superavitários e deficitários a buscar meios e mecanismos de alcançar o equilíbrio global – em implícito reconhecimento da impossibilidade de chegar a um consenso àquela altura. Avanços se materializaram em São Petersburgo, em setembro de 2013. O comunicado final do encontro dos líderes reconheceu os riscos "não intencionais" decorrentes da adoção de "medidas monetárias não convencionais". O documento afirma que alterações futuras de política monetária serão "cuidadosamente calibradas" e "claramente comunicadas". Os líderes também expressaram seu compromisso de cooperar para "assegurar que políticas adotadas para apoiar o crescimento doméstico suportem também o crescimento e a estabilidade financeira global e administrar seus efeitos sobre outros países"[44].

Multipolaridade monetária e implicações geopolíticas

A última rodada da guerra cambial limitou-se a ataques retóricos, sem efeitos distorcivos sobre a economia e o comércio internacionais. Por essa razão, uma analista qualificou os embates recentes de "guerra fria cambial"[45]. Ainda assim, a escalada verbal indica que guerras cambiais, entendidas como a competição das diferentes moedas pela formação de zonas de influência, constituem um dado do cenário atual. Robert Mundell já ressaltou que as figurações de poder das moedas evoluem de acordo com o crescimento e o declínio das nações[46]. Como salientou Prasad, entre os diversos realinhamentos em curso na economia mundial, a disputa de poder entre as moedas certamente constitui um dos processos com maiores impactos virtuais sobre o sistema internacional[47]. Moedas também buscam construir esferas de influência. Divisas podem ser valiosos instrumentos

43 Sobre o papel do G-20, ver DREZNER, 2014.

44 A íntegra do comunicado pode ser encontrada em: <file:///C:/Users/User/Downloads/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf>.

45 Ver o artigo de Delphine Strauss "Currency 'cold war' starts to heat up", publicado no *Financial Times* na edição de 17 de maio de 2014.

46 Citado em WHEATLEY, 2013, p.143.

47 PRASAD, 2014, p. 23.

no jogo interestatal. Grandes potências sempre tendem a ampliar sua "diplomacia monetária".

Antes impensável, o debate sobre a formação de um sistema monetário multipolar já aparece em relatórios e projeções de instituições governamentais (FED e CIA), de organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial e BIS) e da academia[48]. Dois processos reforçaram a discussão: os efeitos da crise sobre os EUA e as medidas adotadas pela China tendo em vista a internacionalização do renminbi.

As posições podem ser agrupadas em duas correntes. Para a primeira (representada por Barry Eichengreen em *Exorbitant Privilege*)[49], as vulnerabilidades da economia norte-americana, a emergência de uma economia global com novos e diferentes polos produtivos e financeiros, e o surgimento de moedas em condições competitivas de internacionalização podem levar a um deslocamento do monopólio hoje exercido pelo dólar e ensejar a formação de um sistema monetário internacional multipolar.

A segunda corrente de opinião (de que é exemplo Eswar Prasad em *The Dollar Trap*)[50] entende que os potenciais competidores do dólar – principalmente o euro e o renminbi – ainda não reúnem as condições políticas, institucionais e econômicas necessárias para ameaçar a posição da moeda norte-americana. O mundo vive sob uma "armadilha": apesar de suas fraquezas, o dólar permanece fator de estabilidade para o sistema monetário internacional.

As duas correntes, porém, coincidem em que, no futuro não muito distante, o dólar deve ceder pelo menos parte de sua influência para outras divisas, seja no contexto internacional, seja no âmbito regional. O poder do dólar tem muitas faces. Uma delas só se revelou agora, com o pânico financeiro: o privilégio do dólar pode ser exorbitante, mas talvez não seja infinito.

Um desafio claro para os EUA refere-se à trajetória do dólar. A crise financeira lançou dúvidas sobre a permanência do dólar como a única moeda-chave do sistema monetário mundial. As vulnerabilidades da economia norte-americana e a emergência de uma nova geografia

48 GOLDBERG, 2011; BURROWS e HARRIS, 2009; NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2009; MAZIAD et alii, 2011; e WORLD BANK, 2011.

49 EICHENGREEN, 2011.

50 PRASAD, 2014.

econômica planetária parecem conduzir a uma diminuição do papel do dólar. Parece cristalizar-se, se não uma ordem monetária verdadeiramente multipolar, pelo menos o crescimento do papel internacional de moedas como o euro e o renminbi.

Como assinalou Jonathan Kirshner[51], ainda que a divisa norte-americana mantenha a preeminência global, a diminuição relativa do papel internacional do dólar deve impor restrições até agora desconhecidas ao poder norte-americano. A primazia do dólar sempre constituiu instrumento da política externa dos EUA, reforçando a capacidade de projeção de Washington por meio de vantagens materiais e benefícios políticos. Desde o fim da Segunda Guerra, a estratégia internacional dos EUA forjou-se sobre duas vantagens decorrentes da sua posição de emissor da moeda-chave do sistema monetário internacional: a autonomia da política monetária e a flexibilidade do balanço de pagamentos. Esses fatores contribuíram para que Washington pudesse financiar e garantir apoio doméstico e internacional a uma política externa ambiciosa[52] sem enfrentar as restrições financeiras impostas aos demais países. A centralidade do dólar permitiu a Washington "exportar" os custos de suas prioridades políticas, estratégicas e econômicas. Com isso, os EUA transformaram seu "poder monetário" em outras capacidades, reforçando tanto o poder de coerção (*hard power*) quanto o de moldar as preferências dos demais atores (*soft power*). Com o "encolhimento", mesmo que parcial, do dólar, os EUA poderão perder parte daquela capacidade, com prejuízo para sua influência no cenário internacional. Washington poderá ter ainda que enfrentar limitações adicionais associadas à administração macroeconômica de uma moeda em relativo declínio.

No plano interno, o potencial declínio do dólar pode impor desafios ao sistema político norte-americano e seu processo de tomada de decisões sobre temas internacionais. Nos últimos 70 anos, os EUA simplesmente não enfrentaram as restrições macroeconômicas que em maior ou menor grau afetaram todos os outros países. A falta de familiaridade do

51 KIRSHNER, 2014.

52 Não vai aqui nenhuma avaliação positiva quanto aos objetivos e às consequências dessa política, que, como se recordará (basta pensar na segunda guerra do Iraque, por exemplo), apresentou muitas vezes efeitos desestabilizadores para o sistema internacional como um todo.

establishment político norte-americano com esses "irritantes"[53] certamente poderá agravar os efeitos negativos reais de uma eventual mudança na posição relativa do dólar.

Na esfera internacional, a erosão dos benefícios garantidos pelo dólar forte aponta para o surgimento de novos custos e dificuldades para a política externa norte-americana. Flynt Leverett, que integrou o Conselho de Segurança Nacional no primeiro mandato de Bush filho, ressaltou a correlação entre situação financeira e ação externa: "Esta é a dimensão negligenciada da queda do dólar. A 'política da moeda forte' é muito poderosa e é uma das razões que fizeram dos EUA o *hegemon* por tanto tempo, a exemplo do Reino Unido no período imediatamente anterior"[54]. Aos primeiros sinais da crise de 2007/2008, Kenneth Rogoff já advertia que "os norte-americanos certamente verão que o exercício da hegemonia global ficará muito mais caro se o dólar cair de seu pedestal"[55].

Esse risco poderá materializar-se, por exemplo, através de uma reversão das expectativas de mercado em relação à moeda norte-americana. Atualmente, todos os países buscam no mercado parcelas crescentes dos recursos necessários para investimentos e gastos públicos. No contexto do "recuo do Estado" descrito por Susan Strange[56], o "Estado devedor" tornou-se dependente da anuência dos súditos (agora chamados investidores), diferentemente do antigo "Estado coletor", que no exercício de sua soberania recolhia impostos da população[57]. Nas intricadas relações governo-mercado, a moeda-chave do sistema internacional conta com um excedente natural de confiança. Uma moeda declinante, ao contrário, fica mais vulnerável. Percepções negativas sobre o dólar podem encarecer iniciativas diplomáticas e militares norte-americanas. Aconteceu com a libra esterlina, pode acontecer com o dólar.

Para "ancorar" as expectativas do mercado, os EUA podem se ver obrigados a adotar medidas de austeridade, de que não ficarão imunes os gastos militares. Diversos comentaristas alertam para os impactos negativos do ajuste econômico sobre a estratégia militar norte-americana.

53 A expressão está em KIRSHNER, 2014, p. 17.

54 LEVERETT, 2008.

55 ROGOFF, 2007.

56 STRANGE, 1996.

57 STREECK, 2014.

Andrew Bacevich, por exemplo, assinala que os EUA vivem uma "crise de desperdício" que imporá "limites ao poder" norte-americano[58]. Na avaliação de Michael Mandelbaum, os EUA estão se transformando na "superpotência frugal": "Porque o país terá menos capacidade de gastar, ele terá menos capacidade para fazer"[59].

De forma até certo ponto surpreendente, o pânico de 2008 provocou uma corrida "para" o dólar[60]. Mas persiste o risco potencial de que novas situações críticas, principalmente em ambiente de deterioração adicional dos fundamentos macroeconômicos dos EUA, venham a gerar uma corrida "contra" a moeda norte-americana. E, como geralmente acontece com países que enfrentam pressões negativas do mercado quando confrontados com crises políticas internacionais, restrições macroeconômicas reais ou potenciais podem exigir maior cautela de Washington no cenário mundial. Como regra geral, afirma Kirshner, moedas sob suspeita contribuem para países tímidos[61].

A crise de Suez de 1956 constitui o melhor exemplo de como fragilidades financeiras podem limitar a ação de um país. Naquele episódio, um ataque especulativo contra a libra-esterlina obrigou o Reino Unido a desistir da ação militar, iniciada seis dias antes juntamente com a França e Israel, para retomar o canal nacionalizado pelo presidente do Egito Gamal Abdel Nasser. A vulnerabilidade britânica foi agravada pela "coerção financeira" dos EUA. Washington se opôs à operação militar e condicionou o apoio financeiro para a sustentação da libra, através do FMI e de recursos próprios, à retirada imediata das tropas britânicas da zona do canal. O premiê Anthony Eden, humilhado politicamente, reconheceu sua impotência diante do dólar e dos mercados financeiros. Londres já não comandava o mundo das finanças e das guerras[62].

A dependência em relação a outros governos para financiar o endividamento norte-americano pode representar riscos geoestratégicos adicionais para os EUA. Larry Summers, secretário do Tesouro no Governo Clinton e assessor presidencial no primeiro mandato de Obama, já descreveu a relação Washington-Pequim como de "equilíbrio do terror

58 BACEVICH, 2008.

59 MANDELBAUM, 2010, p. 4.

60 Fenômeno salientado em PRASAD, 2014.

61 KIRSHNER, 2014.

62 KUNZ, 1991.

financeiro". Muitos comentaristas afirmam que, voluntariamente, a China não tomaria medidas drásticas como a venda abrupta e maciça de seus títulos da dívida norte-americana porque isso imporia perdas igualmente vultosas às reservas internacionais chinesas. Essa avaliação subestima, porém, momentos agudos em que outras prioridades (militares ou de segurança nacional, por exemplo) podem se sobrepor à mera avaliação econômica de ativos.

Pesquisa conduzida no *Council on Foreign Relations* por Brad Setser advertiu que a confiança norte-americana no financiamento de outros governos para o seu (sobre)endividamento representa uma "subavaliada vulnerabilidade estratégica"[63]. O documento afirma que a necessidade dos EUA de buscar financiamento de outros governos pode vir a representar séria restrição à ação externa de Washington, sobretudo porque alguns desses países, como a China e a Rússia, não mantêm compromisso com a liderança norte-americana.

Setser não descarta que outros governos utilizem seus créditos para pressionar Washington em questões de segurança e política externa:

> A vontade de bancos centrais estrangeiros – que continuam mais importantes do que os "fundos soberanos" como fonte de financiamento para os EUA – de acumular reservas em dólar tem fornecido uma estável, ainda que limitada, fonte de financiamento externo. Mas os EUA confiam de forma crescente no financiamento de bancos centrais que já possuem mais reservas do que necessitam para assegurar sua própria estabilidade financeira. É verdade que os outros países têm interesse na sustentação do dólar. Mas os EUA podem ter mais a perder nessa relação: fluxos financeiros criam interdependência, mas a interdependência é assimétrica. Quanto mais os EUA dependam de bancos centrais e fundos soberanos para cobrir grandes déficits externos, maior o risco de que a necessidade de créditos externos venha a constranger as opções políticas norte-americanas[64].

Apesar dos avanços registrados no combate à crise financeira, Kirshner adverte que a cooperação em matéria monetária pode não

63 SETSER, 2008.

64 SETSER, op. cit., p. 4 e 5.

prosperar daqui por diante. Analisando as relações internacionais entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a virada do século, este autor aponta a existência de três fatores que amainaram a tendência quase natural à entropia em matérias monetárias: a concentração de poder monetário, a homogeneidade ideológica e a presença de riscos compartilhados de segurança.

A "hegemonia monetária" forneceu um ponto focal ao redor do qual se construiu um processo de convergência, com o *hegemon* assumindo tanto o ônus de fornecer bens públicos fundamentais para o sistema (como a liquidez garantida pelo dólar nos primeiros anos de operação do sistema de Bretton Woods) quanto o papel de guardião do cumprimento dos acordos alcançados. A "homogeneidade ideológica" conferiu uma capa de legitimidade a perdas associadas a exercícios de cooperação monetária (nesse caso, os ônus aparecem mais como consequências naturais dos processos do que como derrotas políticas nos embates internacionais). "Preocupações compartilhadas de segurança" estimularam a cooperação monetária por aumentar a disposição dos países em assumir custos monetários em troca de vantagens em matéria de segurança nacional (como a disposição alemã e japonesa de sustentar o dólar na década de 60 em troca da proteção norte-americana)[65].

Kirshner entende que o período pós-crise experimenta uma retração dos três fatores[66]: i) ainda que os EUA mantenham sua supremacia econômica e militar e o dólar preserve a posição de *primus inter pares* no sistema monetário internacional, o poder norte-americano e o do dólar encontram-se em declínio relativo diante de potências e moedas emergentes; ii) a turbulência financeira corroeu a confiança internacional no modelo anglo-saxão de globalização financeirizada, levando a uma nova heterogeneidade no pensamento político sobre a governança monetária global nos planos interno e externo; e iii) a inexistência de preocupações compartilhadas de segurança entre os principais atores constitui complicador adicional à cooperação monetária[67].

65 KIRSHNER, 2014, p. 14 e 124.

66 KIRSHNER, op. cit., p. 124.

67 Como argumenta David Calleo, desde o fim da Guerra Fria, com a extinção da ameaça soviética e a criação do euro, desapareceram os imperativos estratégicos e financeiros que forçavam outros países a sustentar o dólar. CALLEO, 2009, p. 186.

Diferentemente dos últimos cem anos, prevalece atualmente grande diversidade de posições políticas entre os principais participantes dos foros monetários internacionais, ainda que não exista hostilidade aberta. Todas as grandes conferências monetárias do século XX ocorreram entre países que eram, em maior ou menor grau, aliados políticos (o que inclui a conferência de Bretton Woods, ocorrida antes do fim do conflito e sob a vigência da aliança ocidental com Stálin). Kirshner conclui:

> Simplesmente, esse não é o mais o caso. Os maiores atores do jogo monetário internacional agora mantêm diferentes e muitas vezes divergentes agendas políticas. No que concerne aos *big three*, os EUA e os países maiores da Europa permanecem aliados políticos, mas não compartilham mais uma ameaça saliente de segurança que os una. E os EUA e a China não precisam estar fechados em uma relação de hostilidade para que se reconheça que estarão sempre em competição política[68].

Crise e oportunidades diplomáticas

Apesar dos riscos, crises abrem oportunidades diplomáticas. No campo específico da diplomacia financeiro-monetária do Brasil, as oportunidades se materializaram, por exemplo, na participação ativa na reforma dos mecanismos de governança econômica global, como o G-20 e o FMI. Concretizaram-se também na constituição de arranjos alternativos de liquidez e financiamento, como o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas, no âmbito do BRICS. Para muitos analistas, estas iniciativas, embora de ainda limitado alcance econômico, representam movimento político importante por indicar a capacidade de articulação e posicionamento dos países emergentes[69].

A internacionalização de uma moeda depende de condições econômicas (tamanho e perspectivas da economia, sofisticação e profundidade do mercado financeiro) e políticas (o poder do país de rejeitar ameaças ou moldar preferências). Mas, como recordam De Conti, Prates e

68 KIRSHNER, op. cit., p. 125.

69 Ver, por exemplo, os artigos de Parag Khana ("Novo banco para uma nova orden". In: *O Estado de S. Paulo,* edição de 27/7/2014) e David Pilling ("The BRICS bank is a glimpse of the future". In: *Financial Times,* edição de 31/7/2014).

Plihon[70], um país que reúna as condições para a internacionalização pode interferir no processo por meio de políticas públicas que estimulem ou inibam o poder de sua moeda para além de suas fronteiras. Se conseguir superar os fatores limitantes ainda existentes (e este é um grande "se"), o Brasil talvez venha a se defrontar no futuro com o debate sobre a eventual internacionalização do real. O componente estratégico não pode estar ausente do processo decisório brasileiro se e quando a questão se apresentar.

No clássico "A Grande Transformação", Karl Polanyi ensinava que a evolução histórica do capitalismo segue um movimento pendular no que se refere às relações entre regulação e liberdade dos mercados financeiros. Períodos de extrema liberalização, como a *golden age* do expansionismo britânico na virada do século 19 para o 20, são sucedidos por fases de presença marcante da regulação, como as medidas adotadas nos EUA pelo Presidente Franklin Roosevelt após a crise de 29. Polanyi descreveu essas medidas como um "sistema de autodefesa" da sociedade[71].

O pânico de 2008 pode ser visto como uma crise de confiança no sistema monetário internacional. O nosso é um mundo de moedas-papel lastreadas não em ouro mas na confiança nos governos emissores; um mundo não de controles de capital mas de vastos fluxos financeiros cruzando as fronteiras instantaneamente; um mundo não de cotações fixas mas de constante volatilidade das taxas de câmbio. As reservas internacionais dispararam: de apenas US$ 95 bilhões em 1970 para US$ 11,4 trilhões em 2013. O volume de crédito global também explodiu: só no mercado norte-americano o endividamento chegou a US$ 41 trilhões em 2012, nove vezes maior do que os US$ 4,35 trilhões de 1981. A incerteza é a marca da economia contemporânea.

A partir da lição de Polanyi, criou-se a expectativa de que o pânico de 2008 poderia gerar uma reação aos excessos da financeirização globalizada e levar a uma refundação política do sistema monetário internacional, com a reforma ou criação de novas instâncias de governança global e o reconhecimento crescente do peso das economias emergentes.

70 DE CONTI, PRATES e PLIHON, 2013.

71 POLANYI, 1980.

Alguns avanços ocorreram, como a conformação do G-20 e a reação coordenada contra os riscos graves da crise. Mas a reforma ficou aquém do esperado[72], devido à relutância dos países industrializados e ao irônico êxito das políticas públicas em atenuar a severidade do desastre de 2008 (o que acabou por afastar o "sentido de urgência" das reformas)[73].

