CADERNOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

ANO II • NÚMERO 3 • PRIMEIRO SEMESTRE 2016

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

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado José Serra
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor, substituto Ministro Alessandro Warley Candeas

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretora, substituta Maria do Carmo Strozzi Coutinho

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
Alessandro Warley Candeas

Equipe Técnica de Editoração
Eliane Miranda Paiva
Renata Nunes Duarte
Gustavo Gouvêa Maciel

Diagramação
Yanderson Rodrigues - Gráfica e Editora Ideal

Capa
Ingrid Erichsen Pusch

Impresso no Brasil – 2016

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 2, n. 3 (jul. 2016). - [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
O Itamaraty e os Jogos Rio 2016	***Sergio Luiz Canaes*** ***Vera Cíntia Álvarez***	11
As relações Brasil-Argentina no aniversário da Declaração do Iguaçu	***Eugenia Barthelmess***	27
ABACC: os primeiros 25 anos	***João Marcelo Galvão de Queiroz***	45
As relações entre o Brasil e a Palestina e o reconhecimento do Estado palestino pelo Brasil	***Gustavo Fávero*** ***Lucas Frota Verri Pinheiro***	65
Desarmamento nuclear	***Sergio Duarte***	93
A China e sua vizinhança	***Cláudio Garon***	121
A Parceria Transpacífico e suas consequências para o Brasil: uma aproximação preliminar	***Carlos Márcio Bicalho Cozendey*** ***Ivana Marília Gurgel***	141
Integração energética: condicionantes e perspectivas para o Brasil e a América do Sul	***Clélio Nivaldo Crippa Filho***	159
Normalização e regulamentação técnica no TBT: implementação e debates	***Luís Guilherme Parga Cintra***	177

Grand Days: noventa anos depois de o Brasil ter deixado Genebra, o que diz a historiografia sobre a participação brasileira na Liga das Nações (1920-1926)? ***Norma Breda dos Santos*** 195

Discursos e documentos 221

Diretrizes de Política Externa. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores 221

Declaração de Nairóbi, adotada pela X Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, em 19 de dezembro de 2015 229

Publicações Recentes da FUNAG 239

Apresentação

Com a presente edição, o IPRI inicia o segundo ano dos "Cadernos de Política Exterior", satisfeito com a ampla receptividade que a publicação obteve junto ao público acadêmico, governamental e diplomático. Os dois primeiros números realizaram, com êxito, o propósito de apresentar a contribuição do Itamaraty à produção do conhecimento em matéria de relações internacionais e política externa brasileira, estimulando o debate em várias áreas desse campo epistemológico – relações bilaterais, agenda multilateral, política, economia, comércio, defesa, meio ambiente e outras.

O terceiro número dos "Cadernos" prossegue no objetivo de ilustrar a amplitude e a diversidade da agenda diplomática brasileira, inclusive em sintonia com eventos e celebrações que marcam o calendário do país neste ano. Nesse sentido, Sergio Luiz Canaes e Vera Cíntia Álvarez discorrem sobre as Olimpíadas Rio 2016, com ênfase na diplomacia de megaeventos esportivos, destacando o papel do Itamaraty desde a promoção da candidatura brasileira até o apoio às delegações estrangeiras e ao público visitante. No mesmo diapasão, Eugenia Barthelmess apresenta um quadro atualizado e abrangente das relações Brasil-Argentina no contexto do 30º aniversário da Declaração do Iguaçu – firmada pelos dois primeiros presidentes civis da era pós-ditadura, José Sarney e Raúl Alfonsín –, e João Marcelo Galvão de Queiroz trata do histórico e das conquistas da Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares (ABACC), que celebra 25 anos de existência.

Na vertente política, e também no bojo de uma comemoração – o 5º aniversário do reconhecimento do Estado da Palestina pelo Brasil –, Gustavo Fávero e Lucas Frota Verri Pinheiro descrevem o processo decisório na matéria e as relações entre o Brasil e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), seguida da Autoridade Nacional

Palestina (ANP), e, desde fins de 2010, o Estado da Palestina. Sergio Duarte, no contexto do 70º aniversário do estabelecimento da Comissão de Desarmamento, objeto da primeira resolução da Assembleia Geral da ONU, escreve detalhado artigo sobre desarmamento nuclear, no qual trata dos esforços no âmbito das Nações Unidas e dos principais instrumentos e instâncias multilaterais, além de apresentar um panorama da distribuição de armas atômicas no mundo, do potencial de ameaça terrorista e do papel da sociedade civil. No que tange à China e seu entorno estratégico, Cláudio Garon analisa – em seu artigo-síntese de tese do Curso de Altos Estudos (CAE) – a política externa chinesa para o Sudeste Asiático, com particular atenção para o mar do Sul da China, e resume, a partir dessa perspectiva, os desafios enfrentados por Pequim tanto em sua diplomacia regional quanto na elevação de seu perfil internacional.

No campo econômico, Carlos Márcio Bicalho Cozendey e Ivana Marília Gurgel escrevem sobre a Parceria Transpacífico, abrangente acordo de comércio e investimentos firmado em 2015 numa região de elevada integração produtiva e alta competição por inserção nas cadeias produtivas e vinculação aos grandes mercados. A integração energética na América do Sul, também objeto de sua tese de CAE, é discutida por Clélio Nivaldo Crippa Filho, que demonstra como o tema despontou a partir dos anos 2000, passando a ocupar o centro da agenda regional como parte do processo de fortalecimento da América do Sul, conferindo-lhe, por meio desse setor estruturante, uma perspectiva de aprofundamento da plataforma de desenvolvimento integrado. Outra síntese de tese de CAE é feita por Luís Guilherme Parga Cintra, com base em sua pesquisa sobre normalização e regulamentação técnica do Acordo de Barreiras Técnicas da OMC (TBT) e do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), temas de interesse para os países em desenvolvimento em matéria de acesso a mercados.

No capítulo História Diplomática, Norma Breda dos Santos pesquisa a historiografia mais recente em torno da participação brasileira na Liga das Nações (1920-1926), com particular ênfase na oposição à admissão da Alemanha e no infrutífero empenho por adquirir o *status* de membro permanente do Conselho da Liga.

A presente edição dos "Cadernos" traz, como novidade, uma pequena seção de Discursos e Documentos, com o registro de discursos e textos

relevantes para a política externa brasileira. Nesta edição, publicam-se o discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro das Relações Exteriores e a Declaração Ministerial da Conferência de Nairóbi, no âmbito da OMC.

Cabe, finalmente, uma pequena advertência metodológica. Não terá passado despercebida ao leitor desta e das edições anteriores dos "Cadernos" a diversidade formal dos artigos. Alguns se assemelham a ensaios; outros, a relatórios internos do Itamaraty; outros, ainda, seguem com maior ou menor rigor os parâmetros da ABNT para artigos científicos. A maioria dos artigos tende a ser mais informativa, descritiva e factual do que propriamente analítica, e demonstra pouca ou nenhuma preocupação com o embasamento teórico-conceitual exigido pelas universidades.

Essa diversidade formal e a aparente falta de alinhamento teórico--conceitual são propositais. A missão dos "Cadernos" é a de canal adicional de acesso à informação para pesquisadores de relações internacionais e política externa, contribuindo com novos insumos para o debate público. A intensa – embora não exclusiva – participação de diplomatas, sobretudo chefes de setores do Itamaraty, na redação dos artigos se destina a apresentar a *policy making* empírica, interessada no diagnóstico voltado à atuação sobre os cenários regional e mundial tendo sempre como parâmetros os interesses e valores nacionais. Na ação e no pensamento diplomático, o bom senso, a praticidade e a informação simples e precisa valem mais do que o confronto de teses e escolas de literatura, o rigor metodológico e a sofisticação teórica – desnecessariamente abstrata para os profissionais. Para a diplomacia, a informação de qualidade, temperada pelo bom senso, orientada pelos interesses e valores nacionais e pragmaticamente aplicada ao processo decisório, é insumo fundamental para a percepção correta e objetiva dos fenômenos e tendências, sempre com vistas à melhor tomada de decisão política.

Os Editores

O Itamaraty e os Jogos Rio 2016

Sergio Luiz Canaes*
Vera Cíntia Álvarez**

Introdução

Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 constituem o principal momento da chamada "Década do Esporte" no Brasil, processo iniciado com a realização dos Jogos Pan-Americanos (2007) na cidade do Rio de Janeiro e que compreende os Jogos Mundiais Militares (2011), a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo FIFA (2014) e os Jogos Mundiais dos Povos Indígenas (2015), na cidade de Palmas (TO).

Ao receber grandes eventos esportivos, o Brasil amplia a projeção de sua imagem e renova suas credenciais no cenário internacional. Considerando-se que deverão alcançar a audiência total de aproximadamente 4,8 bilhões de espectadores, os Jogos Olímpicos representam ferramenta fundamental da diplomacia pública do país, com consequente fortalecimento do *soft power* brasileiro.

Todavia, o simples fato de receber os Jogos Olímpicos e Paralímpicos não assegura ganhos automáticos para o país sede, especialmente quando o evento ocorre em uma nação em desenvolvimento, como o Brasil, onde eventuais falhas na organização podem implicar reflexos negativos para a imagem externa do país e, consequentemente, reforçar antigos estereótipos. Nesse sentido, os megaeventos esportivos representam, simultaneamente, oportunidades e desafios para os países onde são realizados.

Tendo em conta a exitosa realização dos Jogos Pan-Americanos e, em especial, da Copa das Confederações, da Copa do Mundo FIFA e,

* Subsecretário-geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores.

** Coordenadora-geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva do Ministério das Relações Exteriores.

em momento anterior, da própria campanha da cidade do Rio de Janeiro para obter o direito de sediar a 31ª edição dos Jogos Olímpicos da Era Moderna, pode-se afirmar que o Brasil possui as condições necessárias para receber os Jogos Rio 2016 e maximizar os benefícios do período de intensa e prolongada exposição internacional inerente ao evento. Entretanto, a magnitude dos Jogos impõe ao país desafio sem precedentes, que demandará elevado grau de coordenação entre diferentes órgãos e agências do governo, dentre os quais o Ministério das Relações Exteriores (MRE), cuja participação, por meio da Secretaria de Estado, em Brasília, e da rede de postos, no exterior, foi fundamental para a vitória da candidatura Rio 2016.

Política externa e megaeventos esportivos

Em 2 de outubro de 2009, na cidade de Copenhague, na Dinamarca, o Brasil foi escolhido como futuro país anfitrião dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. A vitória da candidatura Rio 2016 desbancou o pleito de cidades como Chicago; Tóquio, eleita, em 2013, cidade sede da edição de 2020 dos Jogos; e Madri, cuja campanha contava com a participação do ex-presidente do Comitê Olímpico Internacional (COI), Juan Antonio Samaranch.

O sucesso da candidatura brasileira foi descrito, por assessor especial do ministro de estado das Relações Exteriores, como:

> uma rica experiência de afirmação internacional e de atuação coordenada em uma disputa contra potências econômicas e olímpicas tradicionais, na qual o "emergente" Brasil entrou como um novato, distante da condição de favorito, e saiu como um sócio maduro e convincente para o movimento olímpico[1].

O Brasil que, em 1997, apresentara, sem sucesso, a candidatura Rio 2004, havia vivenciado, nos doze anos que antecederam a vitória em 2009, diversas mudanças estruturais, econômicas, sociais e financeiras que lhe permitiram vencer concorrentes que já haviam sediado edições bem avaliadas dos Jogos, como Estados Unidos, Japão e Espanha. O êxito da

1 SAMPAIO, Joel. *Copa do Mundo e Jogos Olímpicos no Brasil:* A Construção de Vitórias Fora de Campo. Oportunidades e Desafios para a Afirmação Internacional do País. LVII Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores, 2012. p. 88.

candidatura olímpica brasileira veio coroar a trajetória de avanços políticos e sociais do país nas últimas duas décadas, tais como a consolidação do regime democrático, o bom desempenho econômico e o processo de inclusão social e redução das desigualdades econômicas e regionais. Nesse contexto, a política externa brasileira funcionou como catalisador dos referidos avanços no plano internacional, e o Brasil, alçado ao *status* de país emergente, atuou na condição de protagonista em diversos foros internacionais, como o G20 comercial (OMC), os BRICS e o G20 financeiro.

Para além do elevado grau de coordenação entre as três esferas de governo diretamente envolvidas no esforço olímpico (União, Estado e Município) e o Comitê Rio 2016, o Ministério das Relações Exteriores desempenhou importantes funções para o sucesso da campanha brasileira.

De 2003 a 2010, o Itamaraty não apenas experimentou expansão do seu orçamento e dos seus quadros, mas, igualmente, ampliou sua rede de embaixadas e consulados, o que permitiu, em caráter complementar ao trabalho desenvolvido pelo comitê de campanha Rio 2016, acompanhar a evolução dos votos favoráveis à candidatura brasileira, por meio das gestões realizadas por nossos embaixadores junto às autoridades governamentais e membros do COI em seus respectivos países. Durante esse período, o governo brasileiro estabeleceu embaixadas residentes em 43 países, das quais dezoito na África, oito na América Central e Caribe, oito na Europa, sete na Ásia e duas no Oriente Médio.

No plano interno, o MRE criou, no primeiro semestre de 2008, a Coordenação-Geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva (CGCE), que acumulou as funções de representar o Itamaraty no processo de articulação com os demais atores governamentais e privados envolvidos no esforço olímpico, coordenar as ações das embaixadas e consulados em prol da candidatura olímpica e atender às demandas de cooperação na área esportiva. O intenso trabalho desenvolvido pela CGCE em coordenação com os demais órgãos da Esplanada, em especial com o comitê de campanha Rio 2016 e o Ministério do Esporte, foi essencial para o fluxo de informações entre Brasília, Rio de Janeiro e os postos do Itamaraty no exterior, especialmente para a transmissão de instruções para a atuação do corpo diplomático junto aos membros do COI. Em que pese o fato de os membros do COI serem eleitos em caráter pessoal e, portanto, não

guardarem relação de subordinação a seus respectivos governos nacionais, as embaixadas cumpriram tarefas que, na hipótese de inexistência de representação diplomática, dificilmente teriam sido realizadas, como a entrega de cartas personalizadas do presidente da República aos membros do colégio eleitoral. Dessa forma, a expansão da rede de postos, em especial na África, constituiu importante ativo para garantir ao Brasil parcela significativa dos 15 votos atribuídos aos membros africanos do COI.

Outro vetor importante da candidatura brasileira foi a intensa diplomacia presidencial executada em parceria com o Itamaraty. A partir do segundo semestre de 2008, o presidente da República passou a reforçar, em suas visitas internacionais, o pedido de voto para a candidatura brasileira. Além disso, em seus compromissos fora da agenda protocolar, o mandatário brasileiro realizava contatos pessoais com os membros do COI nas cidades que faziam parte do roteiro de suas viagens internacionais. Entre o início do período de candidatura olímpica e a decisiva data de 2 de outubro de 2009, o presidente já havia mantido estreito contato pessoal com mais da metade do colégio eleitoral do COI[2].

A convergência entre a ativa diplomacia presidencial, a vigorosa atuação da rede de postos do Itamaraty e o eficiente trabalho do Comitê Rio 2016 garantiu ao país o privilégio de sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. O movimento olímpico chegava assim, pela primeira vez, à América do Sul, tendo como porta de entrada a maravilhosa cidade do Rio de Janeiro, que, gradualmente, se converteria, também, em cidade olímpica.

Para o Itamaraty, o esporte, compreendido como mecanismo indispensável para o desenvolvimento, a inclusão social e o combate a todas as formas de preconceito, converteu-se num dos itens centrais da política externa do país. Cerca de 50 acordos de cooperação esportiva foram celebrados com diversas nações do mundo, abrangendo desde a cooperação técnica e esportiva com nações em desenvolvimento, como Angola, Benin, Burkina Faso, Guiné-Bissau, Moçambique, Irã e outros, até acordos de cooperação em matéria de megaeventos esportivos, com

2 O então presidente Luíz Inácio Lula da Silva esteve com integrantes do COI em diferentes ocasiões, como nos Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008; durante a visita da Comissão de Avaliação ao Rio de Janeiro, em 2009; e em sucessivas audiências privadas em Copenhague, nos dias que antecederam a decisão do Comitê sobre a cidade sede dos Jogos (SAMPAIO, 2012, p. 100).

países como África do Sul (2009), Alemanha (2011), Austrália (2011), Canadá (2011), Estados Unidos (2011) e Reino Unido (2010 e 2012).

Desafios e oportunidades

Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos são o principal evento esportivo do mundo, conforme evidenciam seus números.

No caso dos Jogos Olímpicos, previstos para o período entre 5 e 21 de agosto de 2016, cerca de 10 900 atletas, originários dos 206 países membros do Comitê Olímpico Internacional, disputarão, no intervalo de 17 dias, 42 competições das mais diversas modalidades olímpicas, que envolverão mais de 25 mil jornalistas e profissionais de imprensa credenciados, 7 mil membros de Comitês Olímpicos Nacionais e aproximadamente 3 200 árbitros e fiscais de prova.

Para os Jogos Paralímpicos, que acontecerão entre 7 e 18 de setembro, as previsões são de 4 350 atletas, de 178 membros do COI, com a cobertura de mais de 7 mil jornalistas credenciados e a participação de 3 mil membros dos Comitês Paralímpicos Nacionais e de cerca de 1 300 árbitros e assistentes.

Em matéria de segurança e defesa, serão utilizados 85 mil agentes, dos quais 47 mil voltados para segurança, manutenção da ordem e defesa civil, somente na cidade do Rio de Janeiro. As Forças Armadas empregarão efetivo de 38 mil militares na cidade sede dos Jogos e nas cidades que acolherão partidas de futebol (Belo Horizonte, Brasília, Manaus, Salvador e São Paulo).

Em linhas gerais, entre projetos de infraestrutura e mobilidade urbana, instalações olímpicas e outras iniciativas, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos custarão aproximadamente R$ 39 bilhões de reais[3], dos quais cerca de 57% oriundos da iniciativa privada. Parcela significativa desse valor será revertida em benefícios para a população da cidade do Rio de Janeiro, sob a forma de legado.

Apesar dos elevados valores e números envolvidos e de todo o potencial de comunicação inerente ao evento, o simples fato de sediar os Jogos não garante ao país sede ganhos automáticos em termos de mídia e de imagem, conforme aponta Simon Anholt:

3 Portal Brasil 2016. Matriz de Responsabilidades da Autoridade Pública Olímpica. Acesso em: 29 jan. 2016.

> O evento em si não faz nada automaticamente para a marca do país. É uma oportunidade de mídia, não propriamente uma atividade de *branding*, e a coisa mais importante para países quando se preparam para esses eventos é saber precisamente o que vão dizer e provar a respeito de si próprios enquanto o espetáculo estiver na cidade e o foco da mídia global estiver concentrado neles. (...) O evento dá ao país permissão para fazer uma única, clara e impactante afirmação a respeito de si próprio[4].

Nesse sentido, deve-se observar que receber os Jogos representa, ao mesmo tempo, desafio e oportunidade para o país sede, que deve dispor de estratégia e mecanismos bem definidos para a variedade de temas e de contratempos que podem decorrer da realização de megaeventos esportivos como os Jogos Olímpicos e Paralímpicos.

Entre os assuntos que se encontram intrinsecamente vinculados ao momento olímpico vivido pelo país, vários deles têm estreita relação com importantes áreas do governo brasileiro e do Itamaraty, como comunicação e divulgação da imagem do Brasil no exterior; recepção de chefes de estado e de governo e outras autoridades internacionais; promoção do turismo; promoção comercial; intercâmbio entre governos; políticas governamentais; segurança e assistência aos estrangeiros que visitarão o país durante o evento. Os referidos assuntos não devem ser compreendidos separadamente, como se não guardassem relação entre si ou constituíssem monopólio de determinado ministério ou agência governamental. Em decorrência do caráter multidisciplinar dos temas supracitados, o Itamaraty tem trabalhado em parceria com suas contrapartes[5] na Esplanada, para

4 ANHOLT, Simon (2007). *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions.* Nova York. p. 110. Apud SAMPAIO (2012), p. 56.

5 Com o objetivo de unificar as ações do MRE, foi criado, em abril de 2015, Grupo de Trabalho para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, o "GT Olimpíadas Itamaraty", que, sob a presidência da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial (SGEC), congrega diferentes áreas do Ministério, como a Coordenação-Geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva (CGCE); o Cerimonial; a Divisão de Imigração (DIM), subordinada à Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB); a Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG); a Divisão de Operações de Difusão Cultural (DODC), pertencente ao Departamento Cultural (DC); a Divisão de Operações de Promoção Comercial (DOC), vinculada ao Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR); a Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT); e a Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF).

ampliar a projeção e os ganhos de imagem do Brasil antes, durante e após a realização dos Jogos.

Sob a supervisão da CGCE, os diferentes setores do MRE atuam em sinergia com seus congêneres na Esplanada, em especial com o Palácio do Planalto, o Ministério do Esporte (ME), o Ministério da Cultura (MinC), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a Agência Brasileira de Promoção das Exportações e Investimentos (APEX-Brasil) e a Secretaria de Aviação Civil (SAC), entre outros, conforme descrito na tabela abaixo:

Divisão Temática	**Principal órgão na Esplanada**	**Unidade(s) administrativa(s) no MRE**
Delegações governamentais estrangeiras	Ministério das Relações Exteriores	Cerimonial
Imigração	Ministério da Justiça	DIM/SGEB
Imprensa	SECOM da Presidência da República	AIG/Gabinete
Difusão cultural	Ministério da Cultura	DODC/DC/SGEC
Promoção comercial	MDIC/APEX/MRE	DOC/DPR/SGEC
Promoção do turismo	Ministério do Turismo/ EMBRATUR	DOC/DPR/SGEC
Defesa e Segurança	Ministério da Justiça[6]/ Ministério da Defesa	COCIT/CGDEF
Assistência Consular a Estrangeiros	Ministério das Relações Exteriores	CGCE/SGEB

6 Em 2011, durante o processo de preparação do país para receber os dois principais eventos da "Década do Esporte" (a Copa do Mundo FIFA e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016), o Ministério da Justiça criou a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE/MJ), que tem como principal objeto de atuação a coordenação dos órgãos envolvidos na segurança pública e na defesa civil das três esferas do governo (União, Estados e Municípios) envolvidas na organização de megaeventos esportivos. A SESGE foi a principal interface do governo brasileiro em matéria de segurança com o Comitê Organizador da Copa do Mundo FIFA e tem repetido o mesmo padrão de atuação perante o Comitê Organizador Rio 2016.

A relação de órgãos e agências do Governo Federal acima não é exaustiva. De acordo com decreto de 13 de setembro de 2012 da Presidência da República, que instituiu o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (CG OLIMPÍADAS) e o Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos (GEOLIMPÍADAS), também participam do esforço olímpico do Governo Federal: a Casa Civil da Presidência da República; os Ministérios da Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Autoridade Pública Olímpica (APO)[7], sem prejuízo de outros órgãos convidados *ad hoc*[8].

As diversas unidades administrativas do Itamaraty que compõem a complexa organização dos Jogos Rio 2016 pelo Governo Federal representam pequena fração de todos os recursos humanos e financeiros empregados pelo Ministério para o sucesso do evento. Mesmo em um período de severas e crescentes restrições orçamentárias e cambiais, extremamente diverso daquele que caracterizou o processo de expansão

7 A Autoridade Pública Olímpica (APO) foi criada pela Lei Federal nº 12.396, de 2011, na condição de consórcio público interfederativo formado pelo Governo Federal, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. A APO foi uma das garantias oferecidas pelo Governo ao COI, durante a candidatura olímpica da cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Seu principal objetivo é coordenar as ações governamentais para o planejamento e a entrega das obras e serviços necessários para a realização dos Jogos.

8 Decreto de 13 de setembro de 2012. Entre os outros órgãos que concorrem para o sucesso da realização dos Jogos Rio 2016 estão a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro atua no processo de organização do evento por meio da Empresa Olímpica Municipal (EOM). A EOM, criada pela Lei nº 5.272, de 2011, é uma empresa pública de capital fechado, constituída sob a forma de S.A. e vinculada ao Gabinete do Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro. Entre suas principais atribuições estão a coordenação e a execução das atividades e projetos municipais relacionados à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, além de sua atuação como ponto de contato e de integração entre a Prefeitura, os Governos Estadual e Federal e os diferentes agentes nacionais e internacionais envolvidos no processo de preparação da cidade para a realização dos Jogos Rio 2016. Por sua vez, o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 é uma empresa privada, com duração prevista para o final dos Jogos. O principal objetivo do Comitê Rio 2016 é a coordenação dos esforços de preparação para os Jogos. Durante o período de realização do evento, compete ao Comitê Rio 2016 a gestão de mais de 160 mil pessoas, entre as quais 70 mil voluntários, 85 mil colaboradores terceirizados e 8 mil funcionários. Compete, igualmente, ao Comitê Rio 2016 a função de mediador entre o Comitê Olímpico Internacional (COI) e o Comitê Paralímpico Internacional (IPC) com as instâncias governamentais brasileiras. A criação do Comitê Rio 2016 seguiu a prática consagrada pela organização dos Jogos de criação de uma empresa gestora do evento pelo país sede, conforme observado em Pequim (2008) e Londres (2012).

de embaixadas, consulados e demais representações diplomáticas do país na primeira década do século, a rede de postos do Ministério[9] não tem poupado esforços para a consecução da meta de realizar, com êxito, a primeira edição dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos na América do Sul.

Tendo em conta a multiplicidade de temas correlatos à organização dos Jogos, as representações diplomáticas brasileiras no exterior atuam como pontos focais do governo brasileiro em seus países. Entre as principais atribuições das embaixadas e consulados brasileiros estão: (1) relacionamento com os respectivos governos, chancelarias e Comitês Olímpicos Nacionais, no que se refere à troca de informações sobre a visita de chefes de estado e de governo no contexto dos Jogos Rio 2016; (2) emissão de vistos para os estrangeiros participantes da organização dos Jogos Rio 2016 e para os turistas interessados em visitar o país durante o evento; (3) relacionamento com os principais meios de comunicação dos respectivos países, acompanhamento do noticiário local referente aos Jogos e difusão de material e "kits" de imprensa alusivos ao evento; (4) realização de ações de diplomacia cultural junto ao governo, universidades, centros culturais e público local por meio do setor cultural dos postos; (5) divulgação de oportunidades de comércio e investimento junto ao empresariado estrangeiro e adensamento da relação com o *trade* turístico local por meio dos Setores de Promoção Comercial (SECOMs) dos postos; e (6) facilitação dos fluxos de informação e do intercâmbio em matéria de segurança e defesa com as autoridades nacionais da jurisdição dos Postos.