A história não acabou. A construção do futuro é um processo complexo. Apesar – e por causa – das incertezas remanescentes, o período pós-crise permanece um campo aberto a inovações diplomáticas. O dólar mantém-se como a principal moeda internacional, mas enfrenta riscos que podem levar a seu declínio relativo, materializados nos três "Ds" do desequilíbrio global (dólares em excesso nos mercados globais, desregulamentação e déficits). Outras divisas competem por esferas de influência no plano regional e global. Robert Gilpin observou que toda ordem monetária internacional repousa sobre uma ordem política. Às vezes, porém, processos econômico-sociais antecipam-se a cristalizações políticas institucionais. Uma nova geografia econômica pode exigir uma nova ordem política. A multipolaridade econômica pode engendrar a multipolaridade monetária e ambas podem acelerar a emergência de uma ordem mundial multipolar. Nesse sentido, o desastre financeiro pode constituir catalisador adicional para a conclusão da transição geoestratégica que se prolonga desde os anos 70 e 80 do século passado sem a consolidação de um novo sistema internacional legítimo, equitativo e estável. Mais do que nunca, desaparece a fronteira artificial entre finanças e política internacional. Moeda é poder. Moeda também é alta política[74].

72 Com certo pessimismo, Martin Wolf vê avanços no que chama de "a nova ortodoxia pós-crise", mas avalia que as novas regras preservam as seguintes características negativas do sistema financeiro que conduziram à crise de 2008: o sistema continuará global; continuará a confiar na interação de vastas instituições financeiras com mercados de capitais livres e pouco regulados; continuará altamente alavancado (ou seja, com uma baixa relação entre investimentos e capital próprio); e continuará baseado nos lucros derivados da administração de imensos descasamentos entre risco e maturidade dos ativos. Ver WOLF, 2014.

73 KIRSHNER, 2014, p. 172.

74 Sobre as relações entre finanças e poder no sistema internacional, consultar FERGUSON, 2001; ARRIGHI, 1996; ARRIGHI e SILVER, 2001, e a série de estudos coordenada por José Luís Fiori, publicados em FIORI e TAVARES, 1997; FIORI, 1999; FIORI e MEDEIROS, 2001; FIORI, 2004; e FIORI, MEDEIROS e SERRANO, 2008.

Referências bibliográficas

ABDELAL, Rawi. 2007. *Capital Rules – The Construction of Global Finance.* Harvard University Press.

AGLIETTA, Michel. 2004. *El Fin de las Divisas Clave.* Siglo Veintiuno.

ARRIGHI, Giovanni. 1996. *O longo s*éculo XX. Contraponto. Unesp.

_____ e SILVER, Beverly J. 2001. *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial.* Contraponto/Editora UFRJ.

BACEVICH, Andrew J. 2008. *The Limits of Power.* Metropolitan Books.

BAKER, Dean. 2009. *Plunder and Blunder – The Rise and Fall of the Bubble Economy*. PoliPointPress.

BERNANKE, Ben. 2000. *Essays on the Great Depression.* Princeton University Press.

_____. 2010. *Rebalancing the Global* Recovery, discurso proferido na Sixth Central Bank Conference, em Frankfurt, em 19 de novembro de 2010.

BLINDER, Alan, 2013. *After the Music Stopped.* Penguin.

BRAGA, José Carlos de Souza. 1997. *Financeirização Global – O Padrão Sistêmico de Riqueza do Capitalismo Contemporâneo*. In: FIORI (org.), 1997.

_____ e CINTRA, Marco Antonio Macedo. 2004. *Finanças Dolarizadas e Capital Financeiro: Exasperação sob Comando Americano*. In: FIORI (org.), 2004.

BURROWS, Mathew e HARRIS, Jennifer. 2009. *Revisiting the Future: Geopolitical Effects of the Financial Crisis*. In: *The Washington Quarterly*, Summer 2009.

CALLEO, David P. 2009. *Follies of Power – America's Unipolar Fantasy.* Cambridge University Press.

CARTAPANIS, A. 2009. *Le Dollar Incontesté?* Économie *Politique d'une Monnaie Internationale*. In: Revue d'Économie Financière, n. 94, março de 2009.

CESARANO, Filippo. 2006. *Monetary Theory and Bretton Woods.* Cambridge University Press.

CHESNAIS, François. 1996. *A Mundialização do Capital.* Xamã Editora.

_____. 2010. *Les Dettes Illégitimes.* Raisons d'Agir Éditions.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo e MARTINS, Aline Regina Alves (orgs.). 2013. *As Transformações no Sistema Monetário Internacional*, IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_as_transformacoes_smi.pdf>.

COHEN, Benjamin. 2001. *The Bretton Woods System,* preparado para a Routledge Encyclopedia of International Political Economy. Disponível em: <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/inpress/bretton.html>.

_____. 2003. *The Geopolitics of Currencies and the Future of the International System.* University of California.

DE CONTI, Bruno Martarello, PRATES, Daniela Magalhães, e PLIHON, Dominique. 2013. *O Sistema Monetário Internacional e seu Caráter Hierarquizado.* In: CINTRA e MARTINS, 2013.

DREZNER, Daniel W. 2014. *The System Worked – How the World Stopped Another Great Depression.* Oxford University Press.

EICHENGREEN, Barry. 2011. *Exorbitant Privilege.* Oxford University Press.

FERGUSON, Niall. 2001. *The Cash Nexus.* Basic Books.

_____. 2007. *Dollar Diplomacy.* In: *The New Yorker*, August 27, 2007.

FIORI, José Luís (org.). 1999. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações.* Vozes.

_____ (org.). 2004. *O Poder Americano.* Vozes.

_____ e TAVARES, Maria da Conceição. (orgs.) 1997. *Poder e Dinheiro.* Vozes.

_____ e MEDEIROS, Carlos (orgs.). 2001. *Polarização Mundial e Crescimento*. Vozes.

_____, _____ e SERRANO, Franklin. 2008. *O Mito do Colapso do Poder Americano.* Record.

FOURASTIÉ, Jean. 1979. *Les Trente Glorieuses.* Fayard.

FRIEDEN, Jeffry A. 2006. *Global Capitalism.* WW Norton.

FRIEDMAN, Milton e SCHWARZ, Anna J. 1963. *A Monetary History of the United States.* Princeton University Press.

GARDNER, Richard N. 1994. *La Diplomacia del Dólar y la Esterlina.* Galaxia Gutemberg.

GLYN, Andrew. 2006. *Capitalism Unleashed.* Oxford University Press.

GOLDBERG, Linda. 2011. *The International Role of the Dollar: Does It Matter If This Changes?* Staff Report n. 52. FED/NY.

GUTTMANN, Robert. 2008. *Uma Introdução ao Capitalismo Dirigido pelas Finanças*. In: *Novos Estudos Cebrap 82*, novembro de 2008.

HUDSON, Michael. 2002. *Superimperialism.* Pluto Press.

JAMES, Harold. s/d. *The US Dollar: A Political Instrument or a Measure of Value?* mimeo.

_____. 2011. *The Creation and Destruction of Value.* Harvard University Press.

JUDT, Tony. 2005. *Postwar – A History of Europe since 1945*. Penguin Books.

KIRSHNER, Jonathan. 2013. *Bringing Them All Back Home? Dollar Diminution and US Power*. In: *The Washington Quarterly,* Summer 2013.

_____. 2014. *American Power After the Financial Crisis.* Cornell University Press.

KRIPPNER, Greta R. 2011. *Capitalizing on Crisis – The Political Origins of the Rise of Finance*. Harvard University Press.

KRUGMAN, Paul. 1984. *The International Role of the Dollar.* In: BILSON, J. e MARSTON, R. (ed.), *Exchange Rate Theory and Practice,* University of Chicago Press. Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c6838.pdf>.

_____. 2009. *The Return of Depression Economics.*WW Norton.

KUNZ, Diane. 1991. *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis.* North Caroline Press.

LEVERETT, Flynt. 2008. *Black is the new green.* In: *National Interest.* February 2008.

MALAN, Pedro. 2010. *Uma Visão Abrangente sobre a Crise e o Processo de sua Superação*. In: GARCIA, Marcio e GIAMBIAGI, Fabio (eds.). 2010. *Risco e Regulação.* Campus.

MANDELBAUM, Michael. 2011. *The Frugal Superpower.* Public Affairs.

MAZIAD, Samar et alii. 2011. *Internationalization of Emerging Markets Currencies.* IMF.

MCKINNON, Ronald. 2012. *The Unloved Dollar Standard.* Oxford University Press.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. 2011. *Mapping Global Capital Markets 2011*. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/MGI_Mapping_capital_markets_update_2011.pdf>.

MEDEIROS, Carlos A. e SERRANO, Franklin. 1999. *Padrões Monetários Internacionais e Crescimento*. In: FIORI (org.), 1999.

MICHALET, Charles-Albert. 2002. *Qu'est-ce que la Mondialisation?*, Éditions la Découverte.

MORRIS, Charles R. 2008. *The Trillion Dollar Meltdown.* Public Affairs.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2009. *Global Trends 2025: A Transformed World.* Disponível em: <http://www.fas.org/irp/nic/2025.pdf>.

POLANYI, Karl. 1980. *A Grande Transformação.* Campus.

PRASAD, Eswar. 2014. *The Dollar Trap.* Princeton University Press.

RAJAN, Raghuram. 2010. *Fault Lines.* Princeton University Press.

_____, PRASAD, Eswar e SUBRAMANIAN, Arvind. 2007. *The Paradox of Capital*. In: *Finance & Development,* v. 44, n. 1. IMF.

REINHART, Carmen e ROGOFF, Kenneth. 2009. *This Time is Different – Eight centuries of financial folly.* Princeton University Press.

ROGOFF, Kenneth. 2007. *Dog Days for the Super Dollar.* Project Syndicate, 3/12/2007.

ROUBINI, Nouriel e MIHM, Stephen. 2011. *Crisis Economics.* Penguin.

RUGGIE, John Gerard. 1982. *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.* In: *International Organization,* volume 36, issue 2. Disponível em: <http://ftp.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/rug_ocr.pdf>.

SERRANO, Franklin. 2002. *Do Ouro Imóvel ao Dólar Flexível.* In: *Economia e Sociedade*, v. 11, n. 2, jul/dez de 2002.

_____. 2004. *Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível*. In: FIORI (org.), 2004.

SETSER, Brad W. 2008. *Sovereign Wealth and Sovereign Power.* Council on Foreign Relations.

SORKIN, Andrew R. 2009. *Too Big to Fail – Inside the Battle to Save Wall Street.* Allen Lane.

STIGLITZ, Joseph. 2010. *Freefall.* Allen Lane.

STRANGE, Susan.1987, *The Persistent Myth of Lost Hegemony*. In: *International Organization 41,* 4.

_____. 1996. *The Retreat of the State – The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press.

STREECK, Wolfgang. 2014. *Buying Time – the Delayed Crisis of Democratic Capitalism,* Verso.

TAVARES, Maria da Conceição. 1997. *A Retomada da Hegemonia Norte-americana*. In: TAVARES e FIORI (orgs.), 1997.

TEMIN, Peter e VINES, David. 2013. *The Leaderless Economy.* Princeton University Press.

WESSEL, David. 2010. *Os Bastidores da Crise – In FED We Trust.* Campus.

WHEATLEY, Alan (ed.). 2013. *The Power of Currencies and Currencies of Power.* IISS.

WOLF, Martin. 2014. *The Shifts and the Shocks: What we've learned – and have still to learn – from the financial crisis.* Penguin Press.

WORLD BANK. 2011. *Multipolarity: The New Global Economy*, Global Development Horizons 2011, World Bank.

A Fragmentação do Direito Internacional e suas Consequências para a Atividade Diplomática em Foros Multilaterais

Maria Angélica Ikeda*

Fragmentation in international law is now the norm, not the exception[1].

The whole complex of inter-regime relations is presently a legal black hole[2].

As espécies exóticas invasoras e as relações insuspeitas entre uma decisão sobre biodiversidade e um acordo sobre comércio internacional

Haia, 19 de abril de 2002. No final da tarde de uma sexta-feira, último dia da Sexta Reunião da Conferência das Partes da Convenção

* A autora é diplomata de carreira e exerce atualmente a função de Conselheira na Missão do Brasil junto à OEA. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade da autora, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro.

1 "A fragmentação do Direito International é hoje a norma, não a exceção". BROUDE, T. "Keep Calm and Carry On: Martti Koskenniemi and the Fragmentation of International Law". *Temple International and Comparative Law Journal*, v. 27, p. 279-292, 2013. Tradução nossa.

2 "O complexo de relações inter-regimes como um todo é atualmente um buraco negro jurídico". Doc. A/CN.4/L.682, de 13/4/06. "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by Martti Koskenniemi", p. 253. Disponível em: <legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015. Tradução nossa.

sobre Diversidade Biológica (COP-6 da CDB)[3], as centenas de delegados nacionais, representantes dos Estados-parte da Convenção, dirigiram-se pela última vez ao salão principal do *Netherlands Congress Centre*, com a finalidade de aprovar as minutas de decisões elaboradas ao longo de duas semanas de negociações.

Seguindo a praxe na CDB, a Presidente da COP, a Ministra de Estado para Agricultura, Manejo da Natureza e Estoques Pesqueiros do país anfitrião, anunciaria, uma a uma, as minutas a serem aprovadas pelas delegações. Esperava-se sua rápida adoção, visto que os documentos haviam sido, em tese, extensamente debatidos nos diversos grupos negociadores formados durante a reunião. De fato, os textos foram referendados sem dificuldades até a apresentação da minuta de decisão "L.13", sobre o tema das "espécies exóticas invasoras". A delegação australiana pediu a palavra para objetar à sua aprovação, dando início a longo e tenso debate que avançaria pela noite[4].

Para um observador especializado em temas ambientais, a objeção australiana pareceria incompreensível à primeira vista: o país é conhecido por ser um dos mais afetados pelas espécies exóticas invasoras, ou seja, pelas espécies não nativas que causam danos aos novos ecossistemas em que são introduzidas e seria, portanto, um dos Estados-parte da CDB mais interessados na decisão. Não obstante, a Austrália esclareceu sua posição: a minuta "L.13" trazia em seu anexo os "Princípios Norteadores para a Prevenção, Introdução e Mitigação dos Impactos de Espécies Exóticas Invasoras que Ameaçam Ecossistemas, Hábitats ou Espécies" que, segundo sua interpretação, continham trechos incompatíveis com o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial do Comércio (OMC) – conhecido como "Acordo SPS". Embora reconhecesse o valor dos "Princípios Norteadores" para

3 As Conferências das Partes (COPs, sigla em inglês para *Conference of the Parties*) constituem o órgão máximo da maioria dos acordos multilaterais ambientais (MEAs, sigla em inglês para *multilateral environmental agreements*). As COPs reúnem-se periodicamente e, para efeitos de simplificação, utiliza-se a designação "COP-n" para fazer referência a cada um desses encontros. Dessa forma, a Sexta Reunião da Conferência das Partes da CDB é conhecida como "COP-6 da CDB".

4 Doc. UNEP/CBD/COP/6/20, de 27/5/02. "Report of the Sixth Meeting of the Conference of the Parties of the Convention on Biological Diversity", p. 67. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-06/official/cop-06-20-en.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

a proteção do meio ambiente, a Austrália propôs a modificação daqueles trechos que, caso contrário, permitiriam que outros países "evitassem suas obrigações sob o Acordo SPS"[5]. O Brasil, acompanhado dos demais Estados-membros do Mercosul e do Chile, apoiou a posição australiana, mas alguns países rejeitaram qualquer modificação aos "Princípios Norteadores", sob o argumento de que o texto havia sido exaustivamente considerado. Os delegados à COP-6 sabiam, entretanto, que Austrália e Brasil haviam buscado, durante a reunião, reabrir o texto que havia sido debatido na primeira semana. O Brasil, em particular, contava com delegação pequena e não pôde participar das negociações iniciais sobre os "Princípios Norteadores".

Encerrando o debate cada vez mais acirrado, marcado pela intransigência de parte a parte, a Presidente da COP considerou a minuta "L.13" aprovada pelas Partes da Convenção, em decisão controversa, dado que a COP da CDB adota suas decisões por consenso e a Austrália havia apresentado objeção formal à minuta "L.13", com a finalidade precisa de bloquear a formação do consenso[6]. Em consequência, a Austrália formulou reserva quanto aos procedimentos em torno da adoção da decisão e o Mercosul e o Chile fizeram registrar seu entendimento de que a nova Decisão VI/23 só poderia ser aplicada em consonância com o arcabouço jurídico internacional. A Austrália registrou sua objeção à decisão em todas as ocasiões em que a reunião ou a Decisão VI/23 foram mencionadas em demais foros internacionais, levando o "caso da Decisão VI/23" a reverberar na Assembleia Geral da ONU, na Conferência das Partes da Convenção de Ramsar (acordo multilateral ambiental sobre a conservação de áreas úmidas), no Comitê de Comércio e Meio Ambiente da OMC, entre outros.

Teria justificativa o temor acerca do impacto da nova decisão da COP sobre a implementação do Acordo SPS da OMC? Decisões da COP não

5 Doc. UNEP/CBD/COP/6/20, p. 56.

6 A COP da CDB adota decisões por consenso porque as Partes da Convenção nunca chegaram a um acordo acerca das regras de procedimento aplicáveis à votação de decisões. Para exemplos da definição de consenso como a ausência de objeção formal, cf. SUR, S. "La Formation du Droit International". In: Thierry, H. et al. *Droit International Public*. Paris: Montchrestien, 1981, p. 33-154. Cf. p. 54-5; BENNETT, A. L. R. *International Organizations: Principles and Issues*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984, p. 85; NGUYEN QUOC, D.; Daillier, P.; Pellet, A. *Droit International Public*. Paris: LGDJ, 1999, p. 621.

são consideradas pelos Estados instrumentos juridicamente vinculantes e, portanto, poder-se-ia considerar a posição de Austrália, Mercosul e Chile demasiadamente cautelosa. Como uma decisão ambiental não vinculante poderia interferir na implementação de um acordo internacional na área do comércio?

No caso da Decisão VI/23, as preocupações desses países encontravam abrigo na redação do próprio acordo da OMC. O tratado estabelece critérios objetivos para que os Estados adotem medidas sanitárias e fitossanitárias ("medidas SPS"), que são medidas impostas por um Estado importador para controlar a entrada de certos produtos que podem, por exemplo, facilitar a introdução de pragas ou doenças em seu território, para que essas medidas não venham a constituir barreiras injustificadas ao comércio internacional. O acordo, no entanto, estabelece que são automaticamente compatíveis com as suas normas todas as medidas SPS que sejam adotadas pelos países segundo "normas, guias e recomendações internacionais"[7].

Dois anos após a COP-6 da CDB, pelo menos dois Estados-membros da OMC (Noruega e Japão) notificaram o Comitê do Acordo SPS sobre a adoção de dez medidas SPS baseadas na Decisão VI/23. Os dois países não fundamentaram suas novas medidas em dispositivos do Acordo SPS, o que leva a crer que essas iniciativas não teriam sido possíveis antes da adoção da decisão da CDB. A imposição das medidas gerou efeitos práticos, controlando ou proibindo a importação de alguns produtos, prejudicando, portanto, os interesses comerciais de alguns países que, vale registrar, haviam assentido à adoção da decisão da CDB. Além disso, a Decisão VI/23, retirada de seu contexto original e utilizada como "norma, guia ou recomendação internacional" perante o Comitê SPS da OMC, gerou situação paradoxal, com efeitos deletérios para a proteção dos direitos salvaguardados pelo tratado da OMC: os Estados-membros da OMC estavam agora autorizados a adotar medidas SPS que, em sua substância, contradiziam o próprio acordo, dado o conflito de conteúdo entre a Decisão VI/23 e o tratado comercial. Que a maioria dos delegados presentes à sessão final da COP-6 naquela noite de abril de

7 Artigo 3 (1) do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, adotado em 12/4/94. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/vegetal/dsv/Acordo%20SPS%20em%20Port.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

2002, em boa parte, funcionários de Ministérios do Meio Ambiente ou órgãos semelhantes, estivessem inconscientes das longínquas implicações da aprovação de uma decisão sobre espécies exóticas invasoras para o regime de medidas sanitárias e fitossanitárias da OMC não é, de forma alguma, surpreendente.

A proliferação dos tratados internacionais

O caso da Decisão VI/23 ilustra perfeitamente os desafios impostos por um ambiente internacional cada vez mais jurídico à atividade diplomática nos foros multilaterais. A possibilidade de conflito entre novos textos internacionais com os tratados existentes vem sendo detectada com frequência preocupante, evidenciando os riscos que a proliferação de acordos e decisões internacionais trazem à própria eficácia do Direito Internacional.

A segunda metade do século XX testemunhou crescimento impressionante no número de tratados firmados entre os Estados. Só no âmbito multilateral, das mais de seis mil convenções registradas junto ao Secretariado da Organização das Nações Unidas (ONU) no século passado[8], quatro mil foram adotadas entre 1945 e 1995[9]; o número de acordos internacionais – multilaterais, regionais e bilaterais – elevou-se de 15 mil, em 1960, para mais de 55 mil, em 1997[10]. Essa proliferação de tratados resultou, de forma resumida, do fortalecimento dos laços de cooperação no pós-Guerra e do aumento do número de Estados, em consequência dos movimentos de descolonização, que mais do que triplicou a partir de 1945.

O Direito Internacional se diversificou e se expandiu[11], e esses milhares de tratados passaram a regulamentar desde temas tradicionais do Direito

8 PULKOWSKI, D. *The Law and Politics of International Regime Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 35.

9 SCOTT, S. *International Law in World Politics: an Introduction*. Boulder: Linne Rienner, 2004, p. 5.

10 STOKKE, O. S.; OBERTHÜR, S. "Introduction: Institutional Interaction in Global Environmental Change". In: STOKKE, O.S.; OBERTHÜR, S. (Eds.). *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*. Cambridge (MA): MIT Press, 2011, p. 1-24. Cf. p. 5.

11 ABI-SAAB, G. "Fragmentation or Unification: Some Concluding Remarks". *International Law and Politics*, v. 31, p. 919-933, 1999.

Internacional, como o Direito do Mar, até assuntos inéditos, como o uso do espaço exterior e o comércio internacional de organismos geneticamente modificados. Em 1971, o Secretário-Geral da ONU já identificava dezessete grandes ramos do Direito Internacional[12]. Os tratados não se restringiram à esfera global, e acordos regionais e bilaterais foram igualmente assinados, em circunscrições geográficas variadas. Foram ainda criadas organizações e instituições internacionais, dedicadas aos mais diversos temas. Em 2012, a União das Associações Internacionais[13] contabilizou mais de sete mil arranjos intergovernamentais, entre organismos internacionais, formalmente constituídos por tratados, e "substitutos organizacionais" que, criados por acordos, não têm personalidade jurídica internacional[14].

Diante dessa evolução legislativa, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas concluiu, em 2002, que "é difícil imaginar hoje uma esfera da atividade social que não esteja sujeita a algum tipo de regulamentação jurídica internacional"[15].

A fragmentação do Direito Internacional e a complexidade dos regimes internacionais

Após o enfrentamento de duas Grandes Guerras, a ênfase no Direito para regular a cooperação e dirimir diferenças só poderia ser bem-vinda, ao certificar o compromisso dos Estados com a paz, em detrimento do uso da força. Direitos e obrigações dos Estados foram progressivamente consolidados em documentos oficiais de conteúdo e duração conhecidos, conferindo maior certeza e segurança jurídicas às relações interestatais. Prova do compromisso dos Estados com o Direito Internacional é o fato de que, embora casos de violações notórias existam e sejam mais amplamente divulgados do que o cumprimento cotidiano da norma internacional,

12 Doc. A/CN.4/245, de 23/4/71. "Survey of International Law: Working Paper prepared by the Secretary-General". Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_245.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

13 Instituição de pesquisa que monitora, desde 1907, as associações internacionais governamentais e não governamentais.

14 PULKOWSKI (2014), p. 36.

15 Doc. A/CN.4/L.702, de 18/7/06. "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission". Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/628/63/PDF/G0662863.pdf?OpenElement>. Acesso em: 12 ago. 2015, p. 3.

"quase todas as nações observam quase todos os princípios do Direito Internacional e quase todas as suas obrigações quase todo o tempo"[16], na conhecida formulação de Henkin, ainda que o sistema internacional não conte com o aparato judiciário e policial disponível no contexto interno dos Estados para fazer cumprir suas normas.

A proliferação dos tratados internacionais, ao mesmo tempo, gerou efeitos colaterais menos positivos. Os acordos passaram a apresentar áreas de sobreposição e, como resultado, sobre uma mesma situação fática poderiam incidir normas dos mais diversos tratados, inclusive de conteúdo divergente. A dificuldade em determinar as normas que devem prevalecer em cada situação prejudica a definição precisa dos direitos e obrigações dos Estados, impondo reais limites à sua capacidade de ação. A proliferação dos tratados internacionais, nesses casos, compromete justamente a certeza e a segurança jurídicas que sua adoção procura garantir.

A fragmentação do Direito Internacional resultou da legiferação descoordenada, sem a necessária visão de conjunto das normas já existentes[17]. O ordenamento jurídico internacional, diferentemente dos Direitos nacionais, é criado e implementado em um sistema horizontal e descentralizado: os Estados, iguais e soberanos (pelo menos do ponto de vista formal), negociam acordos e criam novas instituições internacionais que são, da mesma forma, soberanos e autônomos entre si[18]. Esses acordos compõem redes caracterizadas por relações "heterárquicas"[19], i.e., não hierárquicas. Não há um único Poder Legislativo ou instituição

16 HENKIN, L. *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. Nova York: Columbia University Press, 1979, p. 47.

17 Os exemplos incluem ABI-SAAB (1999); BENVENISTI, E.; DOWNS, G. W. "The Empire's New Clothes: Political Economy and the Fragmentation of International Law". *Stanford Law Review*, v. 60 (2), p. 595-631, 2007; DREZNER, D. "The Power and Peril of International Regime Complexity". *Perspectives on Politics*, v. 7 (1), p. 65-70, 2009; KENNEDY, D. "One, Two, Three, Many Legal Orders: Legal Pluralism and the Cosmopolitan Dream". *New York University Review of Law and Social Change*, v. 3, p. 641-659, 2007; e os integrantes da Comissão de Direito Internacional (CDI), que, a partir dessa premissa, realizaram estudos sobre a fragmentação do Direito Internacional que serão abordados adiante.

18 RAUSTIALA, K.; VICTOR, D. G. "The Regime Complex for Plant Genetic Resources". *International Organization, v. 58 (2), p. 277-309, 2004.* Sobre a ausência de hierarquia entre as normas internacionais, uma exceção seriam as normas do *ius cogens,* a que faz menção o Artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que não podem ser derrogadas. Não há, no entanto, definição precisa de quais normas podem ser consideradas *ius cogens*. Cf. CASSESE, A. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 200.

19 PULKOWSKI (2014), p. 37.

internacional central, de jurisdição compulsória, responsável pela resolução de conflitos entre esses acordos[20].

O que poderia ser um problema de interesse apenas teórico revelou seus contornos práticos em disputa sobre pesca entre Chile e as Comunidades Europeias (CEs), em 2000. O Chile havia introduzido modificações em sua legislação com o objetivo de proibir o descarregamento e o trânsito em seus portos de cargas de peixes cuja captura não tivesse atendido à normativa ambiental nacional. Como as novas medidas chilenas afetaram a competitividade da pesca de espadarte realizada por barcos europeus no Oceano Pacífico Sudeste, a Comissão Europeia (CE), sob o argumento de que o Chile havia violado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), iniciou processo de consultas sob o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias da OMC, dando origem ao caso "Chile – Medidas Afetando o Trânsito e a Importação do Espadarte"[21]. Por seu turno, o Chile, alegando preocupações ambientais, recorreu no mesmo ano ao Tribunal Internacional do Direito do Mar, que instaurou Câmara Especial para tratar do "Caso sobre a Conservação e Exploração Sustentável dos Estoques de Espadarte no Oceano Pacífico Sudeste"[22].

Ambos os procedimentos foram encerrados antes de sua fase decisória, por meio de acordo entre as partes. Ainda assim, a controvérsia confirmou os temores da comunidade acadêmica de que, em um cenário de acordos e tribunais internacionais independentes, um mesmo caso

20 Não é defendida aqui a ideia de que os ordenamentos jurídicos internos sejam perfeitamente coerentes, ou que não haja conflitos entre normas produzidas nas esferas nacional e local dentro dos Estados. Prova da possibilidade de incoerência sistêmica são os procedimentos jurídicos que buscam corrigir eventuais desvios, de que é exemplo a Ação Direta de Inconstitucionalidade, existente no ordenamento jurídico brasileiro. Note-se, contudo, a concentração de processos judiciais em um único Poder Judiciário, medida que promove a recuperação da coerência nos ordenamentos jurídicos nacionais.

21 Doc. WT/DS193/1, de 26/4/00. "Chile – Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish: Request for Consultations by the European Communities". Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%28@Symbol=%20wt/ds193/*%29&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#>. Acesso em: 12 ago. 2015.

22 Ordem 2000/3, de 20/12/00, do Tribunal Internacional do Direito do Mar. "Case Concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile/European Community): Constitution of Chamber". Disponível em: <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_7/Ord.2000.3.E.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

pudesse ser levado simultaneamente a dois mecanismos de solução de controvérsias distintos, igualmente competentes.

O problema da adoção desmedida de acordos internacionais vem atraindo a atenção crescente de especialistas, sobretudo desde o início dos anos 2000, das áreas do Direito Internacional e das Relações Internacionais. A partir dos campos conceituais próprios de suas disciplinas, esses estudiosos chegaram a avaliações e diagnósticos que merecem registro.

A fragmentação do Direito Internacional

Abandonando o entusiasmo inicial com a onda de legiferação que caracterizou o fim da Guerra Fria, alguns juristas internacionalistas criticam a criação ininterrupta de normas e instituições internacionais como sintoma da incapacidade e ineficiência do sistema internacional para tratar de seus principais desafios, um pouco à semelhança do que ocorre no contexto doméstico dos Estados, em que a sucessão permanente de leis, programas e órgãos competentes sinaliza o fracasso continuado das políticas implementadas pelos governos nacionais[23].

A verificação da coexistência de tratados conflitantes levou os juristas a questionar se deve prevalecer uma visão unitária ou pluralista sobre o Direito Internacional[24]. Segundo as teorias unitaristas, o Direito Internacional deve ser concebido como um sistema único e coerente, um corpo de normas formalmente livre de contradições, em que os conflitos sempre encontram resolução. Já as teorias pluralistas, associadas à sociologia e à antropologia jurídicas, reconhecem a ação de múltiplos atores na formulação do Direito Internacional, ressaltando a contribuição decisiva – nem sempre harmoniosa – de diferentes setores da sociedade para a elaboração de tratados em ramos distintos do Direito Internacional. Está-se diante, portanto, do desafio de tornar coerente ("único") um sistema marcado pela pluralidade, em que tratados independentes são adotados para atender interesses distintos.

Em 2000, mesmo ano da disputa sobre pesca entre o Chile e as CEs, a Comissão de Direito Internacional (CDI), estabelecida em 1947 pela Assembleia Geral da ONU com o objetivo otimista de "promover o

23 BENVENISTI; DOWNS (2007), p. 603.

24 PULKOWSKI (2014), p. 17.

desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e sua codificação"[25], ou seja, de incentivar a elaboração de novos tratados, alertou, de forma mais sóbria, para os "riscos resultantes da fragmentação do Direito Internacional". Para examinar o problema, a CDI estabeleceu um Grupo de Estudos cujos trabalhos foram concluídos em 2006, sob a presidência do jurista internacionalista finlandês Martti Koskenniemi.

Boa parte do Relatório final do Grupo de Estudos[26] é dedicada aos conflitos entre tratados internacionais e à aplicabilidade dos tradicionais métodos de resolução de conflitos normativos utilizados no âmbito dos Direitos nacionais[27]. Para realizar essa avaliação, a CDI diferenciou os conflitos entre tratados pertencentes ao mesmo regime internacional dos conflitos entre tratados relacionados a regimes distintos, ou na linguagem da Comissão, a diferentes "regimes autônomos" (*self-contained regimes*)[28]. Neste último caso, a CDI opinou que os conflitos não podem ser simplesmente atribuídos a "erros" técnico-jurídicos dos Estados, mas à emergência de novas preferências políticas. A Comissão reconhece que os tratados muitas vezes resultam de intercâmbios sociais conflitivos, de "barganhas" ou "pacotes globais" acertados em negociações ou de reações espontâneas a eventos, não obedecendo necessariamente a imperativos de coerência sistêmica[29]. Dada a sua natureza primariamente política, a esses conflitos não se poderiam aplicar os métodos tradicionais de resolução de conflitos entre normas e não se poderia considerar que um acordo adotado, por exemplo, na área comercial, simplesmente derroga outro, vigente na área ambiental. Ao contrário, nessas situações, a CDI recomenda aos Estados a aplicação do princípio da harmonização, ou

25 Resolução 174 (II) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21/11/47. "Establishment of an International Law Commission". Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/174%28II%29>. Acesso em: 12 ago. 2015.

26 Doc. A/CN.4/L.682.

27 A CDI buscou investigar a aplicabilidade dos critérios cronológico, hierárquico e de especialidade para a resolução de conflitos entre tratados internacionais. Segundo esses critérios, as normas posteriores derrogam normas anteriores; normas superiores derrogam normas inferiores; e normas especiais derrogam normas gerais. Cf. AMARAL JÚNIOR, A. do. "O 'Diálogo das Fontes': Fragmentação e Coerência no Direito Internacional Contemporâneo". *Anuário Brasileiro do Direito Internacional,* v. 3 (2), p. 11-33, 2008.

28 Adotamos a tradução de Castanheira, p. 64. CASTANHEIRA, F. H. "Fragmentação do Direito Internacional e 'Law Making' no Campo Jurídico Internacional Contemporâneo. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro,* v. 25, p. 63-78, 2009.

29 Doc. A/CN.4/L.682, p. 23.

seja, que respeitem, na medida do possível, todas as normas possivelmente aplicáveis.

Evidenciando visão pluralista do Direito Internacional, a CDI relacionou o problema da fragmentação à "diferenciação funcional"[30] característica da sociedade contemporânea, em que cada grupo social, cada vez mais especializado, assume responsabilidades por tarefas específicas. Em resumo, os conflitos entre regimes autônomos resultam da ação de diferentes setores da sociedade no processo de criação normativa internacional, aspecto que é tratado mais adiante[31].

Os "complexos de regimes" internacionais

Os teóricos das Relações Internacionais reconhecem igualmente a pluralidade de regimes internacionais e entendem que os regimes não podem mais ser abordados ou estudados de forma isolada, dadas as suas múltiplas interações. O foco principal de análise, propõe-se, deveriam ser os "complexos de regimes internacionais"[32], definidos como "conjuntos de instituições não hierarquizadas e parcialmente sobrepostas que regulam uma mesma área". A condição de um regime como componente de um complexo implica que sua existência e desenvolvimento trazem consequências para a implementação e eficácia dos demais integrantes.

Um exemplo de complexo de regimes internacionais é aquele vigente na área de recursos fitogenéticos[33], composto, entre outros, pelos seguintes acordos: a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que contém disposições acerca da soberania dos Estados sobre seus recursos genéticos, e seu Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização;

30 Doc. A/CN.4/L.702, p. 3.

31 Ao mesmo tempo, note-se que, ao sugerir a aplicação do princípio da harmonização a esses conflitos, a CDI teria adotado igualmente certo viés unitarista pois, embora aceitasse contradições no seio do ordenamento jurídico internacional, não deixou de propor solução que permitisse salvaguardar a unidade do Direito Internacional. Cf. PULKOWSKI (2014), p. 227.

32 RAUSTIALA; VICTOR (2004), p. 279.

33 Segundo o Artigo 2º do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA), recursos fitogenéticos são o "material genético de origem vegetal". Cf. Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, adotado em 3/11/01. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/ag/agp/planttreaty/texts/treaty_portuguese.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA) da Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), que estabelece normas específicas para os recursos fitogenéticos relevantes para a segurança alimentar; a Convenção Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais ("Convenção UPOV"), que protege os direitos dos criadores de novas cultivares (novos gêneros ou espécies vegetais); e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio da OMC (TRIPS), que versa sobre a patenteabilidade de plantas e animais. Todos esses acordos contêm dispositivos que incidem sobre os recursos fitogenéticos, ainda que tenham sido adotados em contextos variados e para atender a objetivos bastante distintos.

O principal desafio prático posto pelos complexos de regimes internacionais é que sua existência não é, muitas vezes, evidente. A construção de complexos de regimes é um processo dinâmico e a interação entre os regimes internacionais revela-se frequentemente no tratamento de temas específicos no momento da identificação dos acordos internacionais aplicáveis a uma dada situação. Retomando o caso que introduz este artigo, a CDB foi integrada ao complexo de regimes internacionais aplicáveis às medidas SPS por meio da adoção da Decisão VI/23 e, malgrado as advertências australianas, possivelmente muitos delegados presentes à COP-6 tenham-se convencido das interações entre os dois acordos apenas quando a decisão foi utilizada como justificativa para a criação de novas medidas SPS, já no contexto da OMC.

Desafios para a manutenção da coerência da ordem jurídica internacional

Em um sistema internacional caracterizado pela existência de complexos de regimes internacionais, nos quais os acordos podem interferir na implementação uns dos outros, a busca da coerência no ordenamento jurídico é fundamental. No entanto, essa tarefa esbarra em diversos obstáculos, que podem ser agrupados em duas grandes categorias: a primeira, vinculada à atuação dos Estados nos foros internacionais, e a segunda, pertinente à própria lógica de funcionamento dos regimes internacionais.

Conforme vimos, a CDI relacionou o problema da fragmentação do Direito Internacional com a ação de diferentes setores das sociedades nacionais em torno da gênese da norma internacional. Nota-se na literatura acadêmica que parece superado, de fato, o pressuposto de que o Estado se comporta, infalivelmente, como ator único, racional, que detém todas as informações necessárias e mantém posições coerentes em todas as negociações de que participa nos foros internacionais[34]. Ao contrário, a representação do Estado cabe a diferentes agentes, cada qual imbuído de valores, visões de mundo e interesses setoriais, que contribuem, desde suas perspectivas particulares, para a criação de novas normas do Direito Internacional.

Os diversos órgãos de governo, cada um responsável por assuntos específicos, participam ativamente do processo legislativo internacional, seja ao coordenar-se entre si para a formulação das posições a serem defendidas pelas delegações, seja ao assumir a própria representação do Estado em reuniões internacionais. No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores é, por lei, o órgão responsável pela condução da política externa brasileira e pela "participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras". Há, igualmente, previsão legal para a atuação dos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior em negociações internacionais sobre temas de sua competência[35]. Na prática, outras Pastas desempenham papel semelhante, representando o país em encontros de peritos, assumindo a função de Pontos Focais técnicos para a implementação de tratados, ou, na figura de seus Ministros e Secretários-Executivos, chefiando delegações brasileiras a reuniões de alto nível sobre assuntos de sua alçada.

No caso do Brasil, a atuação do Itamaraty na coordenação de posições nacionais afasta, em grande medida, o risco da assunção de posições contraditórias por diferentes representantes governamentais. Vários países, no entanto, não contam aparentemente com estrutura

34 Michaels, R.; Pauwelyn, J. "Conflict of Norms or Conflict of Laws?: Different Techniques in the Fragmentation of Public International Law". *Duke Journal of Comparative and International Law*, v. 22, p. 349-376, 2012. Cf., em especial, p. 363 e 367.