O Itamaraty e os megaeventos

Em sua história recente, o Itamaraty participou ativamente do processo de organização de alguns dos maiores eventos da história do país e da diplomacia mundial, com destaque para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) e a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012. As duas Conferências colocaram o Brasil no centro das atenções mundiais, trouxeram centenas de chefes de estado e de governo e

9 O Brasil dispõe, hoje, de 139 embaixadas, 53 consulados-gerais, 11 consulados, 8 vice-consulados, 13 missões e delegações e 3 escritórios. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 24 jan. 2016.

autoridades de elevada reputação internacional, com repercussões que se avaliam como positivas para a imagem internacional do país.

Na esfera esportiva, os eventos que antecederam os Jogos Rio 2016 serviram como espécie de vestibular para o governo brasileiro, em especial os Jogos Pan-Americanos, em 2007, que antecederam a eleição do Rio de Janeiro como sede olímpica e demonstraram a capacidade da capital fluminense para receber os Jogos Olímpicos e Paralímpicos[10].

No caso específico do Itamaraty, a realização da Copa do Mundo FIFA representou importante teste para a Chancelaria, uma vez que a estrutura de 12 cidades sede, em conjunto com o elevado fluxo de turistas para o Brasil, demandaria intenso engajamento de diversas áreas do Ministério.

Nesse contexto, os temas relacionados à área consular concentraram parcela significativa dos esforços do Itamaraty, tanto no plano externo como nas cidades que receberam jogos do torneio. De acordo com dados da Divisão de Imigração (DIM), foram concedidos, por ocasião do Mundial de Futebol e da Jornada Mundial da Juventude, cerca de 110 mil vistos. Além disso, no que se refere ao auxílio na prestação de assistência consular a cidadãos estrangeiros que visitaram o país durante os meses de junho e julho, período em que ocorreram as 64 partidas do torneio, o Itamaraty, por meio de sua participação nas estruturas integradas de segurança, atuou em aproximadamente 2 500 situações envolvendo turistas internacionais, desde casos relativamente simples, como os de perda de documentos, até episódios de óbito em decorrência de acidentes de trânsito e situações afins[11].

10 A dimensão dos Jogos Pan-Americanos é reduzida, principalmente se comparada aos números dos Jogos Rio 2016. Os XV Jogos Pan-Americanos, realizados na cidade do Rio de Janeiro, em 2007, tiveram a participação de 5.633 atletas de 42 países, que competiram em 332 eventos de 47 modalidades. Cerca de 20 mil voluntários trabalharam na organização dos Jogos e nos eventos preparatórios. Conforme aponta Joel Sampaio (Op. cit.): "O Pan-2007 do Rio de Janeiro (abrangendo os Jogos Pan-Americanos, realizados de 13 a 29 de julho de 2007, e os Jogos Parapan-Americanos, de 12 a 19 de agosto) oferece uma experiência paradoxal, mas de grande utilidade para o atual esforço brasileiro. Um mesmo evento proporcionou duas leituras diametralmente opostas: conseguiu ser um elemento fundamental de convencimento no plano internacional sobre a capacidade brasileira de organizar um megaevento esportivo, ao mesmo tempo em que perdia a batalha do debate público interno. No âmbito interno, predominaram os aspectos negativos da preparação divulgados pela mídia, como os gastos finais muito superiores aos do orçamento inicial e o atraso em algumas obras e na definição clara sobre as responsabilidades compartilhadas entre os três níveis de governo envolvidos".

11 Apenas no Centro Integrado de Comando e Controle, na cidade do Rio de Janeiro, os servidores do MRE atenderam 2 052 ocorrências, entre as quais a tentativa de invasão do Estádio Mário Filho (Maracanã) por cerca de 100 torcedores chilenos.

A importância dos números de vistos concedidos tempestivamente e de atendimento realizado a cidadãos estrangeiros certamente contribuiu, entre outros fatores, para a percepção positiva a respeito da realização da Copa do Mundo no Brasil. Cerca de 700 mil turistas estrangeiros visitaram o país somente no mês de junho de 2014[12], o que representou incremento de 131% do fluxo normal de turistas no mesmo período do ano anterior[13]. Nos meses de junho e julho, os gastos de turistas estrangeiros no Brasil totalizaram 1,5 bilhão de dólares, o que caracterizou aumento de 60% na comparação com o mesmo período em 2013[14]. Pesquisas realizadas pelo Ministério do Turismo apontam que 95% dos turistas internacionais que visitaram o país durante a realização do certame manifestaram intenção de retornar. Além disso, 61% dos estrangeiros estiveram pela primeira vez em algumas das 12 cidades sede do campeonato[15]. No total, o Brasil recebeu visitantes de 203 nacionalidades durante o Mundial da FIFA. O tempo médio de permanência dos estrangeiros foi de 13 dias, e 491 munícipios foram visitados por turistas internacionais. Hospitalidade e gastronomia foram os itens de melhor avaliação, com 98% e 93% de aprovação, respectivamente, seguidos por segurança pública, com 92%, e qualidade dos aeroportos, com 80%[16].

Em outro importante segmento relativo à formação de opinião sobre a imagem do país, pesquisa do Ministério do Turismo, em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), apontou que a maior parte dos 18 800 jornalistas credenciados pela FIFA para a

12 Portal Brasil, *Copa do Mundo 2014: Bem sucedida, edição no Brasil recebeu alta nota da FIFA.* Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/esporte/2014/12/bem-sucedida-edicao-no-brasil-recebeu-nota-9-25-da-fifa>. Acesso em: 30 jan. 2016.

13 Folha de S. Paulo, *Número de turistas estrangeiros da Copa supera expectativa do Governo.* Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/07/1484790-numero-de-turistas-estrangeiros-da-copa-supera-expectativa-do-governo.shtml>. Acesso em: 25 fev. 2016.

14 Portal da Copa, *Gastos de estrangeiros no Brasil bate recorde em 2014.* Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/gasto-de-estrangeiros-no-brasil-bate-recorde-em-2014>. Acesso em: 4 fev. 2016.

15 Portal Brasil, *Copa fortalece Brasil como destino turístico internacional.* Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/turismo/2014/07/copa-fortalece-o-brasil-como-destino-turistico-internacional>. Acesso em: 24 jan. 2016. Os dados de referência foram utilizados pela então presidente interina em exercício da Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo), Sra. Katia Bitencourt.

16 Portal Brasil, *Resultados da Copa serão apresentados para o mundo.* Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/turismo/2014/09/resultados-da-copa-serao-apresentados-para-o-mundo>. Acesso em: 31 jan. 2016.

cobertura da Copa do Mundo no Brasil analisou positivamente a realização do evento. As áreas de maior destaque foram os atrativos turísticos e as opções de diversão noturna, que receberam, respectivamente, 98% e 96,2% de aprovação. Os profissionais de imprensa também destacaram as facilidades para a obtenção do visto de entrada no país, compreendidas de modo positivo por 93,2% dos entrevistados[17].

Os referidos dados atestam a capacidade do governo e do povo brasileiro de receber grandes fluxos de turistas internacionais por ocasião de megaeventos esportivos. No entendimento do Itamaraty, o bom tratamento ao turista estrangeiro tem início nas embaixadas e consulados brasileiros no exterior, no momento em que o potencial visitante busca informações sobre o seu futuro destino turístico ou quando ingressa com o pedido de visto para o Brasil. Nesse contexto, vale destacar que o Brasil tem, hoje, sem abrir mão do princípio da reciprocidade, cerca de 85 acordos de isenção de vistos.

A parceria entre a Embratur e o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR) do Itamaraty permite a participação do Brasil nas principais feiras de turismo internacional, como a BTL (Lisboa Travel Market), em Portugal; a ITB, em Berlim, na Alemanha; a Moscow International Travel & Tourism Exhibition, em Moscou, na Rússia; e a World Travel Market, em Londres, no Reino Unido. No caso da Copa do Mundo, o projeto *Goal to Brazil*, da Embratur, foi realizado em 14 cidades, com ênfase nos mercados da Europa e das Américas[18].

Outra importante iniciativa para a divulgação da imagem do país no exterior é o "Dia do Brasil", realizado em 2014 e 2015 na Trafalgar Square de Londres, cidade sede da edição de 2012 dos Jogos, pela Embaixada brasileira naquela capital, em parceria com o Ministério do Esporte, o Ministério da Cultura e a Embratur.

17 Portal Brasil, *Jornalistas estrangeiros aprovam a Copa do Mundo.* Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/turismo/2014/07/jornalistas-estrangeiros-aprovam-a-copa-do-mundo>. Acesso em: 31 jan. 2016.

18 As edições do *Goal to Brazil* foram realizadas nos seguintes países: Itália, França, Espanha, Inglaterra, Alemanha, Portugal, Chile, Argentina, Colômbia, Uruguai, Peru, Canadá, México e Estados Unidos. O programa, que tinha na capacitação do trade turístico um de seus alicerces, alcançou 3 080 agentes de viagem e operadores de turismo, além de 350 jornalistas, que puderam observar o processo de preparação do Brasil e das cidades sede da Copa do Mundo para o evento. Ao final das edições do *Goal to Brazil*, eram realizadas apresentações de cultura brasileira e de degustação da gastronomia nacional.

Em sua primeira edição, em 12 de junho de 2014, mesma data da partida inicial da Copa do Mundo FIFA, entre Brasil e Croácia, o *Brazil Day* reuniu milhares de ingleses, brasileiros e turistas de outros países, com atrações culturais tipicamente brasileiras, como grupos musicais de chorinho, maracatu, forró, bossa nova, samba e capoeira. Cerca de 25 mil pessoas participaram da iniciativa, considerada um grande sucesso de público e de imprensa.

Em 2015, no marco da contagem regressiva de 365 dias para o início dos Jogos Olímpicos, a Embaixada do Brasil em Londres[19], cidade sede da edição de 2012 dos Jogos, repetiu a iniciativa, e o Dia do Brasil foi realizado novamente na Trafalgar Square, em parceria com o Ministério do Esporte e a Embratur. O evento, que ocorreu no dia 8 de agosto, contou com atrações musicais, aulas de voleibol de praia, bloco de carnaval e comidas típicas brasileiras, como açaí, pão de queijo, churrasco e aipim frito. O público presente conheceu os diferentes ecossistemas brasileiros e familiarizou-se com alguns dos principais destinos turísticos do país, como a Floresta Amazônica e as Cataratas de Foz do Iguaçu. Em consonância com o princípio da sustentabilidade, que caracteriza os Jogos Rio 2016, o Dia do Brasil foi realizado de modo a compensar as emissões de carbono, que foram calculadas pela empresa Climate Mundial Limited, em parceria com a Embaixada do Brasil em Londres.

19 A realização de eventos de promoção da imagem do Brasil em Londres, uma das principais capitais e polos irradiadores de notícias do mundo, constitui importante ativo para o governo brasileiro na promoção da imagem do país e na maximização dos ganhos decorrentes da condição de país sede dos Jogos Rio 2016. Diante do contexto de severas restrições orçamentárias do Ministério das Relações Exteriores, vale ressaltar que as gestões da Embaixada do Brasil junto à Prefeitura de Londres foram fundamentais para a cessão não onerosa da Trafalgar Square para o evento. A redução dos custos para a iniciativa e a parceria com o Ministério do Esporte e a Embratur também tiveram grande valia para a realização do evento. Com a proximidade cada vez maior dos Jogos Rio 2016, a Embaixada do Brasil em Londres encontra-se em negociação com a Prefeitura de Londres e com os parceiros do MRE na Esplanada dos Ministérios para a realização de nova edição do Dia do Brasil, prevista inicialmente para o dia 5 de agosto, data de início dos Jogos Olímpicos Rio 2016. Além disso, outras ações, nos segmentos de turismo e moda, todas tendo como motivação os Jogos Rio 2016, estão em processo de negociação entre o Posto e seus parceiros brasileiros e britânicos.

A preparação do Itamaraty para os Jogos Rio 2016

A exemplo da Embaixada do Brasil no Reino Unido, outras representações diplomáticas brasileiras têm executado ações com o objetivo de divulgar a marca Brasil e os Jogos Rio 2016.

Em julho de 2015, por ocasião dos Jogos Pan-Americanos no Canadá, os Consulados-Gerais do Brasil em Toronto e Montreal realizaram, em parceria com o Ministério do Esporte, a Embratur e o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), eventos de divulgação do Brasil e dos Jogos Rio 2016 como destino turístico.

Em agosto de 2015, dentro do marco do *One Year to Go* olímpico, o Itamaraty, em parceria com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM-PR), instruiu a ampla rede de postos no exterior a transmitir aos principais veículos de comunicação de suas respectivas jurisdições carta assinada pela presidente da República. O documento, no qual a mandatária brasileira convida o público estrangeiro a visitar o país antes, durante e após os Jogos ("esperamos todos com o coração e os braços abertos"), foi reproduzido em 91 periódicos de 80 países, sem custos para o erário. Em ação análoga, destinada aos meios de comunicação especializados na cobertura esportiva, os postos foram instruídos a transmitir carta assinada pelo ex-jogador de futebol e bicampeão mundial pela Seleção Brasileira, Marcos Evangelista de Morais, o Cafu.

Ainda no contexto do início da contagem regressiva de 365 dias para o início dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, a Embaixada do Brasil em Washington realizou três importantes ações de diplomacia pública. Na primeira, no dia 3 de agosto, o Posto, em parceria com o Smithsonian Institute, promoveu a palestra *Brazil´s build-up to the Olympics*, proferida pelo ex-secretário-executivo do Ministério do Esporte e ex-coordenador-geral do Grupo Executivo da Copa do Mundo (GECOPA) e do Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos (GEOLIMPÍADAS), professor Luís Manuel Rebelo Fernandes. No dia 4 de agosto, a Embaixada do Brasil, em parceria com o Council of the Americas, organizou o painel *A Conversation on the Rio Olympics*, no Carnegie Endowment for International Peace. O evento contou com a participação de 50 jornalistas, estudantes e formadores de opinião, como o editor-chefe da Americas Quarterly e a

conselheira para Esporte e Desenvolvimento da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Ademais, a Embaixada reuniu representantes da imprensa brasileira e norte-americana, membros do Congresso norte-americano, empresas patrocinadoras dos Jogos, membros do Departamento de Estado e representantes de embaixadas dos países do Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe (GRULAC), além de atletas, ex-atletas e treinadores norte-americanos baseados em Washington. O resultado de tais ações foi avaliado como positivo para a divulgação dos Jogos no Brasil.

Os Consulados-Gerais do Brasil em Atlanta e Los Angeles também têm fomentado a divulgação dos Jogos Rio 2016 entre o público norte-americano, aproveitando a isenção temporária de visto para cidadãos daquele país entre 1º de junho e 18 de setembro[20].

A Embaixada do Brasil em Tóquio, cidade que receberá a próxima edição dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, lançou dois canais de comunicação com o público japonês: o portal *Brazilian Lifestyle* e a conta oficial do Posto no Twitter. Além disso, a representação diplomática vem mantendo uma série de encontros com autoridades japonesas no contexto da campanha *From Rio to Tokyo*, com o objetivo de ampliar os ganhos de imagem do Brasil no Japão.

Em convergência com as ações destacadas acima, as Embaixadas do Brasil na Alemanha, Armênia, Áustria, China, Colômbia, Eslováquia, Guatemala, Hungria, Índia, Itália, Jordânia, Nova Zelândia, Suécia, Quênia e Tailândia realizaram ou participaram de eventos em parceria com os respectivos Comitês Olímpicos Nacionais. A Embaixada do Brasil na Irlanda publicou, recentemente, em revista de circulação naquele país, perfil sobre as cidades do Rio de Janeiro e de Uberlândia, onde acontecerá o processo de aclimatação dos atletas olímpicos e paraolímpicos irlandeses. Com a proximidade dos Jogos, essas ações tendem a crescer em número e intensidade, com a participação de mais postos. Entre outros projetos relevantes que envolvem toda a rede de embaixadas e consulados do Brasil no exterior, está o envio de notícias veiculadas na imprensa local e que se

20 A Portaria Conjunta nº 216 dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Turismo regulamentou, em 30 de dezembro de 2015, a isenção temporária de vistos para cidadãos da Austrália, Canadá, Estados Unidos e Japão, todos países com "tradição olímpica", que desejem visitar o país entre 1º de junho e 18 de setembro de 2016.

referem ao Brasil e aos Jogos Rio 2016 para o MRE em Brasília, trabalho que permite verificar a repercussão do processo de preparação do país para o evento na mídia internacional.

Em Brasília, a Coordenação-Geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva (CGCE) tem mantido estreita interlocução com a Esplanada, com destaque para sua participação no GEOLIMPÍADAS e para sua atuação no âmbito do GT Olimpíadas Itamaraty. Por sua vez, a Divisão de Imigração (DIM) vem trabalhando em coordenação com o Comitê Organizador Rio 2016 para garantir, com base na exitosa experiência da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo 2014, que a concessão de vistos para participantes dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 ocorra de modo adequado e tempestivo.

Conclusão

A diplomacia e os Jogos Olímpicos compartilham o espírito da paz. Ambos buscam o desenvolvimento e a inclusão social de diferentes povos, de diversas línguas, credos e costumes. Esse também é o objetivo que move o governo brasileiro em suas relações internacionais.

Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos representam, para o país, oportunidade única de projeção da imagem de um Brasil democrático, multicultural e aberto a cidadãos de todos os continentes.

O Itamaraty está ciente da importância de o Brasil sediar grandes eventos como o Pan-Americano, a Copa das Confederações, a Copa do Mundo FIFA e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos. Em 2016, ano em que novos capítulos da história olímpica serão escritos em uma das mais belas cidades do mundo, o Itamaraty não medirá esforços para consolidar a imagem de um país multiétnico, culturalmente diverso, moderno e inclusivo, capaz de realizar, com base no espírito da paz, do desenvolvimento e do entendimento internacional, a primeira edição dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos na América do Sul.

As relações Brasil-Argentina no aniversário da Declaração do Iguaçu

Eugenia Barthelmess*

Introdução

Há trinta anos, em novembro de 1985, um gesto político-diplomático produziu efeitos que se fazem sentir nos dias de hoje e que continuarão repercutindo positivamente futuro adentro. Superado um longo período de suspensão das garantias democráticas no Brasil e na Argentina, os dois primeiros presidentes civis da era pós-ditadura, José Sarney e Raúl Alfonsín, adotaram, em encontro que mantiveram na fronteira, em Foz do Iguaçu--Puerto Iguazú, um documento que lançou as bases do desdobramento subsequente do relacionamento bilateral.

O encontro presidencial, realizado por ocasião da inauguração da Ponte Tancredo Neves, acabou oferecendo oportunidade para o lançamento de um ambicioso projeto de integração bilateral. Em seus 32 parágrafos, a Declaração do Iguaçu anuncia a decisão política dos dois governos – e, portanto, das duas sociedades – de passar a coordenar sobre temas de interesse comum na esfera bilateral (em matéria comercial, de energia, transporte, ciência e tecnologia, telecomunicações), mas também, de forma inovadora, sobre questões regionais (sistema interamericano, Atlântico Sul, Bacia do Prata, crise centro-americana, processo de redemocratização da região) e assuntos da pauta internacional (dívida externa, protecionismo comercial, combate ao narcotráfico).

De forma particularmente significativa, o documento destacava a assinatura, naquela mesma ocasião, da "Declaração Conjunta sobre Política Nuclear", por meio da qual estabeleceu-se que as duas Chancelarias, em conjunto com as respectivas Comissões nucleares nacionais, passariam a atuar em coordenação, com vistas ao desenvolvimento tecnológico nessa

* Chefe do Departamento da América do Sul I do Ministério das Relações Exteriores.

área e tendo presentes "os superiores interesses da paz, da segurança e do desenvolvimento da região". Aí estava a gênese do que viria a ser a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, a ABACC, que completa vinte e cinco anos em julho de 2016. A área nuclear, que pode ser foco potencial de conflito e separação, veio a constituir, no caso brasileiro-argentino, uma chave de confiança e de aproximação. A ABACC permitiu aos dois países construir um sistema de garantias e salvaguardas, estabelecidas entre si e junto à comunidade internacional, para a utilização da energia nuclear com fins exclusivamente pacíficos.

Estavam superados a reticência e o distanciamento das décadas precedentes e lançadas as bases para a construção de canais institucionais permanentes de consulta e de cooperação, nos mais diversos setores de interesse estratégico, entre duas nações democráticas dedicadas a perseguir o desenvolvimento socioeconômico para suas populações em um contexto de gradual normalização dos sistemas de governo do conjunto da região.

Neste ano de 2016, em que também se celebram os vinte e cinco anos de assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, cabe recordar que a decisão de valorização e aprofundamento do relacionamento entre o Brasil e a Argentina foi a pedra angular sobre a qual seriam erguidas, subsequentemente, as estruturas das demais iniciativas de integração na região, que viriam a ser, em um movimento de alcance cada vez mais abrangente, o Mercosul, em 1991; a UNASUL, em 2008; e a CELAC, em 2010. Decorridas três décadas da adoção da Declaração do Iguaçu, o objetivo deste texto é examinar o estado atual dos entendimentos em determinados setores específicos do relacionamento entre os dois países, hoje ligados por uma sólida parceria estratégica que continua a contribuir para a estabilidade da região.

Antecedentes

A Declaração do Iguaçu foi antecedida por ao menos quatro instrumentos dignos de nota. O primeiro deles foi o Convênio de Amizade e Consulta, assinado por Jânio Quadros e Arturo Frondizi em Uruguaiana (RS), quase 25 anos antes, em abril de 1961. O Convênio, embora não tenha sido implementado em sua plenitude, em razão principalmente da implantação de regimes de exceção nos dois lados da fronteira, indicou o

caminho a seguir rumo ao futuro processo de integração. Naquele longínquo 1961, as partes concordavam em "efetuar consultas permanentes sobre todos os assuntos de interesse comum e em coordenar suas atuações no âmbito continental", além de "manter um intercâmbio de informações sobre todas as questões de caráter relevante no âmbito internacional".

Outro instrumento de fundamental importância para o relacionamento bilateral foi, na realidade, um instrumento entre três países vizinhos: o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, de 1979, assinado por Brasil, Argentina e Paraguai. Além de permitir o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, o Acordo Tripartite suavizou as relações entre Brasil e Argentina e abriu espaço para o processo sistemático de integração que seria disparado a partir de 1985.

O terceiro documento é o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, de 1980. Trata-se de importante tributário de um processo de aproximação na área nuclear que desaguou na mencionada ABACC.

O último antecedente que se poderia mencionar é o apoio político estendido pelo Brasil à Argentina em 1982, por ocasião da Guerra das Malvinas. Esse apoio político, complementado pela subsequente representação pelo Brasil dos interesses argentinos junto ao Reino Unido, no período 1982-1989, contribuiu para mudar a percepção da Argentina com respeito ao seu vizinho do norte.

Panorama do relacionamento atual

Recém-eleito, em dezembro de 2015, o presidente Maurício Macri escolheu o Brasil como destino de sua primeira viagem internacional. A presidente Dilma Rousseff convidou-o a realizar em breve prazo nova visita ao país e participou, em Buenos Aires, de sua cerimônia de posse. A vice-presidente da Argentina e presidente do Senado, Gabriela Michetti, visitou o Brasil em fevereiro. O então ministro das Relações Exteriores, embaixador Mauro Vieira, esteve em Buenos Aires em janeiro, quando se encontrou com o presidente Macri e a chanceler Susana Malcorra. Os dois chanceleres decidiram dar decisivo impulso político à dinamização dos contatos entre as áreas técnicas dos dois governos. O então secretário-geral do Itamaraty, embaixador Sérgio Danese, reuniu-se em Buenos Aires,

em março, com o vice-chanceler argentino, embaixador Carlos Foradori, ocasião em que decidiram estabelecer um Mecanismo de Coordenação Política entre o Itamaraty e o San Martín, para o exame periódico da agenda bilateral, regional e internacional. Apenas nos últimos três meses, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; o ministro da Fazenda; e o ministro de Ciência e Tecnologia reuniram-se com seus homólogos argentinos, em Brasília ou em Buenos Aires; no mesmo período, tiveram lugar diversos outros encontros entre altos funcionários dos dois países; vários outros contatos ministeriais estão programados nas áreas de agricultura, comércio, defesa, energia e transportes, entre outras. Também se nota intensificação de contatos entre autoridades governamentais subnacionais e entre dirigentes do setor privado de ambos os lados da fronteira.

A quantidade incomum de encontros de alto nível dá a medida da atual densidade das relações entre o Brasil e a Argentina. Esse relacionamento se organiza em diferentes áreas de cooperação e coordenação, por meio das quais os dois países discutem as questões mais presentes da agenda bilateral e reforçam mutuamente sua participação nos grandes temas regionais e internacionais. O panorama atual dos entendimentos entre o Brasil e a Argentina nos diferentes capítulos da pauta de interesse comum é brevemente apresentado abaixo, com destaque para os últimos desdobramentos verificados em cada área.

Coordenação na área comercial

Os dois países compartilham neste momento a necessidade de implementar políticas de ajuste fiscal, ao mesmo tempo em que se registra queda acentuada dos preços dos produtos de base, que constituem o principal contingente das exportações de ambos. A recente redução do ritmo de crescimento econômico no Brasil e na Argentina provocou diminuição da corrente de comércio de US$ 28,4 bilhões, em 2014, para US$ 23 bilhões, em 2015. Isso tem particular impacto sobre a produção industrial dos dois países em razão do peso dos manufaturados, sobretudo do setor automotivo, no comércio bilateral. Os dois governos encontram-se empenhados em um esforço concertado de recuperação do fluxo comercial entre as respectivas economias.

No lado argentino, as Declarações Juradas Antecipadas de Importação (DJAIs), que chegaram a ser importante elemento de restrição ao comércio, foram substituídas pelo Sistema Integrado de Monitoramento de Importações (SIMI), no qual os órgãos responsáveis pelo licenciamento de operações de importação devem pronunciar-se a respeito das solicitações em um prazo não superior a dez dias corridos, em formato que apresenta maior transparência e previsibilidade. As autoridades brasileiras e argentinas atribuem igual importância à pronta retomada das reuniões da Comissão de Comércio Bilateral, que poderá passar a ter periodicidade trimestral. Nesse contexto, deverão ter início, também a curto prazo, as negociações para um novo Acordo Automotivo.