35 Artigo 27, ix, "g"; xii "e"; e xix, "a" e "c" da Lei n° 10.683, de 28/5/03. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

eficaz de coordenação interna, e seus representantes parecem não estar suficientemente atualizados sobre as posições defendidas por seus pares em outras negociações. Como resultado, o mesmo país assume posições diferentes em relação ao mesmo assunto em foros distintos. Agrava a situação o fato de que os funcionários governamentais muitas vezes devem prestar contas aos setores da sociedade atendidos por seus Ministérios (suas *constituencies*), dificultando ainda mais a manutenção de posições coerentes[36], sobretudo no tratamento de temas divisivos, em que não há consenso na sociedade ou entre os órgãos de governo. Eventuais conflitos normativos, nessas condições, são antes "conflitos entre racionalidades distintas"[37].

Sob essas condições, o Estado, longe da figura do ator único e racional, é representado por negociadores dotados de uma "racionalidade limitada", a quem poderão escapar as implicações das decisões que negociam para os demais regimes internacionais – o que pode ter ocorrido no caso da Decisão VI/23. O problema é ainda mais premente para os países em desenvolvimento, representados por delegações pequenas, que enfrentam sérios obstáculos para participar das reuniões em foros internacionais, tais como a ausência de recursos adequados, menor nível de conhecimento sobre temas sofisticados, cuja discussão ainda está restrita aos países industrializados, domínio insuficiente dos idiomas e do jargão utilizados, entre outros.

Um aspecto curioso observado com frequência nos foros internacionais é a formação de "clubes de negociadores" transnacionais[38], compostos por delegados que representam diferentes países, mas fazem parte das mesmas comunidades epistêmicas[39]. Os membros desses "clubes

36 HELFER, L. R. "Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking". *Yale Journal of International Law*, v. 29, p. 1-83, 2004. Cf, em especial, p. 18-9.

37 Fischer-Lescano, A.; Teubner, g. "Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law". *Michigan Journal of International Law*, v. 25, p. 999-1046, 2004. Cf. p. 1045.

38 Michaels; Pauwelyn (2012), p. 367.

39 As comunidades epistêmicas podem ser definidas como "redes de profissionais com experiência e competência reconhecidas em uma área particular, e que entendem, por conseguinte, ser detentores de conhecimento relevante para a formulação de políticas naquela área". Haas, p. m. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization,* v. 46 (1), p. 1-35, 1992. Cf., em especial, p. 3.

de negociadores" compartilham crenças e visões de mundo, desenvolvem relações pessoais e mantêm canais ativos de comunicação, logrando até mesmo influenciar a construção ou modificação das posições de outros países[40]. A interação entre os integrantes desses "clubes" transnacionais pode ser mais fluida do que a coordenação com colegas de outros órgãos governamentais do mesmo país.

A manutenção da coerência entre regimes internacionais esbarra ainda na "distância sociocultural" entre os grupos de interesse atuantes em cada regime[41]. Um exemplo clássico é a difícil relação entre ambientalistas e defensores do livre comércio internacional. Os ambientalistas normalmente veem com desconfiança a bandeira do livre comércio, devido à sua relação com o estímulo à produção e ao consumo e, portanto, ao agravamento dos danos ambientais[42], enquanto os defensores do livre comércio temem os efeitos de medidas de proteção ambiental sobre os fluxos comerciais. Da mesma maneira, estudos foram realizados sobre as diferenças entre os juristas especializados em direitos humanos ("ativistas") e em investimentos estrangeiros ("advogados")[43]; ou sobre o enfrentamento entre os promotores do livre comércio internacional de produtos culturais e os defensores do patrimônio cultural nacional nas negociações sobre o comércio de produtos culturais no escopo do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e, posteriormente, da OMC, e na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Neste último caso, o nível de animosidade teria impossibilitado qualquer iniciativa de cooperação para a administração das interações entre os regimes envolvidos no processo[44].

A própria forma de funcionamento e administração dos regimes internacionais contribui para a fragmentação do Direito Internacional.

Cada regime internacional persegue objetivos próprios e é natural que, nas discussões sobre novas normas e decisões a serem adotadas,

40 Ibid., p. 4.

41 Hirsch, M. "The Interaction Between International Investment Law and Human Rights Treaties: A Sociological Perspective". In: BROUDE, T.; SHANY, Y. (Eds.). *Multi-Sourced Equivalent Norms in International Law*. Londres: Hart, 2011, p. 211-229.

42 ESTY, D. C. *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994, p. 2.

43 Hirsch (2001).

44 Apud Pulkowski (2014), p. 80.

primazia seja dada aos temas percebidos como fundamentais ao regime, enquanto outros serão tratados de forma marginal, tais como eventuais medidas de contenção de eventuais interferências em outros regimes[45].

Esses regimes estão ademais engajados, em maior ou menor medida, em disputas por prestígio, espaço político e fontes de financiamento. Koskenniemi e Leino[46] analisaram os pronunciamentos de sucessivos Presidentes da Corte Internacional de Justiça da ONU (CIJ) à Assembleia Geral da ONU, que escolheram repetidamente como tema principal a defesa da competência da Corte frente a novos tribunais internacionais. Essa "luta pela hegemonia", cada vez mais intensa, em que as instituições internacionais buscam preservar suas competências e conquistar novas áreas de atuação, evidencia os desafios que elas enfrentam para garantir sua própria sobrevivência em um cenário de profícua criação de novas instituições.

A fragmentação do Direito Internacional e o problema do "forum shopping" em negociações internacionais

Todos os elementos até aqui elencados reforçam o diagnóstico recente dos especialistas acerca da inevitabilidade da fragmentação do Direito Internacional. A fragmentação do Direito Internacional é hoje "a norma, e não a exceção", uma realidade sobre a qual os operadores e estudiosos do Direito Internacional devem estar conscientes e à qual devem se adaptar[47].

A fragmentação, na verdade, não é o mal maior[48]. O problema são as diferentes respostas dos Estados a este processo. Da perspectiva do negociador, preocupa, especificamente, a instrumentalização da fragmentação do Direito Internacional por parte de alguns Estados, mediante o emprego de estratégias de "forum shopping", que podem ser extremamente danosas à integridade dos regimes internacionais.

45 Pulkowski (2014), p. 13 e 41.

46 Koskenniemi, M.; Leino, p. "Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties". *Leiden Journal of International Law*, v. 15, p. 553-579, 2002.

47 Broude (2013), p. 2; Zelli, f.; Van Asselt, H. "The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences and Responses". *Global Environmental Politics*, v. 13 (3), p. 1-13, 2013.

48 Zürn, m.; Faude, b. "On Fragmentation, Differentiation and Coordination". *Global Environmental Politics*, v. 13 (3), p. 119-130, 2013. Cf. p. 120.

O "forum shopping" é a denominação genérica para as estratégias interinstitucionais por meio das quais um ou mais Estados selecionam um foro internacional para uma determinada negociação, com base na capacidade desse foro de promover seus interesses, e que nele esperam obter resultados mais vantajosos em comparação ao cenário da negociação sobre o mesmo assunto em foros considerados originalmente competentes[49].

Em comum com o conceito de "forum shopping" do Direito Internacional Privado, no qual o litigante inicia um processo judicial na jurisdição que lhe pareça oferecer maior probabilidade de ganho de causa, o "forum shopping" em negociações internacionais implica igualmente uma seleção deliberada dos foros internacionais em que haveria melhor perspectiva de avanço de determinados interesses; à diferença de seu congênere jurídico, normalmente o foro escolhido para uma nova negociação é considerado apenas secundariamente competente para tratar do tema em questão.

O recurso a foros considerados "secundários" é fundamental para o êxito do "forum shopping"; no foro reconhecido pelos Estados como *locus* principal para o tratamento de um assunto, os delegados nacionais conhecem suficientemente seus portfólios para bloquear o avanço de propostas que não atendam aos seus interesses. O mesmo não ocorre nesses foros "secundários", nos quais os delegados estão familiarizados com outros assuntos e têm, via de regra, menor capacidade de reação a propostas que versam sobre temas tratados por outros regimes, por conta da representação cada vez mais especializada dos Estados nos foros internacionais, aqui já mencionada. Este pode ter sido o caso da Decisão VI/23: certos aspectos contidos nos trechos controversos dos "Princípios Norteadores" eram, à época, objeto de difíceis negociações sobre a liberalização do comércio de produtos agrícolas e de disputas perante o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC[50]. Se, no âmbito da OMC, foro principal para negociações para a liberalização do comércio internacional, debates sobre esses temas não avançavam, na CDB a

49 Jupille, J.; Mattli, W.; Snidal, D. *Institutional Choice and Global Commerce*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 44. Alter, K. J.; Meunier, S. "The Politics of International Regime Complexity". *Perspectives on Politics,* v. 7 (1), p. 13-24, 2009.

50 AZEVÊDO, M. N. F. *A OMC e a Reforma Agrícola.* Brasília: FUNAG, 2007, p. 168-9.

discussão sobre os "Princípios Norteadores" restringiu-se a aspectos ambientais, não havendo a consideração sobre a relação entre a nova decisão e o comércio internacional. Poucos foram os Membros do Grupo de Cairns, coalizão dos principais exportadores de produtos agrícolas, que tradicionalmente defende a integridade do Acordo SPS no âmbito de foros comerciais, que saíram em defesa do tratado comercial na reunião na Haia, ou seja, que mantiveram posições coerentes no escopo de ambos regimes.

O caso da Decisão VI/23 comprova a facilidade com que uma negociação pode ser transferida de um foro a outro. A fragmentação do Direito Internacional oferece oportunidades para o "forum shopping", ao propiciar amplo leque de foros internacionais, de competências total ou parcialmente sobrepostas, todos candidatos a sediar uma nova negociação, quando compõem o mesmo complexo de regimes internacionais aplicáveis a um dado objeto. Ademais, a disputa por espaço político entre as instituições internacionais, aqui já abordada, colabora para o "forum shopping" ao permitir aos Estados encontrar, nesses foros, ambiente receptivo à propositura de novos temas.

Um ponto que deve ser ressaltado sobre o "forum shopping" é o seu caráter notoriamente oculto. A própria linguagem empregada na negociação auxilia na camuflagem do "forum shopping": no caso da Decisão VI/23, o uso da expressão "espécies exóticas invasoras", jargão conhecido dos ambientalistas, para nomear o tema a ser discutido levou naturalmente o participante da negociação a pensar sobre o assunto segundo considerações ambientais; a expressão, aliás, é utilizada no texto da CDB. Os "Princípios Norteadores" não faziam menção a "medidas sanitárias e fitossanitárias" e, portanto, a relação do documento com o Acordo SPS não era evidente.

É possível, ainda assim, observar casos de "forum shopping" envolvendo regimes internacionais cujas interações são (ou poderiam ser) de amplo conhecimento, por estarem formalmente consolidadas em textos internacionais. Um exemplo, ainda em andamento, é o das interações no complexo de regimes internacionais formado pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e seu Protocolo de Quioto, a Organização Marítima Internacional (IMO) e a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

O Protocolo de Quioto, que determinou metas quantitativas de redução de emissões de gases de efeito estufa para os países industrializados, delegou expressamente à IMO e à OACI a tarefa de estabelecer as metas aplicáveis a esses países nos setores do transporte marítimo e aéreo internacional[51]. No entanto, e apesar da linguagem clara utilizada, tem-se enfrentado a resistência de alguns países industrializados para o respeito, nas tratativas na IMO e na OACI, aos princípios e regras vigentes na área de mudança do clima e estabelecidos na UNFCCC e no Protocolo de Quioto.

Um dos princípios basilares do regime internacional de mudança do clima é o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. De acordo com o princípio, incluído no texto da UNFCCC, apenas os países industrializados têm metas obrigatórias de redução de emissões devido a suas contribuições históricas para a mudança do clima.

Na IMO e na OACI, ao contrário, vige o princípio da não discriminação, que zela pela competição justa no transporte internacional, e segundo o qual os Estados devem "incentivar o abandono das medidas discriminatórias e das restrições julgadas não indispensáveis aplicadas pelos governos a navegação comercial internacional, a fim de que os recursos dos serviços marítimos sejam postos à disposição do comércio mundial sem discriminações"[52].

De forma pouco surpreendente, alguns países industrializados opõem-se, no geral, a menções ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas em documentos sobre mudança do clima adotados pela IMO e pela OACI, defendendo que a discussão deve redundar no estabelecimento de obrigações para todos os Estados-membros dessas organizações; escudados no princípio da não discriminação, esses países estão, na verdade, promovendo o descumprimento do mandato original

51 Artigo 2.2 do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotado em 11/12/97. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

52 Artigo 1º, inciso "b" da Convenção Relativa à Criação de uma Organização Marítima Consultiva Intergovernamental. A Convenção foi adotada em 1948 e entrou em vigor em 1958. *Convenção Relativa à Criação de uma Organização Marítima Consultiva Intergovernamental,* adotada em 6/3/48. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-sobre-a-organizacao-maritima-consultiva-integorvenamental-imco-atualmente-imo/>. Acesso em: 12 ago. 2015. A Organização Marítima Consultiva Intergovernamental (IMCO) tornou-se a Organização Marítima Internacional (IMO) em 1982.

estabelecido no Protocolo de Quioto, que previu, de forma taxativa, que IMO e OACI estabeleceriam metas de redução de emissões apenas para o mundo industrializado.

Ao mesmo tempo, poucos países em desenvolvimento, principais beneficiários do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, advogam sua aplicação nas negociações sobre mudança do clima na IMO e na OACI; a situação é compreensível porque, para a maioria dos delegados nessas organizações, especialistas nos temas de transporte internacional, o princípio da UNFCCC, além de estranho às suas atividades, parece contrário ao princípio da não discriminação. O fato de que o Protocolo de Quioto definiu que metas seriam assignadas apenas aos países industrializados é frequentemente ignorado. Nessas condições, países como o Brasil têm encontrado dificuldade para reconstruir, na IMO e na OACI, a mesma base de apoio em torno do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, constituída pelos países em desenvolvimento, no âmbito da UNFCCC, fundamental para avançar propostas que conciliem os princípios e regras da UNFCCC, da IMO e da OACI. Ao final, o que se observa é que diversos países em desenvolvimento defendem posições contraditórias no tratamento do mesmo tema (mudança do clima) em foros diversos.

Algumas implicações práticas de relevo decorrem dessa situação. A própria integridade do regime internacional de mudança do clima está em jogo, caso normas contraditórias à UNFCCC venham a ser adotadas na IMO e na OACI. Neste momento específico, ademais, os Estados-parte da UNFCCC estão negociando um possível novo acordo, que poderia substituir o Protocolo de Quioto e, nesse sentido, há o risco de que sejam criados perigosos precedentes para os países em desenvolvimento. Nesse sentido, busca-se evitar que a IMO e a OACI venham a ser objeto de manobras de "forum shopping" com vistas a essas importantes negociações.

Uma modalidade de "forum shopping" relativamente comum e que merece referência é o da propositura simultânea de novas negociações sobre o mesmo tema em diversos foros, com vistas à disseminação e popularização de conceitos e à obtenção de resultado vantajoso em pelo menos um deles.

Um exemplo em curso refere-se ao tema da degradação dos solos, que vem sendo progressivamente suscitado em diversos foros. O assunto foi incluído no documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), "O Futuro que Queremos", que conclamou esforços por um "mundo neutro de degradação da terra"[53]. Não foram previstas metas temporais ou mandatos negociadores para a degradação da terra no documento; sem prejuízo da importância do tema, este pequenino trecho, perdido em meio às centenas de parágrafos do documento da Rio+20, constituía mera aspiração, entre tantas outras.

A inclusão da degradação da terra no documento da Rio+20 atendeu sobretudo a solicitação dos países africanos, um dos principais grupos de interesse nessa questão. O continente africano é um dos principais afetados por esse grave problema e, por essa razão, esses países buscam mobilizar a ação da comunidade internacional, por exemplo, por meio do fortalecimento das atividades da Convenção das Nações Unidas sobre o Combate à Desertificação (UNCCD), cujo objetivo é o combate à degradação da terra em zonas áridas, semiáridas, secas e subúmidas[54]. Note-se que a desertificação afeta seriamente outros continentes e países, como o Brasil. Ainda assim, a UNCCD é conhecida como a "prima pobre" entre as três Convenções do Rio (as outras duas são a CDB e a UNFCCC, abertas à assinatura durante a Rio'92) ou no conjunto maior dos acordos multilaterais ambientais[55]. Embora a seca e a desertificação tenham figurado entre os primeiros desafios ambientais identificados no âmbito multilateral (as secas no Sahel motivaram a Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação em Nairóbi, em 1977), a UNCCD só foi negociada e aprovada sob a insistência dos países

53 Parágrafo 206 de "O Futuro que Queremos", documento final adotado pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Resolução 66/288 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 27/7/12. "The Future We Want". Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/288>. Acesso em: 12 ago. 2015.

54 Artigos 1° e 2° da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD). Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/unccd_portugues.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

55 HOLTZ, U. "The United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) and its Political Dimension". Artigo preparado para a Quinta Mesa Redonda Parlamentar no contexto da implementação da UNCCD, organizada pela União Interparlamentar e pelo Secretariado da Convenção (Havana, setembro de 2003). Disponível em: <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Parliament/2003/PDUNCCD%28eng%29.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

africanos, que lograram aprovar mandato negociador durante a Rio'92, apesar da resistência, à época, dos países desenvolvidos, em particular, os europeus[56].

O Secretariado da UNCCD identificou oportunidade importante de valorização da Convenção no trecho incluído no documento da Rio+20. Em 2013, o então Secretário-Executivo da Convenção, Luc Gnacadja, defendeu que o "mundo neutro de degradação da terra" fosse transformado em um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs)[57], cuja lista vinha sendo negociada no escopo da Assembleia Geral da ONU. Chegou-se a propor a mudança de competência da Convenção, de modo a englobar a degradação da terra em todo o planeta[58].

A degradação dos solos foi ainda incluída na agenda da 68ª Sessão da Assembleia Geral da ONU (2013-2014), quando se aprovou a criação do Ano Internacional dos Solos[59]. Enquanto isso, o "mundo neutro de degradação da terra" foi incluído na lista de ODSs preparada pelo Grupo de Trabalho Aberto sobre os ODSs para consideração da Assembleia Geral. Foros informais igualmente surgiram em torno da questão, como a Semana Global dos Solos, organizada anualmente, desde 2012, por parceria entre alguns Governos e organizações da sociedade civil.

Dois aspectos ressaltam nos documentos divulgados por esta última iniciativa: a forte ênfase na contribuição da degradação dos solos para a mudança do clima e constantes referências negativas aos países em desenvolvimento, cuja estrutura fundiária favoreceria a degradação (o Brasil é explicitamente mencionado), em contraste com menções positivas

56 STRINGER, L. "The UN Convention to Combat Desertification". Disponível em: <http://www.scidev.net/global/desert-science/policy-brief/the-un-convention-to-combat-desertification.html>. Acesso em: 12 ago. 2015.

57 "UNCCD News Issue 4.5/4.6", p. 2. Disponível em: <http://newsbox.unccd.int/imgissue/UNCCDNews4_5_6.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

58 Doc. ICCD/COP(11)/5, de 8/7/13. "Consideration on the follow-up to the outcomes of the United Nations Conference on Sustainable Development relevant to the United Nations Convention to Combat Desertification", p. 11. Disponível em: <http://www.unccd.int/Lists/OfficialDocuments/cop11/5eng.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. "Eleventh Meeting of the Conference of the Parties to the UN Convention to Combat Desertification: 16-27 September 2013". *Earth Negotiations Bulletin*, v. 4 (244), 2013. Disponível em: <http://www.iisd.ca/desert/cop11/compilatione.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

59 Resolução 68/232 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 7/2/14. "World Soil Day and International Year of Soils". Disponível em: <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/232>. Acesso em: 12 ago. 2015.

a alguns países desenvolvidos – como a alusão aos cinturões agrícolas em entornos urbanos, ainda que a mesma forma de cultivo esteja presente em países do Sul. Mapa identificando áreas de risco busca demonstrar que a degradação dos solos praticamente inexiste, por exemplo, na Europa, e estaria concentrada particularmente nos EUA e em países em desenvolvimento[60].