Coordenação para a promoção comercial

A rede diplomática e consular brasileira no exterior desempenha papel de relevo na promoção comercial e na atração de investimentos. Essa tarefa é exercida por 104 setores de Promoção Comercial (SECOMs) distribuídos em embaixadas e consulados do Brasil ao redor do mundo. O Brasil propôs à Argentina discutir perspectivas de cooperação entre a rede brasileira de SECOMs para ações conjuntas de promoção comercial. Essa atuação conjunta permitiria aumentar o alcance das atuais iniciativas de cada um dos dois países, sobretudo em regiões mais distantes. Poderiam ser compartilhados a infraestrutura e os recursos disponíveis para, por exemplo, realizar eventos conjuntos de promoção comercial, investimentos e turismo. A iniciativa poderia abarcar, também, o aprofundamento e a sistematização da troca de informações a respeito de terceiros mercados, sempre que o contexto comercial o permitir.

Brasil e Argentina já cooperam nesse campo no âmbito da Reunião Especializada de Promoção Comercial Conjunta do Mercosul (REPCCM), por meio, entre outros recursos, do portal "Mercosul Negócios", de missões conjuntas de promoção comercial e do Fórum Empresarial do Mercosul. Entre as ações conjuntas de promoção comercial do Mercosul, uma experiência particularmente exitosa foi a Missão Comercial Conjunta a Xangai, em novembro de 2012. Rodada de negócios realizada naquela oportunidade contou com a participação de 319 representantes de 211 empresas, sendo 34 brasileiras, 28 argentinas, 2 uruguaias e 147 chinesas. A realização do Dia do Mercosul em Xangai alcançou, entre outros, os

objetivos de promover, durante a Presidência Pro-Tempore do Brasil, iniciativas de promoção comercial conjunta; e proporcionar, para um público especializado, a oportunidade de melhor compreender as condições para a realização de negócios com a China e a natureza e os propósitos comerciais do bloco sul-americano.

Coordenação em negociações comerciais do Mercosul com outros países e blocos

O Brasil e a Argentina têm uma visão comum em relação à importância de avançar com as negociações entre o Mercosul e a União Europeia. Em maio de 2016, em Bruxelas, os dos blocos trocaram ofertas de acesso a seus respectivos mercados de bens, serviços, investimentos e compras governamentais. Em Montevidéu, em junho, os negociadores do Mercosul e do bloco europeu intercambiaram esclarecimentos sobre determinados aspectos técnicos das ofertas. Está prevista nova reunião em outubro próximo, em Bruxelas.

Além das tratativas com a União Europeia, o Brasil vem buscando explorar outras frentes de negociação externa do Mercosul. Os contatos realizados com a nova equipe argentina desde a última Cúpula do Mercosul, em dezembro de 2015, têm sido positivos, revelando haver disposição semelhante por parte da Argentina no sentido de dar novo impulso à agenda externa do bloco.

O novo governo argentino tem enfatizado ainda a necessidade de buscar aproximação com a Aliança do Pacífico. Este foi um dos pontos assinalados pelo presidente Maurício Macri em encontro com a presidente da República, em dezembro último. O Brasil compartilha do interesse de promover maior aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico e entende que os dois blocos não constituem processos antagônicos. Cabe ressaltar que o Mercosul já possui acordos comerciais com os quatro sócios da Aliança do Pacífico. No caso dos sócios sul-americanos da Aliança (Chile, Colômbia e Peru), os acordos com o Mercosul levarão à constituição de uma área de livre comércio com esses países, no âmbito tarifário, até 2019. Atualmente, o Mercosul já proporciona a Chile, Colômbia e Peru abertura tarifária substancialmente mais ampla do que aquela hoje existente entre os quatro sócios da Aliança. Por sua vez, o Protocolo Comercial da Aliança – principal acordo do bloco, assinado em 2014 e que deve entrar em vigor

apenas a partir de maio de 2016 –, apresenta cronogramas de desgravação mais lentos, que se estendem até 2030.

Cabe registrar que estão em curso iniciativas voltadas a ampliar ainda mais as relações comerciais entre os dois blocos. No primeiro semestre de 2015, o Mercosul encaminhou à Aliança do Pacífico um Plano de Ação que identifica iniciativas de interesse mútuo no âmbito econômico, como o aprofundamento dos Acordos de Complementação Econômica vigentes e a adoção de medidas de facilitação do comércio. Deve-se observar, porém, que existem diferenças importantes de política comercial entre os membros da Aliança, as quais se expressam, por exemplo, em posição protecionista do México em relação a Brasil e Argentina e a seus próprios sócios na Aliança.

Coordenação na área de política financeira

Os ministros da Fazenda do Brasil e da Argentina encontraram-se em fevereiro, em Brasília, e, antes disso, em janeiro, em Davos, na Suíça. Em Davos, mantiveram reunião de coordenação prévia à Reunião Ministerial do G20 Financeiro, que se realizou em Xangai no mês seguinte. A reunião ministerial do G20 deu seguimento aos preparativos para a Cúpula do grupo, que terá lugar em Hangzhou, na China, em setembro de 2016. Os ministros observaram que a recuperação econômica global continua irregular e aquém do desejado. Comprometeram-se a utilizar todos os instrumentos disponíveis (monetários, fiscais e estruturais) para promover a confiança e preservar e fortalecer a recuperação nesse domínio.

Coordenação na área agrícola

A área agrícola apresenta expressivo potencial para a identificação de interesses comuns e para a atuação conjunta em mercados externos. Os dois ministros da Agricultura poderão encontrar-se ainda no primeiro semestre de 2016. O novo governo argentino tem promovido importantes mudanças na área agrícola, que favorecerão a retomada do diálogo bilateral nessa esfera. O governo Macri tem demonstrado intenção de reorientar as relações econômicas internacionais do setor agrícola, mediante estabelecimento, com outros países produtores, de estratégias comuns acerca de negociações internacionais.

Em fevereiro, os secretários de Agricultura, Pecuária e Pesca e de Mercados Agroindustriais da Argentina se reuniram, no Brasil, com autoridades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Houve consenso sobre a necessidade de estreitar a relação bilateral e construir uma agenda conjunta para promover o comércio internacional de produtos agropecuários. A Argentina propôs a retomada de mecanismo de consultas bilaterais em matéria sanitária e fitossanitária e o estreitamento da coordenação de posições entre os dois países em instâncias multilaterais.

Coordenação em ciência, tecnologia e inovação

O ministro brasileiro da Ciência, Tecnologia e Inovação visitou a Argentina em fevereiro, acompanhado de altos funcionários e dirigentes de instituições vinculadas ao MCTI, entre as quais o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). O objetivo da missão foi dar continuidade aos contatos de alto nível nessa área, reforçando o compromisso político com a cooperação bilateral na matéria. O ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva da Argentina, Lino Barañao, havia realizado visita de trabalho ao Brasil em agosto de 2015.

Entre os pontos avançados durante a visita de fevereiro, esteve a disponibilidade orçamentária do Brasil para a continuidade de projetos estratégicos, como o Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) e o Satélite Argentino-Brasileiro de Observação dos Oceanos (SABIA-Mar), com o compromisso de assinatura do contrato para a fase de engenharia de detalhe do RMB. Os dois países têm conduzido conjuntamente projetos básicos de engenharia de seus reatores nucleares de pesquisa multipropósito. O projeto de engenharia básica dos itens e sistemas nucleares do RMB, a cargo da estatal argentina INVAP, foi concluído em novembro de 2014. Encontra-se em fase final de negociação a minuta do contrato entre a INVAP e a Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (PATRIA) para elaboração do projeto detalhado de engenharia do reator e sistemas associados do empreendimento RMB. O início de operação do RMB está previsto para 2022. Também tem havido contatos entre as áreas competentes dos dois governos sobre a continuidade do projeto do satélite SABIA-MAR, que tem por objetivo a observação oceanográfica

para aplicação no uso sustentável de recursos marinhos vivos, no gerenciamento ambiental, na prevenção de desastres, na meteorologia, no clima e na hidrografia. Foram acordadas as responsabilidades da parte brasileira (módulo de serviço) e da parte argentina (carga útil), embora ambos os países participem de todo o processo. As áreas técnicas dos dois lados deverão manter novo encontro no início de abril para tratar do andamento do projeto.

Foram assinados durante a visita do MCTI a Buenos Aires documentos bilaterais nas áreas de física de astropartículas e nanotecnologia aplicada à saúde. Interessa ao Brasil concentrar-se em projetos estratégicos e com impactos tecnológicos e políticos nos dois países, tais como o RMB, o satélite SABIA-MAR e os centros binacionais de biotecnologia e nanotecnologia. Estabeleceu-se, durante a visita, um mecanismo de monitoramento e análise de alto nível, o Comitê Executivo Bilateral, que identificará áreas de cooperação entre os dois países e coordenará a implementação das decisões tomadas.

Coordenação em energia

O secretário executivo do Ministério de Minas e Energia estendeu convite ao Ministério de Energia e Mineração argentino para encontro no Brasil, em data próxima, com o propósito de reatar e reforçar o diálogo bilateral em energia. Entre os principais temas de interesse conjunto nessa esfera, encontram-se o intercâmbio de energia elétrica e a troca de experiências em biocombustíveis.

Encontram-se avançadas as tratativas entre as autoridades de Minas e Energia do Brasil e da Argentina para a renovação do Memorando de Entendimento bilateral sobre intercâmbio de energia elétrica. A assinatura desse instrumento ensejará a continuidade do comércio de recursos energéticos entre os dois países, o que contribui para fortalecer o nosso processo de integração. O Memorando de Entendimento bilateral, cuja vigência encerrou-se em dezembro passado, regula o intercâmbio de energia elétrica entre Brasil e Argentina desde 2012. O novo instrumento deverá ter vigência até 2018. O tema é de interesse permanente para o Brasil, embora não haja urgência atual na importação de energia elétrica argentina, em razão dos altos níveis dos reservatórios no sul do país.

Na área de biocombustíveis, há amplo espaço para cooperação bilateral e troca de experiências no que se refere ao etanol e ao biodiesel. No contexto de renovado compromisso com a luta contra a mudança do clima, com base nos resultados da 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a matéria (COP-21), os biocombustíveis apresentam-se como uma solução viável para a redução da emissão de gases do efeito estufa no setor dos transportes. O Brasil e a Argentina contemplam coordenar ações para promover, conjuntamente, o potencial benéfico dos biocombustíveis no plano mundial, a fim de projetá-los ao centro da agenda de discussões internacionais sobre transição energética. Destaca-se, nesse contexto, o potencial dos biocombustíveis de segunda geração, que começa a ser produzido em escala comercial no Brasil e que está atraindo investimentos também na Argentina.

Os dois parceiros já trocam regularmente informações sobre políticas, regulamentações e práticas em biocombustíveis por meio do Grupo *Ad Hoc* de Biocombustíveis do Mercosul (GAHB). Ainda assim, tendo presente que a Argentina tem aumentado os percentuais mínimos de mistura para consumo doméstico de etanol e biodiesel, parece haver espaço para reforçar bilateralmente a cooperação e a troca de experiências em biocombustíveis. No caso do biodiesel, com foco em produção, competitividade e abertura de mercados internacionais, além de políticas e práticas de mistura obrigatória acima de 7%; no caso do etanol, com foco em técnicas e tecnologias produtivas relacionadas à cadeia da cana-de-açúcar, no aumento de mistura além de 10% e na troca de informações sobre políticas de estímulo ao desenvolvimento do etanol de segunda geração, além de técnicas e tecnologias produtivas relacionadas à cadeia da cana-de-açúcar.

Cooperação nuclear

Conforme apontado acima, a cooperação e a coordenação entre o Brasil e a Argentina em matéria nuclear são emblemáticas da concretização do próprio sentido estratégico da relação bilateral. A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) constitui uma das expressões mais eloquentes da relação de confiança entre os dois países, tendo contribuído de forma decisiva para a integração bilateral. A ABACC foi criada em 18 de julho de 1991, por Acordo firmado

em Guadalajara, no México. O Acordo estabeleceu também o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC), que compõe, com a Agência, um modelo singular de entendimento bilateral. Instituiu-se, dessa maneira, um sistema comum de controle de materiais nucleares entre ambos os países que assegurou o estabelecimento de procedimentos de salvaguardas uniformes, gerando plena segurança recíproca.

A ABACC é exemplo único de organização estabelecida entre dois países na área do emprego da energia nuclear. Juntamente com o chamado Acordo Quadripartite, que reúne o Brasil, a Argentina, a própria ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a ABACC proporciona as garantias necessárias, tanto aos dois países que a integram quanto ao conjunto da comunidade internacional, de que os materiais utilizados e as tecnologias desenvolvidas e empregadas têm fins exclusivamente pacíficos. O trabalho desenvolvido pela ABACC em área de tão grande sensibilidade cimenta a base política para uma integração cada vez mais ampla.