Por que os temas da degradação da terra e da desertificação, normalmente relegados a segundo plano, estariam se transformando em "assunto do momento", com o apoio de países anteriormente pouco interessados? Podem ser aventadas algumas hipóteses. Em primeiro lugar, a introdução de metas quantitativas sobre degradação da terra pode prejudicar a competitividade de grandes produtores agropecuários, como o Brasil. A pecuária brasileira é de perfil extensivo e sua utilização de grandes áreas poderia ser apontada como vetor da degradação dos solos. As críticas ao modelo produtivo brasileiro pelos documentos da Semana Global dos Solos, a propósito, confirmam esse receio.

Em segundo lugar, a referência às emissões de gases de efeito estufa pelos solos, que pode ter como objetivo atrair recursos internacionais dedicados ao combate da mudança do clima[61], é preocupante ao desviar o foco da comunidade internacional das emissões no setor energético, em particular, nos países industrializados, que são a principal causa da mudança do clima antropogênica. A ênfase desproporcional na contribuição da degradação dos solos à mudança do clima pode ter consequências políticas, especialmente nas negociações na UNFCCC sobre um possível novo acordo, aqui já referidas.

O exemplo da degradação dos solos é útil ao demonstrar traços típicos do "forum shopping", como a escalada no tratamento internacional de um tema: primeiramente, uma aspiração, o combate à degradação da terra entrou na ordem do dia em diversos foros internacionais, com a

60 *Fertile Soils: Fundamental in the Struggle Against Hunger and Climate Change!*. Disponível em: <http://globalsoilweek.org/wp-content/uploads/2014/11/GSW_factsheet_Fertile-Soils_en.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

61 A estratégia de encontrar vínculos com a mudança do clima para atrair fundos para a implementação de projetos ambientais tem sido frequentemente utilizada. JINNAH, S.; CONLIFFE, A. "Climate Change Bandwagoning". In: CHASEK, P. S.; WAGNER, L. M. *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*. Nova York: Routledge, 2012, p. 199-221.

propositura de objetivos quantificados e até da mudança de mandato de um acordo internacional. O mesmo não ocorreu, sem dúvida, com todos os demais temas incluídos nos 283 parágrafos de "O Futuro que Queremos".

A escalada no tratamento do tema é frequentemente acompanhada de sua evolução conceitual. O que se iniciou como exortação a um mundo livre da degradação da terra rapidamente desenvolveu outras dimensões, como a relação com a mudança do clima ou a crítica a modelos produtivos.

Outro traço típico do "forum shopping" é a rápida disseminação de um tema a diversos foros. A variedade de instituições que hoje deliberam sobre a degradação dos solos é tão notável quanto o fato de que elas são competentes para ocupar-se do assunto, o que é favorecido pela existência dos complexos de regimes internacionais. A frequência de discussões em tantos foros dificulta aos governos, principalmente de países em desenvolvimento, participar de todas as negociações e ser, assim, capaz de promover seus interesses.

Conclusões

Buscamos examinar, neste artigo, os desafios para a atividade diplomática ensejados pela fragmentação do Direito Internacional e pelo uso de estratégias de "forum shopping" em negociações multilaterais. Os casos aqui relatados demonstram as dificuldades enfrentadas na defesa dos interesses nacionais em ambientes nos quais os demais delegados podem não estar informados sobre as posições que seu próprio país defende em outros foros internacionais. Alianças políticas, fortes em alguns foros, podem não se repetir nos demais, e os países que buscam evitar o "forum shopping" não encontrarão base de apoio para impedir a adoção de acordos e decisões que ponham em risco os seus interesses e a integridade dos regimes internacionais.

Nos dizeres de Castanheira, diante da fragmentação, os Estados devem manter espírito crítico e abandonar posturas inertes[62]. Estudos sobre a fragmentação do Direito Internacional e sobre o uso do "forum shopping", bem como sobre temas correlatos, ainda razoavelmente recentes, têm sido conduzidos, quase exclusivamente, em países desenvolvidos. Seria de

62 Castanheira (2009), p. 76.

todo relevante promover o debate sobre essas questões nos países em desenvolvimento, com o objetivo de alertar para o fato de que todo seu esforço negociador em um foro pode ser em vão caso suas posições não sejam consistentemente defendidas em todas as ocasiões. Para além das desvantagens normalmente enfrentadas pelos países em desenvolvimento, a capacidade desses países de fazer valer suas propostas se vê ainda mais prejudicada em razão do uso do "forum shopping" por delegações mais robustas, que dispõem de maior capacidade propositiva (normalmente, de países desenvolvidos). Os novos acordos e decisões internacionais adotados nessas condições terão menor probabilidade de consolidar resultados equilibrados, que incluam as perspectivas e interesses de todos. Além de promover a eficácia do Direito Internacional, a conscientização e mobilização em reação às questões aqui suscitadas poderiam contribuir para uma maior e mais eficaz democratização do sistema internacional.

Bibliografia

Livros e artigos

ABI-SAAB, G. "Fragmentation or Unification: Some Concluding Remarks". *International Law and Politics*, v. 31, p. 919-933, 1999.

Alter, K. J.; Meunier, S. "The Politics of International Regime Complexity". *Perspectives on Politics*, v. 7 (1), p. 13-24, 2009.

AMARAL JÚNIOR, A. do. "O 'Diálogo das Fontes': Fragmentação e Coerência no Direito Internacional Contemporâneo". *Anuário Brasileiro do Direito Internacional*, v. 3 (2), p. 11-33, 2008.

AZEVÊDO, M. N. F. *A OMC e a Reforma Agrícola*. Brasília: FUNAG, 2007.

BENNETT, A. L. R. *International Organizations: Principles and Issues*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

BENVENISTI, E.; DOWNS, G. W. "The Empire's New Clothes: Political Economy and the Fragmentation of International Law". *Stanford Law Review*, v. 60 (2), p. 595-631, 2007.

BROUDE, T. "Keep Calm and Carry On: Martti Koskenniemi and the Fragmentation of International Law". *Temple International and Comparative Law Journal*, v. 27, p. 279-292, 2013.

CASSESE, A. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Castanheira, F. H. "Fragmentação do Direito Internacional e 'Law Making' no Campo Jurídico Internacional Contemporâneo. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, v. 25, p. 63-78, 2009.

DREZNER, D. "The Power and Peril of International Regime Complexity". *Perspectives on Politics*, v. 7 (1), p. 65-70, 2009.

ESTY, D. C. *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

Fischer-Lescano, A.; Teubner, g. "Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law". *Michigan Journal of International Law*, v. 25, p. 999-1046, 2004.

Haas, p. m. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization*, v. 46 (1), p. 1-35, 1992.

HELFER, L. R. "Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking". *Yale Journal of International Law*, v. 29, p. 1-83, 2004.

HENKIN, L. *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. Nova York: Columbia University Press, 1979.

Hirsch, M. "The Interaction Between International Investment Law and Human Rights Treaties: A Sociological Perspective". In: BROUDE, T.; SHANY, Y. (Eds.). *Multi-Sourced Equivalent Norms in International Law*. Londres: Hart, 2011, p. 211-229.

HOLTZ, U. "The United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) and its Political Dimension". Artigo preparado para a Quinta Mesa Redonda Parlamentar no contexto da implementação da UNCCD, organizada pela União Interparlamentar e pelo Secretariado da Convenção

(Havana, setembro de 2003). Disponível em: <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Parliament/2003/PDUNCCD%28eng%29.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

JINNAH, S.; CONLIFFE, A. "Climate Change Bandwagoning". In: CHASEK, P. S.; WAGNER, L. M. *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*. Nova York: Routledge, 2012, p. 199-221.

Jupille, J.; Mattli, W.; Snidal, D. *Institutional Choice and Global Commerce*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

KENNEDY, D. "One, Two, Three, Many Legal Orders: Legal Pluralism and the Cosmopolitan Dream". *New York University Review of Law and Social Change*, v. 3, p. 641-659, 2007.

Koskenniemi, M.; Leino, p. "Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties". *Leiden Journal of International Law*, v. 15, p. 553-579, 2002.

Michaels, R.; Pauwelyn, J. "Conflict of Norms or Conflict of Laws?: Different Techniques in the Fragmentation of Public International Law". *Duke Journal of Comparative and International Law*, v. 22, p. 349-376, 2012.

NGUYEN QUOC, D.; Daillier, P.; Pellet, A. *Droit International Public*. Paris: LGDJ, 1999.

PULKOWSKI, D. *The Law and Politics of International Regime Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

RAUSTIALA, K.; VICTOR, D. G. "The Regime Complex for Plant Genetic Resources". *International Organization*, v. 58 (2), p. 277-309, 2004.

SCOTT, S. *International Law in World Politics: an Introduction*. Boulder: Linne Rienner, 2004.

STOKKE, O. S.; OBERTHÜR, S. "Introduction: Institutional Interaction in Global Environmental Change". In: STOKKE, O. S.; OBERTHÜR,

S. (Eds.). *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*. Cambridge (MA): MIT Press, 2011, p. 1-24.

STRINGER, L. *The UN Convention to Combat Desertification*. Disponível em: <http://www.scidev.net/global/desert-science/policy-brief/the-un-convention-to-combat-desertification.html>. Acesso em: 12 ago. 2015.

SUR, S. "La Formation du Droit International". In: Thierry, H. et al. *Droit International Public*. Paris: Montchrestien. 1981, p. 33-154.

Zelli, f.; Van Asselt, H. "The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences and Responses". *Global Environmental Politics*, v. 13 (3), p. 1-13, 2013.

Zürn, m.; Faude, b. "On Fragmentation, Differentiation and Coordination". *Global Environmental Politics*, v. 13 (3), p. 119-130, 2013.

Acordos internacionais

Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, adotado em 12/4/94. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/vegetal/dsv/Acordo%20SPS%20em%20Port.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, adotada em 17/6/94. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/unccd_portugues.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Convenção Relativa à Criação de uma Organização Marítima Consultiva Intergovernamental, adotada em 6/3/48. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-sobre-a-organizacao-maritima-consultiva-integorvenamental-imco-atualmente-/>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotado em 11/12/97. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, adotado em 3/11/01. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/ag/agp/planttreaty/texts/treaty_portuguese.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Documentos internacionais

Doc. A/CN.4/245, de 23/4/71. "Survey of International Law: Working Paper prepared by the Secretary-General". Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_245.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Doc. A/CN.4/L.682, de 13/4/06. "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law". Disponível em: <legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Doc. A/CN.4/L.702, de 18/7/06. "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission". Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/628/63/PDF/G0662863.pdf?OpenElement>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Doc. ICCD/COP(11)/5, de 8/7/13. "Consideration on the follow-up to the outcomes of the United Nations Conference on Sustainable Development relevant to the United Nations Convention to Combat Desertification". Disponível em: <http://www.unccd.int/Lists/OfficialDocuments/cop11/5eng.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Doc. UNEP/CBD/COP/6/20, de 27/5/02. "Report of the Sixth Meeting of the Conference of the Parties of the Convention on Biological Diversity". Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-06/official/cop-06-20-en.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Doc. WT/DS193/1, de 26/4/00. "Chile – Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish: Request for Consultations by the European

Communities". Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%28@Symbol=%20wt/ds193/*%29&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Ordem 2000/3, de 20/12/00, do Tribunal Internacional do Direito do Mar. "Case Concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile/European Community): Constitution of Chamber". Disponível em: <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_7/Ord.2000.3.E.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Resolução 174 (II) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21/11/47. "Establishment of an International Law Commission". Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/174%28II%29>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Resolução 66/288, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 27/7/12. "The Future We Want". Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/288>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Resolução 68/232 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 7/2/14. "World Soil Day and International Year of Soils". Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/232>. Acesso em: 12 ago. 15.

Legislação nacional

Lei nº 10.683, de 28/5/03. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Periódicos

"UNCCD News Issue 4.5/4.6". Disponível em: <http://newsbox.unccd.int/imgissue/UNCCDNews4_5_6.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Documentos e informativos da sociedade civil

Fertile Soils: Fundamental in the Struggle Against Hunger and Climate Change!. Disponível em: <http://globalsoilweek.org/wp-content/uploads/2014/11/GSW_factsheet_Fertile-Soils_en.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. "Eleventh Meeting of the Conference of the Parties to the UN Convention to Combat Desertification: 16-27 September 2013". *Earth Negotiations Bulletin*, v. 4 (244), 2013. Disponível em: <http://www.iisd.ca/desert/cop11/compilatione.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

As Exposições Universais e seu Papel na Diplomacia Pública Contemporânea

Flávio Goldman*

As exposições universais, conhecidas também pela abreviatura "Expos", figuram entre os principais megaeventos de caráter global, ao lado dos Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo de Futebol. Concebidas no século XIX, no contexto da expansão do capitalismo industrial, as exposições universais foram lançadas com o objetivo de catalogar e apresentar ao grande público os principais produtos do engenho humano. Seu formato expositivo inspirou-se na experiência das feiras de âmbito nacional, notadamente aquelas realizadas na França entre o final do século XVIII e a primeira metade do século XIX, mas sem o caráter eminentemente comercial que as caracterizava. Desde sua primeira edição, realizada em Londres em 1851, as exposições universais tiveram como propósito educar e entreter as grandes massas, estimulando sua crença no progresso científico e tecnológico e na promessa de melhoria de condições de vida representada pelos avanços industriais. Ao longo dos anos, e, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial, o evento acabou por perder seu pioneirismo na exibição de inovações industriais, papel assumido por salões e feiras específicos, e passou a se concentrar em propósitos didáticos, de intercâmbio cultural e de promoção da imagem dos países participantes.

Mesmo no tempo que em que constituíam um espaço voltado fundamentalmente à promoção de produtos e inovações na área da indústria, as exposições universais nunca deixaram de ter reflexos importantes na esfera diplomática. Na área da diplomacia tradicional, concentrada nas relações entre Estados, pode-se recordar os exemplos do intercâmbio de

* O autor é diplomata de carreira e exerce atualmente a função de Conselheiro na Embaixada do Brasil em Atenas. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro.

visitas de Chefes de Estado entre Reino Unido e França por ocasião das duas primeiras exposições universais, realizadas em Londres em 1851 e em Paris em 1855, e da participação do Imperador D. Pedro II na Exposição da Filadélfia de 1876, ocasião em que foi recepcionado pelo Presidente norte-americano Ulysses Grant. Os Estados eram, e continuam a ser, os protagonistas das expos, o que demanda a atuação e o acompanhamento das estruturas diplomáticas permanentes dos países participantes.

Além desses reflexos na diplomacia tradicional, as expos sempre constituíram espaços nos quais os Estados buscaram promover sua imagem diante do numeroso público de visitantes do evento. Em uma época em que os fluxos de turismo eram praticamente inexistentes, e a informação disponível para o grande público acerca de outros países era bastante escassa, as exposições universais representavam uma oportunidade excepcional para que os Estados, principalmente aqueles situados na periferia dos grandes centros de poder político e econômico, como o Brasil, se tornassem mais conhecidos e, sobretudo, que pudessem atuar em favor de sua reputação internacional, buscando corrigir distorções e preconceitos associados à sua imagem. Essa foi uma das motivações principais para que o Império brasileiro assumisse a posição de participante regular de exposições universais entre 1862 e 1889, a qual teve sua continuidade assegurada pelo regime republicano. A percepção de que a participação nas exposições constituiu um esforço inédito e necessário da diplomacia brasileira na área de promoção da imagem do país foi compartilhada igualmente por observadores estrangeiros, como o naturalista Louis Agassiz, líder de uma expedição científica ao Brasil entre 1865 e 1866 (a Expedição Thayer). Ao comentar a participação brasileira na Exposição de Paris de 1867, Agassiz concluiu:

> Como qualquer país lutando por reconhecimento entre as nações autoconfiantes do mundo, o Brasil precisa bater-se contra relatos preconceituosos de uma população estrangeira flutuante, indiferente ao bem-estar da terra onde vive temporariamente, e cujas apreciações são majoritariamente influenciadas pelo interesse privado. É de se lamentar profundamente que o Governo não tenha considerado relevante tomar medidas claras para corrigir as impressões errôneas que circulam no exterior acerca de sua administração, e que seus agentes diplomáticos façam tão pouco para difundir declarações

> verdadeiras e fundamentadas sobre suas preocupações nacionais. Até onde sei, a Exposição Universal de Paris foi a primeira ocasião na qual se procurou apresentar um relatório abrangente dos recursos do Império, e os prêmios atribuídos aos brasileiros testemunham seu êxito[1].

Embora o conceito de diplomacia pública tenha sido desenvolvido somente na década de 1960[2], parece certo que as ações desenvolvidas pelos Estados para promover sua imagem diante dos visitantes das exposições universais, desde a etapa inicial do megaevento na segunda metade do século XIX, devem ser reconhecidas como iniciativas pioneiras naquele domínio. Tratava-se, efetivamente, de exemplo de esforço de "um ator internacional para lidar com o ambiente internacional por meio do engajamento com um público estrangeiro", para utilizar a definição de diplomacia pública de Nicholas Cull[3]. O reconhecimento de que "as expos, quando bem-sucedidas, ofereciam uma plataforma para a projeção internacional de imagens positivas de seu país" constituiu, segundo Maurice Roche, um incentivo importante para que os governos nacionais continuassem a financiá-las ao longo da história do evento, mesmo diante de seus custos sempre elevados e dos frequentes prejuízos resultantes de sua organização[4].

Se os elementos que hoje associamos ao conceito de diplomacia pública estiveram presentes nas exposições universais desde seus primórdios, é possível afirmar que, pelo menos desde a década de 1990, eles passaram a constituir não apenas um dos fatores considerados pelos Estados ao decidirem participar de uma expo, mas a motivação principal para a maior parte deles. Em pesquisa realizada junto a países que contaram com pavilhões na Expo Hannover de 2000, como parte de um estudo encomendado pelo Governo neerlandês, foi identificado que, para 71% dos entrevistados, "melhorar a imagem nacional" era o objetivo principal almejado naquele evento, enquanto que, para 49%, a motivação

1 AGASSIZ, Louis. *A Journey in Brazil.* Boston: Ticknor and Fields, 1869, p. 515-516 apud CHAGAS (2013), p. 95.

2 Conceito introduzido pelos norte-americanos Edward R. Murrow e Edmund Gullion, a diplomacia pública reconhece a necessidade de atuar não apenas junto aos governos, mas também junto à opinião pública de outros países para atingir objetivos de política externa.

3 CULL (2009a), p. 12.

4 ROCHE (2000), p. 43-44.

mais importante seria, de modo mais genérico, "promover o país". Outros objetivos buscados na participação naquela exposição foram, de acordo com a pesquisa, "estimular o turismo" (40%), "difundir a cultura do país" (33%) e "encorajar negócios e investimentos" (22%)[5].

Assim, distantes de seu papel original de difusoras de inovações industriais e de espaço privilegiado para iniciativas no campo comercial, as exposições universais encontraram uma nova razão de ser em uma era em que os Estados, confrontados com uma competição acirrada por uma parcela da atenção global, reconhecem cada vez mais a necessidade de contar com ações de impacto no campo da diplomacia pública. Essa foi uma das conclusões de Tjaco Walvis, autor do referido estudo sobre a Expo Hannover, ao apontar que, "além das festividades culturais, do intercâmbio cultural e do tratamento de um tema global, as exposições universais também se tornaram plataformas para o *national branding*"[6]. Em sentido semelhante, estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) dedicado ao impacto local de eventos globais qualifica o período atual vivido pelas exposições universais, a partir da Expo Sevilha de 1992, como a "era do *nation branding*", ao reconhecer que os "países utilizam o evento como uma plataforma para melhorar suas imagens nacionais, seja como anfitriões ou participantes em seus pavilhões"[7].