Coordenação em defesa

As relações entre Brasil e Argentina em matéria da defesa têm caráter estratégico, e há importante cooperação bilateral em diversas áreas. Há expectativa de incremento da cooperação e de ações concretas. Brasil e Argentina mantêm, atualmente, três mecanismos de coordenação bilateral na área de defesa: Reuniões de vice-ministros da Defesa, Grupo de Trabalho Conjunto dos Estados-Maiores Conjuntos e Reunião de Consultas entre Estados-Maiores Conjuntos. O diálogo é fluido, e há boa concertação nas mais diversas áreas. Registram-se grandes complementaridades entre os dois países em matéria de defesa, sobretudo na área da indústria aeronáutica, bem como o potencial de criação de empregos e recursos que pode advir de dinâmica renovada de cooperação. Os dois países valorizam as sinergias a serem alcançadas no âmbito da "Aliança Estratégica na Indústria Aeronáutica", adotada em outubro de 2014, e da integração das cadeias produtivas na área de defesa. A Fábrica Argentina de Aviões participa da iniciativa brasileira, a cargo da Embraer, de desenvolvimento da aeronave de transporte militar KC-390. O ministro da Defesa do Brasil

dirigiu carta ao novo ministro da Defesa argentino, convidando-o a realizar visita de trabalho ao Brasil durante o primeiro semestre do ano.

Coordenação na área de mudança do clima

A 21ª Conferência Mundial sobre o Clima, ou COP-21 *(Paris, 2015),* representou momento decisivo para a valorização do multilateralismo. Seu êxito demonstrou a capacidade da comunidade internacional de coordenar-se e dar respostas efetivas a desafios comuns. Brasil e Argentina mantêm diálogo permanente em matéria de mudança do clima, inclusive por meio de reuniões anuais de seus negociadores diplomáticos, e colaboram informalmente nas negociações em diversos temas. Os dois países tenderão a continuar trabalhando em estreita coordenação nessa esfera em temas de interesse prioritário comum, a exemplo de agricultura e segurança alimentar. Em demonstração da importância que atribui ao tema, o novo governo argentino determinou a criação de um Ministério do Meio Ambiente, que substitui a antiga Secretaria de Recursos Naturais e Ambiente. Durante a visita do ministro das Relações Exteriores a Buenos Aires, em janeiro, o lado argentino manifestou seu interesse em fortalecer o diálogo com o Brasil na área de mudança do clima. O novo *status* conferido ao tema pelo governo argentino deverá dinamizar a cooperação bilateral sobre o tema.

Coordenação para o combate ao narcotráfico

O novo governo argentino elegeu o combate ao narcotráfico como uma de suas prioridades. Em contato com as autoridades técnicas brasileiras, as autoridades argentinas têm manifestado interesse em intercambiar experiências nas áreas de políticas públicas (prevenção, saúde, educação e atenção a usuários), além da questão do controle da oferta e da demanda. Essa perspectiva está em linha com o enfoque multidisciplinar que o Brasil procura imprimir no debate internacional sobre o tema. No encontro que mantiveram em janeiro, os dois chanceleres acordaram a conveniência de convocação da próxima reunião da Comissão Mista Brasil-Argentina sobre Drogas. As equipes técnicas dos dois países têm conversado sobre a possibilidade de que a reunião tenha lugar em agosto, possivelmente em Brasília.

Coordenação em promoção cultural

A Embaixada do Brasil em Buenos Aires mantém interlocução próxima com o Ministério da Cultura argentino. Há desejo recíproco de fortalecer a parceria nessa área e fomentar a sinergia cultural entre Brasil e Argentina. Trata-se de dois países com imensa riqueza cultural e comprovado potencial criativo nas mais diversas esferas de produção artística. Ao mesmo tempo, as diferenças de idioma e de tradição cultural proporcionam amplos espaços de complementaridade que podem ser positivamente explorados em iniciativas conjuntas, tanto nos dois países quanto em terceiros mercados.

Proposta de Memorando de Entendimento apresentada pelo lado argentino tem como objetivo estabelecer programa bilateral de intercâmbio e capacitação de artistas, pesquisadores e técnicos. O Brasil também recebeu com interesse sugestão argentina de desenvolvimento de plataforma cultural e criativa comum, semelhante à experiência da União Europeia. Essa iniciativa poderia servir de base para atividades conjuntas de promoção cultural envolvendo as representações diplomáticas dos dois países. Do lado brasileiro, existe a perspectiva de ampliação do mercado argentino para filmes brasileiros e vice-versa, com a participação de produções nacionais em mostras e festivais argentinos e a promoção de debates entre cineastas sobre coprodução binacional. Novos projetos de promoção cultural em terceiros países poderão, segundo proposta brasileira, vir a ser objeto de Programa Executivo Cultural (PEC) que abranja o triênio 2016-2018.

Coordenação na área de desenvolvimento fronteiriço

O Brasil promulgou, em janeiro de 2016, o Acordo com a Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. A entrada em vigor do Acordo permite que se iniciem as providências para concessão recíproca e cruzada da carteira de trânsito vicinal fronteiriço, cujos titulares passam a dispor de circulação facilitada nos postos de fronteira e de benefícios no exercício de atividade profissional, acesso a educação e saúde e fluxo vicinal de mercadorias. Em reunião de coordenação entre as áreas competentes da administração federal, verificou-se perspectiva de implementação imediata da maioria das obrigações assumidas pelo Brasil no contexto do Acordo.

A Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO), constituída em nível de vice-chanceleres, é a mais alta instância bilateral de tratamento dos temas de integração fronteiriça. Sua última reunião foi realizada em Buenos Aires, em 2 e 3 de outubro de 2013. A próxima reunião da CODEFRO, foro ideal para a coordenação nessa área, terá lugar em Brasília, no final do primeiro semestre de 2016.

Coordenação entre as Chancelarias

Instituiu-se recentemente, conforme antecipado acima, um Mecanismo de Coordenação Política entre os dois Ministérios das Relações Exteriores, a ser conduzido pelos próprios vice-chanceleres. A primeira reunião dessa nova instância deverá ter lugar em Brasília, ainda no primeiro semestre de 2016. A relevância do relacionamento entre o Brasil e a Argentina demanda estreita coordenação entre o Itamaraty e o San Martín nas diferentes questões da agenda bilateral, não somente para o acompanhamento de projetos estratégicos de integração, mas também com vistas a uma maior concertação de posições em temas regionais e globais. Acrescido de uma dimensão eminentemente política, o novo Mecanismo dará continuidade à agenda do "Diálogo de Integração Estratégica" instituído em outubro de 2012, também no nível de vice-chanceleres, como canal de coordenação e acompanhamento dos projetos estratégicos de cooperação.

O método de trabalho será dinâmico, com agenda flexível, que se adapte à conjuntura e reflita os temas mais candentes da pauta internacional. As duas Chancelarias trocarão opiniões sobre as questões regionais, em particular nos âmbitos de Mercosul, UNASUL, CELAC e OEA, e coordenarão posições sobre os temas relativos às Nações Unidas, à Organização Mundial do Comércio e ao G20. A nova política de cooperação entre os dois Ministérios inclui a troca de experiências nas áreas de administração e de segurança da informação e a exploração do potencial de complementaridade das redes diplomáticas, em particular em situações de assistência consular.

De especial relevância nesse contexto é a recente instituição de um canal de consultas regulares em matéria de planejamento diplomático. O secretário de Planejamento Diplomático do Itamaraty reuniu-se em Buenos Aires, em março, com seu homólogo argentino, que chefiará a

recém-criada unidade de planejamento diplomático no San Martín. Ambos ressaltaram a necessidade de pensar o quadro das relações internacionais a partir de uma perspectiva regional, com o objetivo de produzir ideias e propor ações que possam resultar em práticas concretas nas diplomacias nacionais. O secretário brasileiro compartilhou a experiência da unidade de planejamento do Itamaraty, estabelecida em 1961 e uma das mais antigas do mundo, na preparação de documentos, na formulação de linhas de ação e na coordenação com os setores de planejamento diplomático de Alemanha, China, Estados Unidos, França, e Reino Unido, entre outros, bem como com o diálogo de planejamento diplomático do BRICS. O secretário de Planejamento Diplomático argentino deverá visitar o Brasil proximamente, quando poderá conhecer em primeira mão o trabalho da unidade brasileira no que diz respeito a questões institucionais, estratégicas e de reflexão política.

Perspectivas

De maneira esquemática e focalizada apenas no retrato imediatamente presente do relacionamento, o rápido panorama esboçado acima – que não é exaustivo, mas seleciona apenas determinados capítulos da agenda bilateral – procura assinalar a coerência e deliberação com que Brasil e Argentina vêm buscando articular políticas comuns em um cenário global no qual os desafios se sucedem.

Observa-se, de modo particularmente interessante, que as esferas de convergência e as áreas de atuação conjunta se sobrepõem continuamente, formando um tecido comum de confiança e apoio mútuo. Assim, a coordenação estabelecida no campo da cooperação científica e tecnológica em áreas de ponta pode contribuir, potencialmente, para uma crescente autonomia na esfera da segurança e da defesa, assegurando independência de fontes de equipamento. A identificação de interesses compartilhados na área agrícola abre perspectivas de atuação comercial conjunta em mercados externos, bem como possível maior complementaridade no abastecimento dos respectivos mercados, em nichos específicos. As consultas sobre planejamento diplomático podem contribuir para aprimorar o entendimento recíproco sobre pontos de vista, aportando subsídios e ideias para a formulação de inciativas de interesse dos dois países em qualquer domínio da esfera regional ou global, seja em mudança

do clima, comércio mundial ou política financeira. A transparência e confiabilidade alcançadas no uso pacífico da energia nuclear transcendem a esfera da pesquisa e formam o próprio lastro sobre o qual veio a se assentar a coordenação política bilateral e com terceiros atores da região e do mundo.

O aumento do fluxo recíproco de investimentos reforça o sentido estratégico da aliança Brasil-Argentina. O investimento direto brasileiro na Argentina, que ganhou dinamismo especialmente após a crise de 2001, atingiu maturidade e sentido de permanência. O capital brasileiro está presente em diversos setores da economia argentina, constituindo a principal força produtiva em vários deles. Também se percebe afluência importante de investimentos argentinos no Brasil, inclusive em setores estratégicos, como os de infraestrutura e de alta tecnologia.

Juntos, Brasil e Argentina somam 63% do território, 60% da população e 62% do produto interno bruto da América do Sul. A economia brasileira é hoje a sétima do mundo; a argentina, a vigésima-quarta. Somadas, as duas economias ocupariam o sexto lugar entre as primeiras economias mundiais.

Até um passado bastante recente, esses dois grandes países subordinavam-se, em decorrência de limitações endógenas, aos lances de um jogo de origem extrarregional alheio aos seus interesses.

Foi apenas quando deixaram de prevalecer as regras do tabuleiro da Guerra Fria que as duas sociedades, enfim redemocratizadas, puderam voltar-se uma para a outra, em uma busca organizada de parceria comercial e de coordenação política. Ainda assim, foi preciso enfrentar, nos dois países, em seguida à restauração dos governos civis e constitucionalmente constituídos, os graves desafios da dívida externa e da hiperinflação, sintomas de seus respectivos desequilíbrios estruturais. Hoje, cada um dos dois países atravessa novo período de enfrentamento de dificuldades macroeconômicas de diferentes origens. O comércio bilateral, substrato da integração política, não tem como continuar a prosperar sem o necessário desenvolvimento, no plano bilateral, de políticas de investimento conjunto, de políticas industriais concebidas em coordenação, de políticas efetivas de integração de infraestrutura física.

A busca da aproximação bilateral não se faz sem obstáculos e sem oscilações. Decorridos trinta anos do encontro Sarney-Alfonsín, o saldo do processo é, no entanto, claramente positivo, e certamente indicativo de uma perspectiva de continuidade. De certa forma, pode-se sustentar que foi apenas com a Declaração do Iguaçu – certidão de nascimento do exercício sistemático de aproximação e integração recíproca – que vieram a dar-se enfim por encerradas as estratégias centenárias de rivalidade entre os dois países, continuadoras da disputa que opôs, no passado, as duas metrópoles coloniais. A que interesses estratégicos corresponderia a noção de que caberia a Brasília e Buenos Aires dar seguimento, indefinidamente, à concorrência entre os impérios ibéricos de Lisboa e de Madri? Certamente não aos interesses reais dos brasileiros e dos argentinos. A redemocratização permitiu aos dois lados a constatação de que seus destinos devem ser construídos conjuntamente, em benefício recíproco e do conjunto da região.

Uma política cotidiana de articulação de estratégias comuns em matéria comercial, econômica, social, de pesquisa e inovação tende, gradualmente, à construção de um patrimônio compartilhado de que os dois países derivam benefícios efetivos e sobre o qual estruturam um destino conjunto de prosperidade e equidade. No momento em que se celebram os trinta anos da Declaração do Iguaçu, os vinte e cinco anos do Tratado de Assunção e os vinte e cinco anos da cooperação nuclear entre esses dois grandes parceiros e vizinhos, o caminho parece preparado para que Brasil e Argentina continuem a somar forças em diferentes esferas de atuação, com vistas à obtenção de resultados políticos, econômicos, sociais e estratégicos duradouros, dando continuidade ao processo exitoso inaugurado em Iguaçu.

ABACC: os primeiros 25 anos

João Marcelo Galvão de Queiroz*

Em 18 de julho de 2016, a Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares (ABACC) celebra os primeiros 25 anos de existência. Pouco conhecida do público em geral, instalada em dependências simples em dois andares de um edifício comercial no Centro da cidade do Rio de Janeiro, a Agência é resultado e agente de realizações que, simultaneamente, transformaram a qualidade das relações entre Brasil e Argentina e da inserção dos dois países no contexto internacional mais amplo. Atuando em uma área sensível como a do regime internacional de não proliferação de armas nucleares, a ABACC foi, é e deve continuar a ser um importante ativo diplomático em nossas relações com o mundo.

Estabelecida pelo Acordo de Guadalajara, de 1991, a Agência – dotada de personalidade jurídica internacional e de autonomia perante os governos de Brasil e Argentina – é responsável pelo gerenciamento do Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC), que constitui um repertório de medidas aplicadas a todos os materiais nucleares utilizados em atividades nucleares nos territórios dos dois países. Tais procedimentos (*salvaguardas*) têm por objetivo assegurar que aqueles materiais estão sendo utilizados exclusivamente para fins pacíficos. Inspeções físicas constituem parte fundamental, ainda que não única, no processo. Na abordagem consagrada pela ABACC, inspetores argentinos a serviço da Agência vistoriam os materiais que se encontram sob jurisdição brasileira e vice-versa.

Conceber a aplicação do conceito de *neighbors watching neighbors* na segunda metade da década de 1980, período em que começou a gestar-se um SCCC entre os dois países, representava então uma inflexão significativa

* Diplomata de carreira. Foi Chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores entre março de 2012 e setembro de 2015, além de membro alterno da Comissão da ABACC no mesmo período. As opiniões refletidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do governo brasileiro.

nas relações bilaterais. A falta de transparência que caracterizava os programas nucleares conduzidos por Brasil e Argentina, inclusive com relação aos seus objetivos últimos – almejaria o outro desenvolver uma arma nuclear? –, estimulava não apenas suspeitas entre as duas sociedades, mas ensejava espírito de rivalidade e emulação no âmbito das respectivas burocracias, estabelecendo-se, assim, um ciclo de retroalimentação. Ao mesmo tempo, a comunidade internacional – preocupada, a partir de meados dos anos 1960, em impedir a ascensão de novos atores dotados da capacidade de desenvolver um artefato nuclear, por meio de compromissos legais considerados discriminatórios e, portanto, não aceitáveis por Brasil e Argentina – interpretava nessa dinâmica os contornos de uma corrida armamentista. Em reação, articulavam-se sanções aos dois países com o fim de negar-lhes bens e tecnologias empregáveis em seus programas nucleares[1].

O Acordo de Guadalajara[2] e, por conseguinte, o estabelecimento da ABACC se dão contra esse pano de fundo. O presente artigo busca revisar o papel da Agência na reversão desse quadro, com suas implicações tanto no plano bilateral quanto internacional. O objetivo é demonstrar que sua criação e funcionamento geraram efeitos positivos não somente no prazo imediato, servindo à estratégia de *rapprochement* entre Brasil e Argentina no início dos anos 90, mas também apresentam benefícios à inserção internacional de ambos ainda nos dias de hoje, não obstante as mudanças havidas, desde então, no regime internacional de não proliferação.

Dessa forma, a primeira seção faz uma breve recapitulação histórica do processo que levou à criação da Agência, no qual a cooperação nuclear entre os dois países buscava constituir medida de construção de confiança tanto entre eles como junto à comunidade internacional. Esse processo sofre alterações no seu curso, quando, para as autoridades dos dois países, mais do que um eventual arranjo bilateral, tornava-se necessário "normalizar" as relações com o resto do mundo.

1 Ao final dos anos 1980, Brasil e Argentina enfrentavam embargos unilaterais no tocante ao acesso a bens e tecnologias nucleares e espaciais e outras tecnologias, inclusive supercomputadores, mesmo que destinados a atividades civis, em função de suspeitas quanto ao possível uso nos programas nucleares e espaciais.

2 Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina, assinado em Guadalajara (México), em 18 de julho de 1991.

A segunda seção abarca o período a partir de 1994, com a entrada em vigor do chamado Acordo Quadripartite[3], vinculando Brasil, Argentina, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), até os dias atuais. Iniciativa voltada a reforçar as credenciais não proliferantes dos dois países, o Acordo enfrenta um *timing* desfavorável, na medida em que o regime internacional de não proliferação iniciava então um processo de profunda reformulação. A ABACC veio desempenhar papel de relevo nessa reacomodação de modelos, conceitos e procedimentos.

A terceira e última sessão busca tratar do futuro, especulando sobre a continuada utilidade da Agência nas estratégias de Brasil e Argentina no campo nuclear.

A ABACC na construção da confiança entre Brasil e Argentina

A assinatura do Acordo de Guadalajara, em 1991, foi a culminação de um processo de gradual aproximação, na área nuclear, entre Brasil e Argentina, cujo momento inicial se deu onze anos antes, por ocasião de visita do então presidente João Figueiredo a Buenos Aires.

Por volta de 1980, Brasil e Argentina encontravam-se no auge de sua atividade de pesquisa e desenvolvimento nuclear, por meio de programas autônomos, visando assegurar a autossuficiência no setor. Nos anos seguintes – a Argentina, em 1983, e o Brasil, em 1987 – estariam em condições de anunciar à comunidade internacional o domínio sobre o estágio mais sensível do ciclo do combustível nuclear: a capacidade de enriquecimento de urânio. Conforme assinala Sara Z. Kutchesfahani,

> *as the two major industrial, economic, and military powers in the Southern Cone, their relationship has been marked by a strong rivalry. Argentina and Brazil´s attempts to acquire the nuclear fuel cycle can therefore be viewed as yet another competition between the two longstanding rivals. (…) the rivalry was not military, yet it did develop a distinct nuclear dimension which could have achieved a military dimension. (…) While both sides were aware that each state wanted to acquire the fuel cycle,*

3 Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a Aplicação de Salvaguardas, assinado em Viena (Áustria), em 13 dez. 1991.

> *they were uncertain of the other´s nuclear intentions: were the nuclear programmes for civilian or military purposes?*[4]

Colaborava fortemente para essa incerteza acerca das intenções do rival o fato de que ambos os países mantinham-se à margem do regime internacional de não proliferação, em função da rejeição comum ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, em vigor desde 1970, e, por consequência, da inaplicação de qualquer supervisão internacional sobre os programas autônomos que vinham conduzindo. Essa falta de transparência era somente agravada pela circunstância de os dois países estarem sendo dirigidos à época por regimes militares, o que introduzia a suspeita de uma eventual vertente bélica em seus programas.

Para entender-se a lógica da cooperação nuclear bilateral que começaria a ser ensaiada em 1980, quando da visita do presidente João Figueiredo a Buenos Aires, não podemos nos ater, entretanto, apenas a esses elementos de desconfiança mútua. Em primeiro lugar, como sublinha Kutchesfahani[5], a natureza do relacionamento entre Brasil e Argentina era de "rivalidade competitiva, e não de inimizade". Na mesma linha, Carasales[6] nota que "the reasons for the nuclear rivalry derived not so much from the national security concerns but from the need to keep up with a competitor". Julián Gadano[7] vai além desse ponto, ao recordar que havia uma base sólida para que a cooperação nuclear pudesse ser encetada, tendo em conta os seguintes elementos:

a. havia *simetria* no estágio de desenvolvimento nuclear dos dois países, o que estimulava o engajamento de ambos em um arranjo dessa natureza;

b. ambos alimentavam um *desejo de autonomia tecnológica em relação ao resto do mundo* no campo nuclear, o que gerava uma percepção comum de oportunidades e desafios; e

4 KUTCHESFAHANI, Sara Z. P*olitics & The Bomb: Exploring the role of Epistemic Communities in Nuclear Non-Proliferation Outcomes*. UCL: Tese de doutorado, out. 2010, p. 95-96.

5 Ibid., p. 95.

6 CARASALES, Julio C. *The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement.* The Non-Proliferation Review, Spring-Summer 1995, p. 40.

7 Apresentação no evento "ABACC: 25 anos de realizações e visão para o futuro", realizado no Rio de Janeiro, em 2 dez. 2015.

c. verificava-se *complementariedade* nos programas nucleares conduzidos, uma vez que Brasil e Argentina perseguiam o domínio do ciclo do combustível nuclear com base em tecnologias distintas.

Para que a cooperação nuclear tivesse condições práticas de ser implementada, foi necessário ainda que Brasil e Argentina superassem sério contencioso, que contaminou a agenda durante boa parte dos anos 1970: o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná. Conforme assinala Carasales, "until that problem was satisfactorily resolved, it was impossible to even contemplate a serious attempt to place Argentine-Brazilian relations on a new basis" [8].

A resolução do diferendo em 1979 constituiu contexto propício para que o presidente João Figueiredo realizasse a visita a Buenos Aires no ano seguinte, a primeira de um mandatário brasileiro ao país vizinho em 40 anos. Nessa visita, viria então a firmar, com o presidente Jorge Videla, o "Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear"[9]. Embora o instrumento abrisse o caminho para uma colaboração dos dois países no setor, o fato é que a delicada conjuntura que se verificou nos anos seguintes – Guerra das Malvinas, crise econômica de 1982, redemocratização em ambas as sociedades – minou as possibilidades de um engajamento mais efetivo e regular por parte dos dois governos militares.

Foi somente a partir de 1985, com a ascensão de lideranças civis na Argentina e no Brasil, que a cooperação nuclear bilateral veio a ganhar ímpeto real. Em novembro de 1985, em Foz do Iguaçu, os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney adotaram a "Declaração Conjunta sobre Política Nuclear"[10], cujo componente mais importante era o estabelecimento de um grupo de trabalho, de natureza interministerial, dedicado a avançar políticas em termos de cooperação técnica, posições comuns nos foros

8 CARASALES (1995), p. 40.

9 Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina, celebrado em Buenos Aires, em 17 maio 1980.

10 Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, adotada em Foz do Iguaçu, em 28 nov. 1990.

multilaterais pertinentes e desenho de mecanismos que assegurassem a paz, a segurança e o desenvolvimento da região.

Intensificaram-se, a partir daí, os acordos, protocolos e declarações entre os dois países, com crescente detalhamento das políticas e medidas de cooperação nuclear na área bilateral. Os presidentes Alfonsín e Sarney reuniram-se quatro vezes nos três anos seguintes, quando visitaram instalações nucleares dos dois países não submetidas à supervisão internacional. Ao final de cada visita, uma declaração conjunta era emitida. Também visitas técnicas recíprocas tiveram lugar, sobretudo a partir de 1987. No ano seguinte, o grupo de trabalho foi transformado em Comitê Permanente de Política Nuclear[11].

Conforme aponta Carmen Lídia Richter Moura[12], as cinco declarações firmadas entre 1985 e 1988 em nenhum momento mencionam explicitamente a ideia de inspeções ou de verificação recíproca. Ainda assim, as reuniões em nível diplomático e técnico serviam de espaço para um intercâmbio mais ambicioso de propostas. De acordo com Kutchesfahani[13], já em sua primeira reunião, em março de 1986, o Grupo de Trabalho iniciou discussões sobre a necessidade de estabelecer um regime de inspeções conjunto. No Comitê Permanente, já a partir de 1988,

> *diplomats and technical experts were tasked to explore all avenues for nuclear cooperation, including collaboration safety measures, a data bank for information exchange and application of safeguards to their nuclear activities. The initial work of the [Committee] was based on the presumption that full-scope IAEA safeguards should be avoided, given both countries´ hostility to the international non-proliferation regime. The posture against "intrusive" full-scope IAEA safeguards had widespread support among both foreign ministries and nuclear experts*[14].

Com a ascensão de novos nomes às presidências de Argentina (Carlos Menem) e Brasil (Fernando Collor de Mello), respectivamente, em 1989 e 1990, o processo em curso sofreu expressiva aceleração e realinhamento.

11 Por meio da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, adotada em Iperó, em 8 abr.1988.

12 MOURA, Carmen Lídia Ribeiro de. O Brasil e o Fortalecimento do Sistema de Salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica: do Acordo Quadripartite ao Protocolo Adicional. Instituto Rio Branco, dissertação do Curso de Altos Estudos, jul. 2001, p. 85.

13 KUTCHESFAHANI (2010), p. 120.

14 Idem, p. 124.

Imbuídos da intenção de "normalizar" as relações de seus países com a comunidade internacional, determinaram nova orientação no que tange à transparência dos programas nucleares de Brasil e Argentina. Conforme aponta Marco Marzo[15], foi surpreendente para os negociadores no Comitê Permanente a instrução de que não apenas um regime de inspeções bilaterais seria aplicado aos materiais nucleares dos dois países, conforme se vinha discutindo desde meados da década anterior, mas também internacionais, em arranjo envolvendo a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

Com a Declaração sobre Política Nuclear Comum, firmada em novembro de 1990, em Foz do Iguaçu, os presidentes Menem e Collor renunciavam, em nome de seus países, às armas nucleares, manifestavam a aceitação das salvaguardas abrangentes da AIEA com base em um sistema comum de contabilidade e controle de materiais nucleares, e indicavam a intenção de colocar em vigor, para si, o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tratado de Tlatelolco).

Oito meses depois da Declaração sobre Política Nuclear Comum, os governos de Brasil e Argentina davam expressão juridicamente vinculante aos compromissos ali contidos por meio do Acordo de Guadalajara, em 18 de julho de 1991. O instrumento formalizou o Sistema de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC) e atribuiu a uma organização binacional a ser criada, a ABACC, a responsabilidade pelo seu gerenciamento. De acordo com Richter,

> em meados de 1990, quando o Comitê Permanente elaborava o SCCC, não se pensava na criação de entidade para administrá-lo. Não obstante, a decisão de negociar acordo de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), incluída igualmente na Declaração sobre Política Nuclear Comum de Foz do Iguaçu, levou ao estabelecimento da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) [16].