O próprio Bureau Internacional de Exposições – BIE (órgão que regula desde 1931 as exposições universais), sem deixar de lado a retórica em torno do objetivo oficial de "educação do público" a ser observado pelas expos, tem incorporado à sua defesa da importância do evento na contemporaneidade o papel por ele desempenhado na área da diplomacia pública. Em artigo publicado poucos meses antes da Expo Xangai de 2010, o Secretário-Geral do BIE, Vicente Loscertales, aludiu expressamente ao "reposicionamento das expos como um tipo especial de plataforma de diplomacia pública", que derivaria, em parte, do reconhecimento de que as exposições não têm mais como desempenhar seu antigo papel de "espaços de apresentação de novos produtos", dado que o público dispõe atualmente de outros meios bem mais ágeis para ter acesso a essas

5 WALVIS (2001), p. 28.

6 Ibid, p. 361.

7 CLARK (2008), p. 52.

informações[8]. Apoiando-se em conceitos associados aos estudos sobre poder brando (*soft power*), construção de marca-país (*nation branding*) e identidade competitiva, Loscertales procura justificar sob a égide da diplomacia pública a retomada do interesse global pelas exposições universais:

> O desenvolvimento de nossas sociedades é crescentemente determinado pela revolução nas comunicações e na economia, com nações e cidades competindo por relevância e atratividade no cenário global. À medida em que o *branding* de países e cidades torna-se uma prioridade estratégica, as exposições universais oferecem uma ferramenta poderosa para apoiar a imagem competitiva de cidades e países[9].

Nesse sentido, participar de uma exposição universal no século XXI significa primordialmente fazer uso de um instrumento de diplomacia pública, cujo vetor central será a promoção da imagem do país participante junto aos visitantes do evento, conjunto formado sempre por uma maioria de nacionais do país-sede[10]. Nas palavras de Vicente Loscertales, ao promover uma exposição universal, "o país-sede torna disponível para todos os participantes uma plataforma nacional única para atingir seu público interno". O dirigente do BIE refere-se igualmente ao potencial de contato com "outras instituições capazes de contribuir para avançar projetos de médio e longo prazo com benefícios econômicos, políticos e tecnológicos mútuos", tendo em vista a tendência crescente de participação no megaevento de organizações internacionais intergovernamentais e não governamentais, além de representantes do setor privado[11].

Cabe ressaltar que, se as exposições universais não mais contemplam a exibição de inovações industriais, nos moldes das expos do passado, e devem diferenciar-se das feiras de natureza comercial, é certo, igualmente,

8 LOSCERTALES (2010), p. 3.

9 Ibid, p. 2.

10 Mesmo nas exposições com volume maior de visitantes estrangeiros, o índice de participação de nacionais nunca é inferior a 60%, como se verificou em Bruxelas (1958), Montreal (1967) e Sevilha (1992). Nas expos realizadas na Ásia, a taxa de participação de nacionais do país-sede entre o total de visitantes costuma superar 90%, caso de Osaka (1970) e Xangai (2010). Cf. GALOPIN (1997), p. 287.

11 LOSCERTALES (2010), p. 4.

que a promoção de interesses econômicos e comerciais dos Estados por meio de ações de diplomacia pública permanece como um importante fator a justificar sua participação nas expos, até porque um dos efeitos esperados da construção de uma identidade competitiva no exterior é justamente fortalecer a atratividade do país na área de negócios e investimentos. Para a Alemanha, por exemplo, as expos são identificadas primordialmente como espaços de promoção dos avanços do país na área da alta tecnologia e da inovação, com forte participação de seu setor industrial no financiamento e na programação do conteúdo dos pavilhões. Na Expo Xangai de 2010, a perspectiva de intensificação de relações comerciais com a China figurou entre os objetivos perseguidos pela maioria dos Estados participantes, tanto por meio de ações de construção de marca-país dirigidas ao público em geral, como pela organização de missões voltadas a contatos junto aos meios empresariais chineses. Essa foi, igualmente, uma das motivações principais para justificar a participação do Brasil no evento, como indicado em publicação sobre o tema produzida pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil)[12].

As exposições universais são eventos multifacetados, que compreendem, entre outras atividades, fóruns de debate e intercâmbio sobre questões relacionadas ao tema principal do evento e iniciativas culturais, realizados frequentemente em espaços de uso comum para todos os participantes. Contudo, o espaço principal no qual os Estados desenvolvem, ao longo do período da exposição, suas ações de projeção de imagem e de engajamento com o público é aquele do pavilhão nacional. Trata-se de um ambiente que "busca conceber, espacial e temporalmente, uma narrativa e uma identidade positivas e diferenciadas a respeito de um país"[13], de maneira a poder atingir de alguma forma a percepção do visitante sobre o Estado ali representado, com objetivos que variam entre a ampliação de conhecimentos, a revisão de uma imagem preliminar negativa ou a consolidação de uma imagem preliminar positiva. Para o Governo australiano, por exemplo, o pavilhão mantido pelo país durante a Expo Xangai de 2010, qualificado como seu "maior projeto individual de diplomacia pública no exterior", tinha como meta transmitir ao público

12 BRASIL. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-BRASIL) (2010), p. 9.

13 WANG e SUN (2012), p. 10.

em geral a imagem de "uma Austrália além dos estereótipos", caracterizada pelo avanço tecnológico, diversidade cultural, modernidade da economia e estruturas de ensino e pesquisa de alto nível[14].

A própria escolha do projeto arquitetônico do pavilhão representa uma primeira ação de diplomacia pública, uma vez que a imagem do país se refletirá de forma imediata e concreta naquele elemento físico, constituindo uma espécie de "cartão de visita" do Estado participante. Em um evento como uma exposição universal, cuja atratividade sempre se apoiou, consideravelmente, na possibilidade de contato direto com uma representação simbólica de outro país, tanto a forma como o conteúdo importam na comunicação com os visitantes:

> A conhecida frase de Marshall McLuhan sobre a televisão, de que em grande medida "o meio é a mensagem", também poderia aplicar-se às expos. Grande parte da excitação, capacidade de atração e caráter espetacular das expos resultava do meio em si, notadamente os edifícios principais e a arquitetura do local da exposição, juntamente com as imensas aglomerações de pessoas, em uma escala historicamente sem precedentes fora das mobilizações em massa em tempos de guerra. Isso era tão importante quanto os conteúdos das exibições[15].

A relevância da escolha do projeto arquitetônico dos pavilhões e seu papel na expressão da identidade nacional dos Estados participantes nas exposições podem ser exemplificados pelo fato de que, ao longo do século XX, o Brasil confiou a alguns de seus mais importantes arquitetos a concepção de seu espaço físico singular em diferentes exposições: Oscar Niemeyer e Lúcio Costa, para a Expo Nova York de 1939, Sérgio Bernardes, para a Expo Bruxelas de 1958, e Paulo Mendes da Rocha, para a Expo Osaka de 1970. Para Exposição Universal de Milão de 2015, o Governo brasileiro retomou a tradição de construir um pavilhão próprio, a partir de projeto escolhido por meio de concurso público nacional de arquitetura. No concurso, organizado em parceria com o Instituto de Arquitetos do

14 AUSTRALIA. Department of Foreign Affairs and Trade (2010), p. 1.

15 ROCHE (2000), p. 45.

Brasil (IAB), foi selecionado o projeto do escritório de arquitetura paulista Studio Arthur Casas[16].

Em estudo dedicado à construção de marca-país por meio de pavilhões nacionais durante a Expo Xangai de 2010, Jian Wang e Shaojing Sun definem aquele espaço como "uma realidade construída para engajar um público estrangeiro junto às ideias e ideais de um país", o que se dá por meio de diferentes formas de estímulo e de comunicação dirigidos ao visitante: "ambiente (*design* do pavilhão, luzes, sons), conteúdo em exibição (conteúdo textual e visual, objetos reais em exposição), mecanismos interativos, vídeos e filmes, *performances* ao vivo e interações humanas"[17]. O estudo confirma que a disputa entre países por uma parcela da atenção global acaba se reproduzindo na escala da exposição: os visitantes dispõem de uma "limitada fração de atenção na Expo, uma vez que transitam de um pavilhão para outro para maximizar o número de 'países' que podem visitar", o que obriga os países a investirem em pavilhões que possam se diferenciar em meio a tantos competidores e que possam deixar alguma marca distintiva para os visitantes, em meio à abundância de informações à disposição no megaevento[18]. Mesmo em uma exposição universal de escala relativamente menor, como foi a Expo Hannover de 2000 (155 participantes), os visitantes conseguiam explorar uma média de seis a dez pavilhões em um mesmo dia, o que vem confirmar a intensidade da competição entre os países participantes pela atenção e interesse do público[19].

Nesse contexto, dos oito pavilhões nacionais analisados no estudo em apreço[20], os que obtiveram resultados mais expressivos em termos de projeção de imagem junto ao público local foram aqueles que melhor exploraram a "narrativa estratégica" de seu espaço na exposição, por meio da combinação de credibilidade (capacidade de convencimento do público

16 Cf. <www.iab.org.br/noticias/studio-arthur-casas-vence-concurso-pavilhao-do-brasil-na-expo-milao-2015>. Acesso em: 14 jul. 2014.

17 WANG e SUN (2012), p. 10-12.

18 Ibid, p. 19.

19 WALVIS (2003), p. 361.

20 Os autores analisaram as reações de visitantes chineses aos pavilhões da África do Sul, Brasil, Coreia do Sul, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos, Índia e Israel, escolhidos em função de sua "cobertura geográfica, seus papéis nas relações globais e a importância de seu relacionamento com a China". WANG e SUN (2012), p. 13.

quanto à mensagem divulgada no pavilhão) e inovação (capacidade de surpreender o público ao convidá-lo a lançar um novo olhar sobre o país participante)[21]. Entre os fatores que influíram decisivamente naquela experiência, e devem, portanto, ser levados em conta no processo de planejamento dos pavilhões, figuravam o grau prévio de familiaridade e a percepção do público de visitantes com relação ao país representado, bem como suas expectativas de entretenimento ao visitar a exposição.

A pesquisa apontou que, dentre os oito países analisados, aqueles que melhor gerenciaram suas "narrativas estratégicas" em Xangai foram os Emirados Árabes Unidos e a Espanha. No caso dos Emirados, tratava-se de país muito pouco conhecido para o público chinês e cujo objetivo central era justamente criar uma referência onde antes havia uma "folha em branco", para usar a expressão do consultor principal do pavilhão emirático, Peter Vine[22]. Para tanto, os EAU optaram por uma narrativa clara e singular (a história do desenvolvimento recente do país, com foco na ideia-chave da passagem da pobreza para a prosperidade) e de apelo direto para o público local, que pôde traçar um paralelo entre as experiências recentes de expansão econômica da China e do país representado no pavilhão (em contraponto com a Índia, cujo pavilhão teve avaliação significativamente inferior e que procurou cobrir uma vasta gama de temas e narrativas sobre o país, de cultura e sociedade a ciência e tecnologia). Os Emirados também avaliaram adequadamente as expectativas de diversão do público e investiram em apresentações com efeitos visuais e sonoros de tecnologia avançada, que não deixavam de ter apelo sentimental bastante direto para os visitantes (um dos filmes exibidos consistia em uma animação na qual uma menina chinesa visitava os EAU, tendo como guia um menino local).

O êxito do pavilhão da Espanha, por seu turno, apoiava-se em pressupostos diferentes: justamente por ser um país muito mais conhecido do público chinês, os responsáveis pelo pavilhão decidiram explorar os elementos positivos de representação estereotipada a ele associados (flamenco, futebol, Picasso) já na área de ingresso de seu pavilhão, de modo a responder de forma imediata às expectativas dos visitantes. Nas seções subsequentes do pavilhão, apresentavam-se as perspectivas para o futuro da Espanha, valendo-se de meios tecnológicos modernos (onde

21 Ibid, p. 17.

22 Ibid, p. 19.

se destacava, igualmente, um personagem de animação – um bebê – que fez grande sucesso junto ao público de visitantes chineses). Os espanhóis lograram, dessa forma, fazer o melhor uso possível dos elementos de sua imagem já conhecidos junto ao público, ao assegurar seu engajamento desde o início da visitação, e criar, assim, um ambiente favorável para que recebessem as mensagens de mudança de imagem apresentadas na sequência.

Tanto no caso dos Emirados Árabes Unidos como no da Espanha, parece ter havido uma compreensão das especificidades de uma exposição universal – um evento que, ao longo da história, sempre se apoiou em uma combinação entre educação e entretenimento – e também das exigências particulares relacionadas ao engajamento com o público chinês, que, em sua imensa maioria (72%, dentre os entrevistados para o estudo), nunca tiveram a oportunidade de viajar para o exterior e para quem "a experiência inédita de ter um breve contato com outros países nos pavilhões da Expo representava uma motivação poderosa"[23]. Um dos itens de maior sucesso na exposição foi um "passaporte", colocado à venda pelos organizadores por cerca de 30 dólares e carimbado em cada pavilhão visitado, que reforçava junto aos visitantes a impressão de deslocamento a outros países durante o evento.

O já mencionado estudo encomendado pelo Governo neerlandês sobre a Expo Hannover de 2000 havia chegado a conclusões semelhantes quanto aos fatores de êxito de diferentes pavilhões junto aos visitantes do evento. A partir de entrevistas com o público, ficou claro que os pavilhões que tiveram as piores avaliações limitavam-se a "projetar informações" e eram associados a qualificativos como "desinteressante", "sem imaginação", "sem nada para ver", "sem atmosfera" e "vazio e sem sentido". Os pavilhões que contaram com boas avaliações e que deixaram uma marca positiva sobre a imagem do país participante, por outro, lado, "seduziam, inspiravam e desafiavam os visitantes" e logravam "estabelecer uma relação" com eles, sendo associados aos qualificativos de "interessante", "original", "uma verdadeira experiência", "boa atmosfera" e "convite à reflexão". Fatores como a originalidade e beleza da arquitetura do pavilhão, caráter surpreendente e boa qualidade de seu material audiovisual e hospitalidade e gentileza da equipe de atendimento

23 Ibid, p. 17-18.

foram apontados entre os elementos que mais chamavam a atenção positivamente dos visitantes[24].

Assim como nos exemplos das iniciativas da Espanha e dos Emirados Árabes Unidos para seduzir o público chinês na Expo Xangai de 2010, os holandeses também procuraram em Hannover levar em consideração sua imagem junto a seu principal público-alvo (no caso, o alemão, que representava a grande maioria dos visitantes daquela expo) e identificar dessa forma os objetivos específicos a serem atingidos por aquela ação de diplomacia pública. Estudos prévios à exposição revelavam que os alemães tendiam a identificar a vizinha Holanda como "amigável, mas um pouco entediante". O objetivo dos holandeses em Hannover passou a ser, assim, criar um pavilhão que pudesse contribuir para uma revisão dessa imagem, de modo que aquele espaço pudesse ser reconhecido como algo "surpreendente, sem precedentes e que valia a pena ser visto". As entrevistas realizadas com o público de visitantes do país-sede mostraram que, em grande medida, as metas holandesas foram atendidas, uma vez que cerca de três quartos dos entrevistados indicaram que sua visão sobre o país e o povo vizinhos foi alterada positivamente após a visita, enquanto 85% indicaram ter planos de "ter mais contatos com a Holanda e os holandeses"[25].

As conclusões dos dois estudos sobre as Expos Hannover e Xangai confirmam que o diferencial das exposições universais como ferramentas de diplomacia pública reside justamente em seu caráter presencial, ou seja, a participação em uma expo deve ser concebida com foco no impacto que se poderá exercer diretamente junto a seus visitantes e cujos efeitos não podem ser experimentados de outra forma que não seja pelo deslocamento ao pavilhão. Marcel Galopin identifica no caráter presencial uma das chaves para compreender porque as expos continuam a atrair milhões de visitantes, em uma era em que o acesso a informações mostra-se cada vez mais facilitado ao grande público: ao percorrer uma exposição universal, o visitante contemporâneo estaria em "busca de um contato mais íntimo com a realidade oriunda do estrangeiro", ou motivado simplesmente pelo "desejo de participar de um evento único, de ceder à miragem, de

24 WALVIS (2001), p. 362.

25 Ibid, p. 364.

estar presente em um lugar que se convencionou a qualificar de mítico"[26]. Sem prejuízo das ressalvas a serem observadas quanto à aplicação de instrumentos de *marketing* para estudar a imagem internacional de países e regiões, revela-se apropriada a caracterização feita por Tjaco Walvis dos pavilhões nacionais em exposições universais como "locais de marca" (*brand locations*):

> Os locais de marca são plataformas de comunicação, na qual o mensageiro se dirige a um público alvo por meio de um encontro "ao vivo". [...]. Esse local é concebido de forma a apresentar aos visitantes uma experiência tão rica em informações que ela não pode ser transmitida por meios digitais. [...] Ela precisa engajar todos os sentidos, oferecer aos cérebros dos visitantes mais estímulos do que seria possível pelas mídias convencionais. Os locais de marca dizem respeito a "estar ali" (*being there*) fisicamente[27].

Compreende-se, assim, porque a mera "projeção de informações" em um pavilhão dificilmente será capaz de estimular os sentidos dos visitantes e levá-los a viver uma experiência capaz de transformar seus conceitos acerca do país representado naquele espaço – sobretudo porque as informações sobre os países e sobre os temas cobertos pelas exposições encontram-se hoje disponíveis sem dificuldades nas mídias eletrônicas. Na Expo Xangai de 2010, que pode ser apontada como a mais competitiva de todas as exposições em termos de disputa pela atenção do público, na medida em que atraiu o maior número de participantes (246, dos quais 190 Estados) e de visitantes (73 milhões) da História do evento, muitos países demonstraram ter identificado o desafio de construir pavilhões com exterior e interior atraentes e de procurar se diferenciar em meio à magnitude do espaço de exibição (5,28 quilômetros quadrados). É digno de nota que o *design* e o conteúdo de diversos pavilhões naquela expo tenham sido confiados a profissionais oriundos dos meios artísticos e de comunicação visual[28]. Essa característica de "apelo a todos os sentidos" das exposições universais, reforçada em Xangai, levou Nicholas Cull a

26 GALOPIN (1997), p. 294-296.

27 WALVIS (2001), p. 358.

28 O pavilhão de São Paulo, por exemplo, foi concebido pela cineasta e cenógrafa Daniella Thomas e seu sócio Felipe Tássara, enquanto o de Porto Alegre teve a assinatura do *designer,* cineasta e curador de exposições Marcello Dantas.

observar que o evento funcionara como "os Jogos Olímpicos do *nation branding*", uma vez que os países competiam para "receber o imenso público chinês em espaços desenhados para comunicar sua essência e impressioná-los com as mais atraentes ideias"[29].

Caberia indagar quais as caraterísticas do público que se dispõe a visitar, no século XXI, uma exposição universal. Embora haja variações consideráveis de acordo com o país-sede do evento – o público majoritariamente alemão da Expo Hannover 2000 certamente tinha referências e expectativas distintas daquelas dos chineses que visitaram a Expo Xangai 2010 – pode-se afirmar que o público de uma expo será sempre diversificado, incluindo desde famílias e grupos de estudantes a profissionais interessados no tema geral da exposição. Florence Pinot de Villechenon reconhece que a massa de visitantes de uma expo "está longe de ser homogênea", ao compreender "iniciados em busca de informações precisas, espíritos curiosos, intelectuais de todos os tipos", e, sobretudo, "uma multidão de gente a passeio", motivada principalmente pela curiosidade em conferir a arquitetura e os conteúdos dos pavilhões e pela excitação em participar de um megaevento com uma rica História[30]. A participação em uma exposição universal deverá ser identificada, assim, como uma ação de diplomacia pública dirigida principalmente ao cidadão comum, reconhecendo que daquele conjunto tão heterogêneo, poderão figurar potenciais turistas, pesquisadores, investidores, parceiros comerciais, ou, simplesmente, uma voz a mais em meio aos milhões de elementos que passam a formar a opinião pública global na era das comunicações em tempo real.

É preciso ressaltar que esse foco no cidadão comum e no exercício de *people-to-people diplomacy* característico das exposições universais não é objeto de respaldo unânime entre profissionais ligados à diplomacia pública e ao *branding* de cidades e países. Em comentário feito em blog dedicado aos efeitos da Expo Xangai de 2010 na área da diplomacia pública, Simon Anholt lançou dúvidas sobre a relação custo-benefício para a promoção da imagem nacional advinda da participação em expos, principalmente para países em desenvolvimento. Em sua visão, "a vasta maioria das pessoas que visitam a Expo Xangai é de crianças chinesas

29 CULL (2012), p. 99.

30 PINOT DE VILLECHENON (2000), p. 101.

em idade escolar e, a menos que seja esse o seu público-alvo, o exercício é não apenas ineficiente como mal direcionado". O ceticismo do autor britânico parece referir-se nesse caso não apenas à relevância das expos, mas de qualquer iniciativa voltada a promover a imagem de países junto ao grande público, ao afirmar que se tratam de "desperdício de dinheiro do contribuinte"[31].

Anholt subestima, dessa forma, a importância que ações simbólicas envolvendo cidadãos comuns, incluindo "crianças em idade escolar", podem representar no processo de consolidação de poder brando dos Estados. Na Expo Xangai, dois atores internacionais com histórico de relações difíceis e conflituosas com a China decidiram investir em iniciativas de diplomacia pública de apelo direto à sensibilidade do público chinês, de maneira a contribuir para a formação de ambiente mais favorável à promoção de seus interesses no país-sede da exposição. Em meio a uma crise bilateral provocada por acidente entre navios chineses e japoneses, em outubro de 2010, o Governo do Japão decidiu enviar delegação de mil estudantes para a Expo Xangai, no esforço de reduzir a escalada de tensão entre os dois países. O gesto produziu efeito positivo junto a Pequim, tendo o porta-voz da Chancelaria chinesa, Ma Zhaoxu, reconhecido a importância da participação da delegação de jovens japoneses na Expo para a "melhoria das relações bilaterais"[32]. Em sentido semelhante, a possibilidade de contar com um pavilhão ao longo dos seis meses de duração da Expo Xangai foi identificada como relevante para a projeção do poder brando de Taiwan junto ao público chinês, a ponto de o Presidente taiwanês Ma Ying-jeou ter afirmado que "ninguém desejaria iniciar uma guerra depois de visitar a Expo Xangai"[33].

Há, contudo, um elemento na crítica de Simon Anholt que merece atenção: participar de uma expo envolve, de fato, custos elevados que se justificam somente diante do interesse do Estado participante em desenvolver ações específicas de promoção de imagem direcionadas ao

31 WANG (2010).

32 CHEN (2011) e matéria "Sino-Japanese relations officially on the upswing". *China Daily,* 13 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.china.org.cn/world/2010-10/13/content_21115134.htm>. Acesso em: 30 mar. 2014.

33 "Taiwan's soft power has positive effect, says Ma". *Taipei Times,* 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2010/12/16/2003491081>. Acesso em: 30 mar. 2014.

grande público, em particular do público do país-sede, e que se apoiem em explorar ao máximo o caráter presencial do evento. A Austrália, por exemplo, que investiu 83 milhões de dólares em seu pavilhão na Expo Xangai (dos quais 73 milhões oriundos de recursos governamentais e 10 milhões de patrocinadores privados), indicou em seu relatório final que a participação no evento constituía uma grande operação de diplomacia pública voltada "ao público em geral", ainda que outras ações paralelas dirigidas a segmentos específicos, incluindo atividades de promoção comercial junto a empresas chinesas, também tivessem sido contempladas[34]. Cabe, assim, aos tomadores de decisão sobre a participação de um Estado em uma expo terem presente que, como aponta Jay Wang, ao contrário dos Jogos Olímpicos, "provavelmente o megaevento global mais popular da atualidade, as expos não são um 'evento de mídia', um evento experimentado primordialmente por transmissões pela mídia". O autor sino-americano ressalta, nesse contexto, o diferencial representado pela possibilidade do contato "ao vivo" e direto com as representações nacionais presentes nas exposições:

> O espetáculo da expo deve ser sentido e experimentado por "estar lá" (*being there*), percorrendo a pé a área da exposição, e pela imersão nos espaços dos pavilhões. Esse aspecto compreende o que o sociólogo John Urry chamou de "olhar coletivo" – um sentimento de convivialidade com a presença e movimento de grande número de pessoas[35].

O apelo relativamente limitado das exposições universais como um evento de mídia na contemporaneidade é corroborado em estudo sobre a Expo Xangai realizado por Susan Brownell. A autora sublinha que a exposição representou, provavelmente, "o evento cultural em um espaço demarcado com maior número de participantes da História", mas sua repercussão junto à mídia mundial foi, na comparação, reduzido. A autora atribui parte dessa dificuldade a limitações do BIE ("seu *marketing* é praticamente inexistente e ele mantém pouco controle sobre sua imagem, ao contrário do Comitê Olímpico Internacional"), mas o fator principal pareceria residir em características intrínsecas à exposição universal:

34 AUSTRALIA. DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE (2010), p. 1-2.

35 WANG (2012).

> Tanto jornalistas ocidentais como chineses disseram-me que 'não havia uma estória' na Expo. Eventos esportivos criam ganhadores e perdedores, e isso é tido como uma estória atraente. A Expo oferecia incontáveis oportunidades para estórias sobre interações interculturais, mas na mídia atual isso não é considerado uma 'estória'. A principal estória usada por jornalistas sobre a Expo Xangai referia-se à redefinição de Xangai como uma metrópole ultramoderna[36].

Além da questão específica da renovação urbana da cidade-sede, a cobertura da imprensa global sobre a Expo Xangai de 2010 concentrou-se no papel desempenhado pela exposição na estratégia de consolidação do poder brando da China, frequentemente em referência conjunta à realização, dois anos antes, dos Jogos Olímpicos de Pequim. Cabe notar que, mesmo que não tenha contado com a cobertura permanente, em tempo real e em escala global característica de um megaevento esportivo, a realização da Expo Xangai mereceu matérias nos principais órgãos de imprensa mundial, como o semanário *The Economist* e os diários *The New York Times*, *The Guardian* e *Le Monde*, que contribuíram para reforçar a exposição tanto da China como da cidade-sede diante da opinião pública global. O fato de o megaevento ter sido promovido em um dos atores principais da cena internacional, cuja ascensão desperta crescente interesse nos principais polos de poder político e econômico mundiais, certamente contribuiu de modo decisivo para a cobertura alcançada pela Expo Xangai. Note-se que a exposição universal anterior, realizada em Aichi, contou com interesse significativamente menor dos meios de comunicação global, o que pode se justificar, em parte, pela ausência de "novidade" na promoção pelo Japão de uma expo (o país já sediara a Expo Osaka de 1970 e duas exposições menores em Okinawa, 1975, e Tsukuba, 1985), pela falta de apelo da localidade escolhida para abrigar o evento e pelas dificuldades enfrentadas pelo Governo japonês para atrair participantes[37].

36 BROWNELL (2011), p. 7.

37 A Expo Aichi de 2005 contou com 121 países participantes, número inferior ao da expo anterior, em Hannover (155). A escolha de Aichi, próxima a Nagoia, como sede foi objeto de forte oposição local, relacionada ao impacto ambiental do evento e à suposta influência da Toyota na decisão do Governo japonês. Cf. DUMAS (2010), pp. 133-134, e PONS, Philippe. "La première exposition universelle du XXIème siècle s'ouvre au Japon". *Le Monde,* 26 de março de 2005.

Cabe ressaltar que, nas matérias de imprensa acerca da Expo Xangai, observou-se frequentemente o interesse pela importância do evento para o país e a cidade-sede e chamou-se a atenção para a magnitude sem precedentes da exposição, ao passo que a participação dos demais Estados e seus pavilhões nacionais tenderam a contar com espaço consideravelmente menor. Em geral, as matérias mencionaram somente alguns pavilhões que sobressaíam por seu alto volume de visitação ou pela arquitetura inovadora, e mesmo assim de forma breve[38]. Dessa forma, para os Estados participantes em uma exposição universal, pareceria pouco realista esperar alcançar ampla projeção na mídia mundial em função de sua presença no evento, de modo que suas expectativas de impacto na área da diplomacia pública deveriam concentrar-se majoritariamente no numeroso contingente de visitantes da exposição.

Ao longo de seus 164 anos de existência, muito se questionou acerca do sentido das exposições universais e, em diferentes momentos, o evento pareceu dirigir-se rumo à obsolescência ou à extinção. As expos, efetivamente, não cumpriram uma trajetória linear, tendo conhecido períodos de maior ou menor pujança e importância na cena global. A experiência da exposição universal de Milão (de 1º de maio a 31 de outubro de 2015) será de grande relevância para que se possa avaliar se o sucesso alcançado por sua antecessora, a Expo Xangai de 2010, deveu-se às circunstâncias excepcionais representadas pela realização de uma exposição universal na capital econômica da China, ou se ele marcou efetivamente o início de uma nova etapa de prestígio e interesse mundial em torno do megaevento. Em texto escrito após a Expo Xangai, o historiador Paul Greenhalgh mostrou-se cautelosamente otimista acerca do futuro das expos, ao afirmar que "nunca houve tanta necessidade de intercâmbio cultural e intelectual internacional em uma escala global, e nunca foi tão fácil viajar", e sugerir que "talvez as próximas décadas vejam esse meio extraordinário recuperar sua plena importância cultural, política, social e econômica"[39]. Pelo menos em horizonte de curto prazo, com a realização da Expo 2020 em Dubai e a disputa que se antecipa entre

38 Cf. BARBOZA, David. "Shanghai Expo Sets Record With 73 Million Visitors". *The New York Times*, 2 de novembro de 2010, e THIBAULT, Harold. "L'Expo Shanghai 2010 dit adieu à 73 million de visiteurs", *Le Monde,* 2 de novembro de 2010, que chamam a atenção para alguns pavilhões de maior sucesso na exposição, como o francês e o britânico.

39 GREENHALGH (2011), p. 13.

cidades importantes pela sede da Expo 2025[40], pode-se considerar que as exposições universais permanecerão como um evento importante na agenda global e devem continuar a oferecer importantes oportunidades no campo da diplomacia pública.

Bibliografia

AUSTRÁLIA. DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE (2010). *Shanghai World Expo 2010: Australian Pavilion Final Report*. Disponível em: <https://www.dfat.gov.au/publications/shanghai-expo-final-report.doc>. Acesso em: 13 jul. 2014.

BRASIL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (APEX-BRASIL) (2010). *Expo Xangai 2010: O Brasil na China*. Brasília: Apex Brasil.

BROWNELL, Susan (2011). *World Expo Shanghai 2010: Why It Wasn't a Media Event, but Still Attracted 70 Million Spectators*. Media and Culture in Contemporary China Conference. USC-UCLA Joint East Asian Studies Center, Los Angeles, 21-22 Oct. 2011.

CHEN, Wen (2011). *Expo Shanghai 2010 – Flaunting Nations' Beauty through the Practice of Nation Branding*. 26 sep. 2011. Disponível em: <http://uscpublicdiplomacy.org/pdin_monitor_article/expo_shanghai_2010_-_flaunting_nations_beauty_through_the_practice_of_natio>. Acesso em: 30 mar. 2014.

CLARK, Greg (2008). *Local Development Benefits from Staging Global Events*. Paris: OECD.

CULL, Nicholas J. (2009). *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. Los Angeles: Figueroa Press.

_____. (2012). "The legacy of the Shanghai Expo and Chinese public diplomacy". *Place Branding and Public Diplomacy,* v. 8 (2), p. 99-101, May

40 Além de Paris, cuja candidatura já conta com o apoio do Governo francês, Londres, San Francisco, Teerã e Toronto têm sido apontadas como possíveis candidatas a sede da Expo 2025.

2012. Disponível em: <http://www.palgrave-journals.com/pb/journal/v8/n2/pdf/pb201211a.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2013.

DUMAS, Michel (2010). *Les expositions internationales, un univers de communication.* Québec: Presses Universitaires du Québec.

GALOPIN, Marcel (1997). *Les expositions internationales au XXème siècle et le Bureau international des expositions.* Paris: L'Harmattan.

GREENHALGH, Paul (2011). *Fair World*: *A History of World's Fairs and Expositions from London to Shanghai 1851-2010*. Berkshire: Papadakis.

LOSCERTALES, Vicente González (2010). "Advancing Public Diplomacy through World Expos". *Public Diplomacy Magazine,* inverno de 2010. Disponível em: <http://uscpublicdiplomacy.org/index.php/about/announcements_detail/pd_magazine_winter_2010/>. Acesso em: 11 fev. 2014.

MOURA, Liliam Beatris Chagas de (2013). *A Marca Brasil: o poder da imagem e a construção da identidade competitiva.* Tese apresentada no LVIII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco (Ministério das Relações Exteriores).

PINOT DE VILLECHENON, Florence (2000). *Fêtes géantes: Les expositions universelles, pour quoi faire?* Paris: Autrement.

ROCHE, Maurice (2000). *Mega-events and Modernity: Olympics and expos in the growth of global culture.* Londres: Routledge.

WALVIS, Tjaco (2001). *Expo 2000 in Numbers: How Were Countries Doing?* Amsterdam: Stardust New Ventures.

_____. (2003). "Building Brand Locations". *Corporate Reputation Review*, v. 5 (4). Disponível em: <http://www.palgrave-journals.com/crr/journal/v5/n4/abs/1540184a.html>. Acesso em: 22 mar. 2014.

WANG, Jay (2010). *Shanghai Expo: Not Just a Site for China's Image-Construction.* 28 Apr. 2010. Disponível em: <http://uscpublicdiplomacy.

org/index.php/newswire/cpdblog_detail/shanghai_expo_not_just_a_site_for_chinas_image-construction/>. Acesso em: 19 jan. 2013.

_____. (2012). *Re-Imagining the World Expo.* 3 Dec. 2012. Disponível em: <http://uscpublicdiplomacy.org/index.php/newswire/cpdblog_detail/re-imagining_the_world_expo/>. Acesso em: 19 jan. 2013.

WANG, Jian e SUN, Shaojing (2012). *Experiencing Nation Brands: A Comparative Analysis of Eight National Pavillions at Expo Shanghai 2010.* Los Angeles: Figueroa Press.

Centenário e Ditame de Antônio Houaiss

Felipe Fortuna*

Centenários – quaisquer centenários – são capciosos. A sua celebração acaba testando, de um modo variado e surpreendente, a relevância da vida e da obra de alguém, não importando se a vida possa ter sido curta e a obra, escassa. Celebrou-se com vigor, em muitos países, o centenário de Arthur Rimbaud – tanto o de vida, em 1954, quanto o de morte, em 1991 –, o jovem poeta que, desaparecido aos 37 anos, acabou logrando que sua vida e sua obra se tornassem exemplos de radicalidade e de influência perduráveis. Entre nós, foi bem celebrado o centenário de um pequeno livro de poemas, *Eu*, publicado em 1912, do poeta paraibano Augusto dos Anjos, morto aos 30 anos. No caso de Antônio Houaiss (1915-1999), o centenário de nascimento celebra uma vida longa e operosa, além de uma obra variadíssima. Cada um de nós, seus leitores, teria direito a reivindicar um Antônio Houaiss relevante em sua área de especialização. E assim se pode celebrar, graças ao desdobramento da erudição daquele carioca filho de imigrantes libaneses, diversos centenários: o do minucioso bibliólogo dos dois volumes de *Elementos de bibliologia* (1960); o eminente linguista e filólogo não apenas de *Sugestões para uma política da língua* (1960), como também – muito mais querida nas minhas preferências – a erudita introdução filológica, de 1961, às *Memórias póstumas de Brás Cubas* – a meu ver, modelo de crítica textual ainda não superado por estudiosos brasileiros. Um só centenário, como se percebe, não bastaria: pois ainda se lê com proveito o crítico literário com fecundas interpretações sobre, por exemplo, Augusto dos Anjos, Joaquim Cardozo e Carlos Drummond de Andrade; ainda se conhece, graças à memória dos amigos, o diplomata a defender a descolonização africana e a descrever e interpretar o seu significado; e ainda, com notável pantagruelismo, o amante da comida brasileira e da cerveja (em livros que são preciosos pelas informações, pelo estilo e pelas

* O autor é diplomata de carreira, poeta e crítico literário.

sugestões). Ouso posicionar na mesma categoria pantagruelista o apetite do escritor pelas enciclopédias, pelos vocabulários e pelos dicionários – de que somos beneficiários, nós que agora consultamos em livro ou eletronicamente o *Dicionário Houaiss da língua portuguesa* (2001), obra elaborada ao longo de uma vida extraordinária, mas de publicação póstuma.

Em vez de desenrolar outras áreas de atuação excelente de Antônio Houaiss (pois existem), prefiro comentar um aspecto que sempre me atraiu no discurso crítico do polímata: a combinação de uma robusta lucidez crítica com o fator político, quase sempre evocada como reflexão sobre o caso brasileiro. Explico: em um texto de 1975, intitulado "Nossa Lexicografia e o *Novo Aurélio*", Antônio Houaiss traça um esquema histórico da lexicografia de língua portuguesa, cujo primeiro grande exemplo foi o *Vocabulário português e latino*, de Rafael Bluteau (1721). Depois de fazer referência às altas qualidades do dicionário publicado pelo brasileiro Antônio de Morais Silva (em 1789 e 1813), o crítico elogia o realismo de Aurélio Buarque de Holanda ao classificar o dicionário que leva o seu nome de "dicionário médio ou inframédio". Pois, conforme salienta, são pouquíssimos os países em condições de empreender pesquisa sistemática e apresentar condições de financiamento para a elaboração de dicionários profundos e extensos – talvez os únicos exemplos sejam *The Oxford English Dictionary* (1963) e o *Trésor de la Langue Française* (1971). No comentário sobre as condições econômicas e sociais para que um dicionário de semelhante magnitude possa servir à língua portuguesa, Antônio Houaiss explica os aspectos e os desafios propriamente lexicográficos (por exemplo, consultar de 18 a 25 mil obras), além da necessidade de continuado ingresso financeiro, ao longo de ao menos doze anos! Percebe-se no texto do dicionarista, e também em "Explosão Vocabular", incluído no mesmo volume *Estudos vários sobre palavras, livros, autores* (1979), como Antônio Houaiss estava aparelhado e aparelhando-se para a obra culminante que é o dicionário que traz o seu nome. Estar tão bem municiado, contudo, apenas intensificava a consciência de que seria preciso superar barreiras estruturais posicionadas à frente da necessidade de dotar uma língua de um dicionário de importância. E, antes ainda, da urgência de formar uma geração de estudiosos para a pesquisa e a coleta, uma vez que os numerosos dicionários existentes não seriam capazes de corresponder à dimensão da língua portuguesa. No caso específico do

Novo Aurélio, Antônio Houaiss reconhece estar diante de algo que "é precioso: oferece o que de melhor se possa desejar dentro das limitações que aceitou"[1]. A edição de 2001 do *Houaiss* traz 228.500 unidades léxicas – e pode ser considerado o que de mais próximo se chegou de um grande dicionário da língua.

Essa disposição de examinar com agudeza os problemas culturais – sobretudo aqueles que lhe diziam respeito de mais perto – levou Antônio Houaiss a divergir com contundência das opiniões que Afrânio Coutinho reuniu no livro *Correntes cruzadas* (1954). O livro propunha a necessidade de implementar, no Brasil, uma "crítica científica" (para todos os efeitos, a única crítica válida), ainda mais porque no país todos os estudos literários e, por extensão, todas as obras de literatura se caracterizavam pela improvisação e pelo impressionismo. Respeitoso e reconhecendo que não poderia tratar, em seu ensaio, sobre "muitos tópicos, temas, ideias, teorias, problemas sugeridos pelo livro de Afrânio Coutinho", Antônio Houaiss não hesita em apontar, em *Crítica avulsa* (1960), "a insuficientíssima conceituação de literatura" do professor baiano, muito menos "a incapacidade completa de provar que a 'crítica' em causa é a verdadeira crítica"[2]. Em seu estudo, o autor denuncia a "posição idealista" de Afrânio Coutinho, sobretudo com relação à ideia de que um crítico deveria dominar a totalidade do conhecimento humano e de que se devem recusar "os nexos da ação recíproca" entre a forma e o fundo. Com a possível elegância, Antônio Houaiss afastava a hipótese altamente formalista de que seja possível ignorar os contextos históricos e biográficos do fenômeno literário, reduzindo-o à apreensão de objetos unificados e fechados em si mesmos – prontos para o *close reading* em que seriam examinadas a técnica, a unidade de efeito e muitas outras tentações da estrutura. Com ironia, o autor da crítica recorda que, no Reino Unido, o *new criticism* não mereceu maiores repercussões, sendo superado por outras correntes de maior vigor filosófico que, por sua vez, interpretavam aquela escola como imatura e típica das colônias do Novo Mundo...

1 Antônio Houaiss, *Estudos vários sobre palavra, livros, autores.* São Paulo: Paz e Terra, 1979, p. 122.

2 Antônio Hoauiss, "Correntes Cruzadas". In: *Crítica avulsa.* Salvador: Universidade da Bahia, 1960, p. 175.

Antônio Houaiss expressava assim, de modo decisivo, seu total afastamento das ideias defendidas por Afrânio Coutinho em *Correntes cruzadas*, definindo sua posição como frontalmente contrária à do autor daquele livro. "Enquanto não é possível uma 'qualificação' da produção literária e crítica, somos pela 'multiplicação', por todos os meios e modos, da produção literária, histórica, crítica, mesmo que desorientada, no Brasil – a fim de que, combativamente, se crie também no Brasil essa consciência coletiva que possa emparelhar com o progresso por que todos devemos lutar no Brasil, progresso que, tumultuário que seja, tem de ser o da intensificação da produção, dos meios de a multiplicar, dos meios de a diferenciar"[3]. Em suma, Antônio Houaiss explicitava que a conjuntura literária brasileira é desanimadora porque a estrutura social do país também o é – e, assim, devem ser repelidas quaisquer tentativas de reduzir a literatura a um fato estético, bem como a má crítica à ausência de um método correto ou científico...

Deve estar evidente, espero agora, a conexão que faz Antônio Houaiss entre as condições sociais e a realização da obra – seja esta obra o dicionário que não viu publicado, seja ela marcada pelo puro formalismo, que ele repudia. Essa atitude francamente desimpedida, e facilitada por um cabedal de argumentos especializados, reaparecerá em *Seis poetas e um problema* (1960) – no qual o problema está todo contido no ensaio "Sobre a Poesia Concreta".

Trata-se de um extenso e bem concebido "ato de inteligência" (assim o chama o seu autor) no qual a poesia concreta – e, especialmente, as teses que alguns dos seus praticantes expunham em 1957 – é submetida a uma análise de forte conteúdo lógico e linguístico. Nas suas observações à teoria da poesia concreta, no mesmo momento em que o debate sobre a novidade literária mostrava-se incandescente, Antônio Houaiss exibe, com gradualismo raro, sua réplica: afirma que tal teoria ainda não parece coerente, mesmo porque seus mentores se valem às vezes de "fórmulas diferentes (e por vezes entre si inconciliáveis)". Em seguida, confirma a existência de um considerável hiato entre a teoria e a prática – melhor dizendo, entre o que preconizam os manifestos e as cartas de intenções dos poetas em questão e o objeto propriamente dito, o poema concreto. No tocante à sintaxe linguística, permanentemente açoitada pelos concretistas

3 Op. cit., p. 183-184.

como algo a ser superado, o crítico demonstra que parte considerável da violência "não faz mais do que reviver recursos implícitos ou explícitos do sistema linguístico [...]" – assim sendo, o *novo* pode ser, em muitos casos, potencialidades que, uma vez ganhando aceitação, passam a ser utilizadas e a estar vulneráveis ao aparecimento de maior novidade... Há uma implícita crítica aos poetas concretos no sentido de que estes teriam escolhido um passado à *la carte* ao não considerarem o futurismo de Filippo Marinetti como um dos antecessores do movimento em apreço, graças à "inteligência e compreensão de quanto negativo haveria nisso"[4].

Porém, um dos elementos mais certeiros da argumentação de Antônio Houaiss é o de que, quanto mais destituídas de relações sintáticas e de quaisquer outras vinculações de natureza gramatical, as palavras seriam mais e mais abstratas, e menos e menos concretas. Sozinha na página branca, a palavra "casa" seria muito menos concreta do que "a casa pintada de verde, com duas portas e seis janelas, dois andares e um varandão no sobrado, da esquina ali da nossa rua". Enfim – e eis a conclusão do crítico – tudo o que a teoria concreta promete precisaria ser realizado na forma de um poema concreto, pois, na sua percepção carregadamente linguística, o que se produziu até ali fora um "grafismo do ludismo", um "metaludismo" que mal teria cumprido os pressupostos de uma poesia[5].

Ainda agora não conheço uma tréplica tão potente e à altura de argumentos apresentados, repito, com tamanha serenidade e conhecimento em momento muito propício à polêmica intemperada. É que em Antônio Houaiss se assiste a uma *capacidade de desmontagem* muito difícil de se encontrar no ambiente intelectual brasileiro. É ela que está presente em tantos episódios da vida intelectual do professor e polímata (desmontagem que provoca, na sua própria existência, uma montagem característica do pensamento houiassiano – aliás, adjetivo a ser ainda dicionarizado). A certa altura do importante prefácio que escreveu para *Reunião* (1969), a coleção dos dez primeiros livros de poesia de Carlos Drummond de Andrade, Antônio Houaiss teve nova oportunidade para desmontar outra ideia, quando se opôs à observação de que existiria um "aristocratismo" na poesia do autor de *Sentimento do mundo* (1940), ao escrever que "as faixas mais altas" da sociedade brasileira "não são necessariamente

4 Antônio Houaiss, *Seis poetas e um problema.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional,1960, p. 148.

5 Op. cit., p. 167.

aristocráticas", sendo mesmo mais difíceis de captação escritores como João Guimarães Rosa e João Cabral de Melo Neto, sem esquecer as vanguardas literárias e os experimentalismos de que o prefaciador era contemporâneo...[6] Relembre-se até que Antônio Houaiss – vez ou outra tachado de pedante, arrevesado, obscuro – não abria mão da erudição, da especialidade e do jargão técnico para exprimir suas ideias, ciente de que assim representava melhor o itinerário de um intelectual brasileiro e, por extensão, o Brasil.

A desmontagem mais crucial para Antônio Houaiss terá sido o documento redigido em 9 de julho de 1964 à Comissão de Investigações do Ministério das Relações Exteriores – então no Rio de Janeiro. Não era a primeira vez que se via forçado a deixar o Itamaraty – era a segunda e, dessa vez, a última. Na primeira vez, em 1952, fora colocado em disponibilidade não remunerada, apesar de concursado e funcionário exemplar, por causa de um inquérito policial movido pelo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), no qual foi apontado, juntamente com outros diplomatas, como autor de crime contra a segurança nacional. O ato de demissão, assinado por Getúlio Vargas, consumou-se em um documento que, sem qualquer exagero, pode-se denominar de kafkiano – pois não foi dado direito à defesa, nem formulada acusação específica. O Supremo Tribunal Federal não precisou esmiuçar muito o processo para reconhecer a nulidade do ato e, vale dizer, a iniquidade do que havia sido perpetrado.

Contra a segunda punição – que lhe suspendeu os direitos políticos por dez anos –, Antônio Houaiss redigiu o mencionado documento que pode ser lido em uma edição ulterior intitulada *A defesa* (1979). Documento minucioso e tipicamente organizado, fazendo ver que fora escrito pelo incriminado e não por seu advogado. Ciente da inutilidade de se defender, mas convencido de que – até por isso mesmo – deveria defender-se com afinco, ele escreveu no parágrafo (3): "A presente defesa vale, ou valerá, por conseguinte, como uma reserva de direito que aqui solenemente profiro, menos em causa própria que como ditame de consciência de brasileiro que aceita a cota-parte do dever moral que se impõe a todos os brasileiros neste instante de nossa história"[7].

6 Cf. "Introdução". In: Carlos Drummond de Andrade, *Reunião.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1977, 8ª edição, p. xxxiv.

7 Antônio Houaiss, *A defesa.* Rio de Janeiro: Avenir, 1979, p. 10.

No centenário do multifacetado Antônio Houaiss, retenho aquele "ditame de consciência de brasileiro" como diretriz necessária tanto em tempos difíceis quanto em tempos fáceis. Pois, mesmo quando alçado ao poder, como Ministro da Cultura, em tempos fáceis, prevaleceu o ditame, prevaleceu a consciência, prevaleceu o brasileiro. O que me faz concluir que a lição de Antônio Houaiss se transmite no tempo por bem mais do que um centenário, e bem mais do que muitos centenários aos quais estamos acostumados.

O direito do mar

Wagner Menezes

A obra, que integra a coleção "Em Poucas Palavras", discorre de forma clara e objetiva sobre o direito do mar e seu entendimento jurídico normativo. Aponta suas bases teóricas fundamentais, os temas por ele regulados e o contexto no qual se aplicam suas instituições, mecanismos de efetividade e o cumprimento de suas regras.

Apresentam-se os contornos normativos do direito do mar de forma didática, organizada e sistemática, incluindo tanto comentários de teor analítico como a transcrição de textos e documentos.

O espaço marítimo é apresentado como *locus* de convergências simbióticas em tempos de globalidade social, intercomunicações e comércio global. Por isso, é necessário entender suas regras, seus mecanismos e seu sistema jurídico, para que se possa realizar uma reinterpretação de vanguarda do mundo e da relação entre povos e Estados.

(Texto adaptado da Introdução do livro)

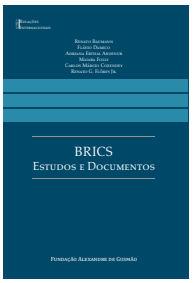
A África no século XXI: um ensaio acadêmico

José Flávio Sombra Saraiva

O livro discorre sobre a mudança histórica da África no século XXI, que se iniciou com transformações na base de suas sociedades, economias e Estados. Destacam-se as atuais formas de inserção internacional de seus Estados nacionais, bem como o envolvimento crescente de antigos e novos atores globais que participam, de forma interessada e crescente, da gestação e do futuro do continente.

O autor mostra como a ideia do renascimento africano tem longa maturação. Iniciou-se quase no mesmo tempo das independências, no final da década de 1950 e princípios dos anos 1960, e emergiu com um movimento de valorização da realidade africana e de busca de identidade pós-colonial. Seu projeto é a afirmação do ecumenismo uma África para todos os africanos.

O continente africano assiste a uma transição positiva para um novo patamar de inserção internacional no início do novo século. Analisa-se, nesse sentido, a elevação do *status* da África em três aspectos relevantes: avanço dos processos de democratização dos regimes políticos e contenção dos conflitos armados; crescimento econômico associado a performances macroeconômicas satisfatórias e alicerçadas em responsabilidades fiscal e na preocupação social; e elevação da autoconfiança das elites por meio de novas formas de renascimentos culturais e políticos.

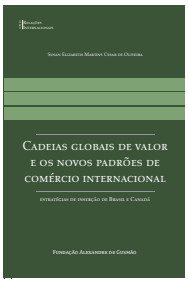


BRICS – Estudos e documentos

Organizadores:
Renato Baumann
Flávio Damico
Adriana Erthal Abdenur
Maiara Folly
Carlos Cozendey
Renato Flôres

O livro foi organizado com o propósito de dar continuidade à reflexão e ao debate sobre o mecanismo intergovernamental, consolidando a coletânea de documentos indispensáveis ao estudo e pesquisa sobre o BRICS, mecanismo de coordenação e cooperação com agenda em franca expansão, objeto de estudo incontornável para os que se esforçam para entender as tendências contemporâneas do cenário internacional.

Há considerável diversidade de percepções e interpretações sobre o "fenômeno BRICS", e não faltam interrogações a despertar o interesse dos observadores. Qual a verdadeira natureza desse agrupamento que reúne países de quatro continentes? Qual seu significado no contexto atual de um sistema internacional? As afinidades e interesses entre os cinco países são suficientes para consolidar uma agenda comum, apesar das diferenças evidentes entre eles? A vocação do grupo é apenas econômica ou se espraia para o âmbito político? Prevê-se uma crescente institucionalização ou a tendência seria a de manter-se apenas como foro de concertação? A publicação tem por objetivo fornecer elementos de respostas a perguntas como essas.



Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional – estratégias de inserção de Brasil e Canadá

Susan Elizabeth Martins Cesar de Oliveira

O livro parte da premissa de que as mudanças no comércio internacional são resultantes da junção de forças sistêmicas globalizantes aliadas às estratégias empresariais de reorganização da produção em cadeias globais em busca de maior competitividade. Nesse sentido, apresenta extensa discussão teórico-conceitual sobre a questão das cadeias produtivas, mostrando a evolução histórica do processo e a multiplicidade de formatos que tais cadeias podem apresentar em setores variados. A isso se segue uma discussão criativa sobre os desafios que essa nova forma de produção impõe ao desenho da política comercial externa de um país. Contrapõe-se, nesse sentido, a política comercial multilateral ao tipo de política requerida pelo novo contexto de "liberalismo de redes". Argumenta-se que as cadeias de valor devem ser vistas não apenas do ponto de vista produtivo, mas de maneira mais abrangente, sob a ótica da globalização produtiva e comercial, o que implica que os países nelas inseridos devem ajustar suas políticas comerciais à nova realidade.

Aquilo que era verdade nos processos de substituição de importações – elevar barreiras para estimular a produção interna – passa a não ser mais necessariamente verdade num mundo de cadeias de valor. Quase por definição, os sistemas econômicos que participam de uma cadeia precisam ter acesso fluido a insumos e outros componentes importados, com o que a política comercial externa não pode ser restritiva. A obra expande o debate para incluir a dimensão da economia política subjacente à política comercial. Fica claro, da análise, o relativo "atraso" brasileiro no reconhecimento da importância do tema.

(Texto extraído da apresentação de Renato Baumann, com adaptações, e do capítulo introdutório da autora)

Navegantes, bandeirantes, diplomatas – um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil

Synesio Sampaio Goes Filho

O livro é um clássico da História Diplomática do Brasil. Sua origem é a tese do autor aprovada no Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco em 1982, sob o título "Aspectos da ocupação da Amazônia: de Tordesilhas ao Acordo de Cooperação Amazônica". A tese foi premiada e publicada pelo IPRI em 1991, com o título de "Navegantes, bandeirantes, diplomatas", tendo-se tornado uma das obras mais lidas entre as editadas pela FUNAG, referência bibliográfica obrigatória nas pesquisas sobre o tema em Relações Internacionais e História do Brasil. Em 1999, o livro foi publicado por uma editora comercial, passando a incluir informações sobre a formação territorial e as negociações de limites, não apenas da região Norte, mas também do Oeste e Sul do País. A Biblioteca do Exército produziu publicação independente em 2000, e em 2014, trechos do livro foram publicados na coleção "Em poucas palavras" da FUNAG.

Em resposta à constante demanda dos leitores e pesquisadores, já que as reimpressões anteriores se encontravam esgotadas, o livro foi reeditado pela FUNAG, com cuidadosa revisão do autor, que acrescentou novos mapas. Trata-se de pesquisa metódica e instigante, bem documentada e fundamentada, sobre a formação geohistórica do País, a consolidação de suas fronteiras e o papel da diplomacia nesse esforço coletivo de construção da nacionalidade. Um trabalho que honra a historiografia diplomática brasileira.

(Texto extraído da apresentação de Sérgio Eduardo Moreira Lima, com adaptações)

Dom Pedro II, Imperador do Brasil – O Imperador visto pelo Barão do Rio Branco

Benjamim Mossé

Os principais biógrafos de Rio Branco confirmam que o Barão foi o "verdadeiro autor" do livro *D. Pedro II, Empereur du Brésil*, assinado pelo escritor e editor francês Benjamin Mossé, grande rabino de Avinhão, em 1889. O livro compõe, junto com a seção dedicada à História no verbete sobre o Brasil na *Grande Enciclopédia* dirigida por Émile Levasseur, e o *Esboço da História do Brasil*, a trilogia dos textos históricos mais significativos da bibliografia de Rio Branco.

Segundo suas próprias palavras, para Rio Branco, o livro era um "filho meu mui dileto" e uma "homenagem que mui desinteressadamente prestei ao nosso velho imperador, nos dias agitados que atravessamos, em que um vento de insânia parece ter passado por nossa terra". Essa homenagem é reveladora da real admiração de Paranhos Junior por D. Pedro, a quem, mesmo depois da queda da monarquia, continuava apontando como "o maior dos brasileiros".

(Texto extraído da apresentação de Sérgio Eduardo Moreira Lima e do prefácio de Luís Cláudio Villafañe G. Santos, com adaptações)

Visões da obra de Helio Jaguaribe

Organizador:
Sérgio Eduardo Moreira Lima

O livro, tributo ao grande pensador brasileiro, reúne exposições apresentadas sobre diversos aspectos de sua obra por intelectuais e figuras públicas em evento realizado pela FUNAG em 2013 no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB).

A obra contém mensagens dos ex-Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva e ensaios escritos por Celso Lafer, Candido Mendes, Aldo Ferrer, Samuel Pinheiro Guimarães e João Paulo de Almeida Magalhães, além de palavras do próprio Helio Jaguaribe. A apresentação da obra é feita pelo Ministro Mauro Vieira.

O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas

Eduardo Uziel

Reedição do livro, originalmente tese do Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco, atualizado com base em desenvolvimentos relevantes nas áreas de que trata o estudo. A obra analisa o funcionamento do Conselho de Segurança, valendo-se das missões de paz como caso para aprofundar a investigação dos mecanismos políticos e as relações de poder do órgão. O autor estuda a experiência brasileira no Conselho com base em casos específicos em que a delegação do País defendeu posturas próprias, ainda que com desagrado dos membros permanentes daquele órgão.

A pesquisa estuda a dinâmica política do Conselho e analisa as operações de manutenção da paz como instrumento de atuação da ONU e possível meio de otimização da atuação do Brasil nos esforços multilaterais de encaminhamento e solução pacífica de conflitos armados.

(Texto extraído da apresentação de Sérgio Eduardo Moreira Lima, do prefácio de Ronaldo Sardenberg e da introdução do autor, com adaptações)

Esta publicação foi elaborada com as fontes Garamond,
Georgia, Myriad Pro e Trajan Pro, versões open type.