O Acordo de Guadalajara previa que, uma vez em vigor, inspeções mútuas deveriam iniciar-se no prazo de 45 dias. De forma a habilitar esse

15 Apresentação no evento "ABACC: 25 anos de realizações e visão para o futuro", realizado no Rio de Janeiro, em 2 dez. 2015.

16 RICHTER (2001), p. 96.

processo, desde a emissão da Declaração sobre Política Nuclear Conjunta, as partes já iniciavam amplo intercâmbio de informações, incluindo lista de instalações nucleares e respectivos inventários de materiais nucleares.

O Acordo de Guadalajara obteve aprovação rápida nos Congressos Nacionais de Brasil e Argentina e entrou em vigor em dezembro do mesmo ano. Doze meses mais tarde, a ABACC foi inaugurada em cerimônia presidida pelos ministros de Relações Exteriores dos dois países. Conforme estabelecido pelo instrumento, a Agência é integrada por dois órgãos:

a. uma Comissão, integrada por quatro membros, dois de cada país, indicados pelos respectivos governos; e

b. uma Secretaria, dirigida por um secretário e um secretário-adjunto, um de cada nacionalidade, que se alternam à frente do órgão por períodos de um ano, ademais de dez oficiais (cinco de cada país) e um corpo móvel de entre 75 a 100 inspetores, de ambas as nacionalidades, provenientes da área nuclear, que trabalham de forma temporária para a Secretaria, realizando missões de inspeção no outro país.

As negociações com a AIEA, iniciadas em fevereiro de 1991, foram concluídas em dezembro do mesmo ano. O Acordo Quadripartite, embora tenha tido rápida acolhida no Congresso Nacional argentino, não teve a mesma sorte no caso do brasileiro, e somente pôde entrar em vigência em março de 1994. Esse hiato, conforme apontado por Marzo[17], conferiu uma bem-vinda oportunidade para que técnicos brasileiros e argentinos avançassem na implementação do SCCC antes que se iniciasse uma interação rotineira com a AIEA.

Ainda na sequência da Declaração sobre Política Nuclear Comum, de 1990, Brasil e Argentina iniciaram coordenação com vistas a habilitar a entrada em vigor, para si, do Tratado de Tlatelolco[18]. Juntamente com o Chile, lançaram negociações *vis-à-vis* os demais estados partes com

17 Apresentação no evento "ABACC: 25 anos de realizações e visão para o futuro", op. cit.

18 Brasil e Argentina não eram então estados partes no Tratado. O Brasil assinara, em 1967, e ratificara o instrumento, mas não abrira mão de cláusula do Tratado pelo qual este teria vigência para o país somente quando todos os países da região e potências extrarregionais tivessem assinado e ratificado o Tratado e seus Protocolos. Pelas mesmas razões, a Argentina somente havia assinado o Tratado.

vistas a uma revisão de pontos sobre os quais alimentavam reservas. Tais elementos não encontraram maiores dificuldades para sua aprovação pelos estados partes e, uma vez efetivadas as emendas, em 1992, os dois países puderam concluir o processo de colocação em vigor do Tratado em 1994.

Cabe recordar que, em seguimento a essas ações, também em 1994, a Argentina aderiu ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, passo que seria acompanhado pelo Brasil pouco mais tarde, em 1998.

Conforme retratado acima, a ABACC surge, em 1991, como *resultado* do processo de construção da confiança entre Brasil e Argentina. Não seria correto, no entanto, limitá-la a essa condição, e não tomar em conta os *efeitos* que a Agência terá, a partir daí, na sustentabilidade da dinâmica do *rapprochement* entre os dois países.

Isso se verificará, e ganhará impulso, na lide rotineira dos funcionários brasileiros e argentinos da Secretaria da Agência, nos encontros regulares dos membros, diplomáticos e científicos, de sua Comissão, e nas interações que surgirão entre inspetores da ABACC, de um lado, e autoridades regulatórias e operadores de instalações nucleares dos dois países, de outro, na aplicação de salvaguardas. Estabeleceu-se, assim, com base no sistema proporcionado pela ABACC, verdadeiro *networking*[19] entre as comunidades diplomático-nucleares dos dois países, que não somente canalizava, mas também potencializava[20] a cooperação nuclear.

Essa realidade será fundamental, como veremos na próxima seção, para que os programas nucleares de Brasil e Argentina atravessassem, de maneira relativamente incólume, o delicado período que se seguiu a partir da entrada em vigor do Acordo Quadripartite, quando, concomitantemente, o regime internacional de não proliferação começou a passar por profundas modificações.

A ABACC na construção da confiança com a comunidade internacional

Como vimos na seção anterior, a decisão dos governos de Brasil e Argentina em 1990 de evoluir de um esquema baseado exclusivamente em

19 MORENO, Sonia. Apresentação no evento "ABACC: 25 anos de realizações e visão para o futuro", realizado no Rio de Janeiro, em 2 dez. 2015.

20 GADANO (2015), *op.cit.*

salvaguardas bilaterais para um de natureza internacional, tendo a AIEA como uma das partes envolvidas, representou inflexão significativa na coordenação que se vinha conduzindo em anos anteriores.

Conforme sugere Elias Palacios[21],

> *el enfoque de ´vecino controlando al vecino´ por si sólo no era suficiente para asegurar a la comunidad internacional que un sistema regional era capaz de garantir la no-proliferación nuclear. Era necesario que un sistema internacional de verificación se asociase al esquema regional definido en el Acuerdo Bilateral.*

Na mesma linha, Marzo[22] observa que, para muitos, "[a Bilateral Agreement] was not enough: one interpretation was that before the Bilateral Agreement, [Brazil and Argentina] were enemies; afterwards, we became accomplices".

Com efeito, a ABACC nasce e começa a trabalhar sob forte signo de desconfiança da comunidade internacional. Em uma primeira fase da interação com a AIEA, a partir de 1994, parecia prevalecer uma percepção, nesses contatos, de que a ABACC – que nada mais buscava afirmar-se como parte legítima no Acordo Quadripartite - desempenhava o papel de "anteparo"[23] à supervisão internacional dos programas nucleares de Brasil e Argentina. Terão contribuído para isso dois fatores, um de natureza circunstancial e outro, substantivo e de efeitos mais duradouros.

Em primeiro lugar, em função da entrada em vigência somente em 1994 do Acordo Quadripartite, a ABACC contou com dois anos para trabalhar sozinha na implementação dos compromissos de salvaguardas no Brasil e na Argentina. Nesse contexto, pôde, entre outras tarefas, avançar na negociação, com ambos, dos chamados "enfoques" (medidas específicas) de salvaguardas para cada uma das instalações nucleares dos dois países, incluindo aquelas mais sensíveis, em que o Brasil, sobretudo, e a Argentina buscavam fazer valer seus direitos à proteção de segredos tecnológicos e comerciais. Chegando posteriormente ao terreno, a AIEA

21 PALACIOS, Elias. Desde la Declaración de Foz de Iguazu hasta las salvaguardias integradas. Apresentação ao Conselho Argentino para Relações Internacionais (CARI), em 28 set. 1999, em Buenos Aires.

22 MARZO, Marcos. Commentary on the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement: Morning Session, Part 2. Institute for Science and International Security, em 16 maio 1996.

23 Testemunho colhido pelo autor junto a funcionários da ABACC.

viu-se constrangida a aceitar metodologias já acordadas, não sem alguma negociação com a Agência binacional e as autoridades de ambos os países[24].

Em segundo lugar, e mais importante, no momento da entrada em vigor do Acordo Quadripartite, a própria AIEA já se encontrava em plena discussão acerca de um eventual novo padrão de salvaguardas a orientar o regime de não proliferação. Na visão prevalecente, as descobertas de programas nucleares clandestinos no Iraque e na República Popular Democrática da Coreia teriam explicitado as deficiências do sistema de verificação então aplicado, de maneira regular, pela AIEA, cujos elementos eram basicamente os mesmos daqueles contidos no Acordo negociado em 1991 com Brasil e Argentina. A partir de 1993, a Agência Internacional passa a negociar programa de medidas cuja filosofia era não simplesmente assegurar a correção das declarações sobre materiais nucleares fornecidas pelos Estados dotados de um acordo de salvaguardas abrangentes, como era o caso do Quadripartite, mas também obter garantias com relação à ausência de atividades e materiais não declarados. Mudava-se, assim, de um modelo calcado na *confiança* para outro baseado na *desconfiança*. Esse sistema "fortalecido" operaria, em relação ao anterior, com informações ampliadas a serem disponibilizadas pelos Estados, possibilidade de acesso complementar por inspetores a instalações nucleares e não nucleares e utilização de novas tecnologias de verificação. Algumas dessas medidas, na avaliação da AIEA, encontravam amparo nos instrumentos de salvaguardas já firmados com os Estados, podendo ser implementados automaticamente, e outros careceriam da assinatura e implementação de um Protocolo Adicional (PA) àqueles acordos existentes. Ao iniciar o esforço de verificação no Brasil e na Argentina, os inspetores da AIEA trouxeram consigo essa disposição de maior "intrusividade", nem sempre em coordenação com a ABACC e as autoridades reguladoras e operadores nucleares dos dois países, que se fiavam nos limites dispostos no Acordo Quadripartite.

Diferenças de interpretação sobre o alcance das medidas de verificação surgiram constantemente nesse contexto. Instaurou-se, de certa forma, a percepção equivocada de que a ABACC atuava, assim, como um "anteparo" à AIEA, quando, na verdade, entendia estar exercendo função de "garante" das disposições contidas no Acordo Quadripartite.

24 PALACIOS (1999), op. cit.

Essa tensão afetou, de certa forma, a fluida implementação do próprio instrumento, que previa, entre outros aspectos, que ABACC e AIEA deveriam "alcançar conclusões independentes, *evitando a duplicação desnecessária das atividades de salvaguardas* (grifo do autor)". O esforço de salvaguardas, duplicado, significava maior ônus em termos econômicos para as duas Agências e também para os operadores das instalações nucleares. Conforme aponta Palacios,

> *el mayor esfuerzo en los años siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo Cuatripartito estuvo focalizado a coordinar las actividades con la [Agencia Internacional]. Esta coordinación no fue fácil y fue necesario un gran esfuerzo por parte de ambas agencias para resolver diferentes problemas, desde discrepancias de los inspectores en el campo, hasta arduas discusiones sobre la interpretación de criterios*[25].

Palacios nota que dois fatores foram fundamentais para a reversão desse quadro: a elevação, em 1996, do nível de diálogo entre as duas agências, Brasil e Argentina, no chamado "Comitê de Ligação", previsto no Acordo Quadripartite, e a aprovação de diretrizes para a coordenação das inspeções entre as duas agências no ano seguinte. É a partir desse momento que começa a verificar-se certa reversão no relacionamento entre as agências, e que a robustez e a credibilidade do trabalho da ABACC começam a afirmar-se aos olhos da comunidade internacional. Registra-se, gradualmente, uma redução do esforço de salvaguardas da AIEA (número de homens-hora nas inspeções) e examina-se, pela primeira vez, o compartilhamento de equipamentos entre as duas entidades.

Em paralelo, outra vertente do esforço de construção da confiança foi operada pela ABACC por meio da negociação de acordos de cooperação técnica com instituições como o Departamento de Energia dos Estados Unidos (DoE), em 1994, e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), em 1997. Tais parcerias com instituições de ponta da comunidade internacional, dedicadas à capacitação humana, material e tecnológica da ABACC, demonstravam a disposição genuína da Agência em investir na qualificação de seus quadros e afirmar sua credibilidade no plano internacional.

25 Idem.

A aprovação do modelo do Protocolo Adicional (PA)[26] pela Junta de Governadores da AIEA, em 1997, seguida de sua gradual adoção por número expressivo de estados, incluindo aqueles com capacidades nucleares significativas, implicou mudança de relevo no âmbito do regime internacional de não proliferação. Na visão dos advogados da proposta do Protocolo Adicional, o novo "padrão" internacional de verificação passava a demandar a existência, para um estado, de um acordo de salvaguardas abrangente – como é o caso do Acordo Quadripartite – associado a um PA. Essa leitura forçada, que tinha como objetivo a universalização da aplicação do Protocolo Adicional, não encontrava acolhida na própria decisão da Junta de Governadores, já que o PA fora elaborado como medida de aplicação facultativa, e não obrigatória.

Após exercícios de consulta interministerial, os governos de Brasil e Argentina chegam a dar início a consultas preliminares e informais com a AIEA, em 2001, com vistas a um intercâmbio de visões sobre os contornos de um eventual Protocolo Adicional amparado no Acordo Quadripartite. Esse exercício, que passa a demandar maior coordenação entre Brasil, Argentina e ABACC, prossegue por certo período, com algumas interrupções. Por volta de 2005-2006, no entanto, o processo perde, pouco a pouco, sua dinâmica, muito em função de visões críticas, sobretudo do lado brasileiro, quanto às suas implicações para a soberania do país e ao eventual comprometimento de segredos comerciais e tecnológicos do programa nuclear brasileiro, em particular no que se referia à tecnologia de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação, que continuava a ser desenvolvida pela Marinha.

A reticência, sobretudo do Brasil, em avançar na assinatura de um PA colocaria o programa nuclear brasileiro em evidência, no período entre 2003 e 2006, quando o país planejava colocar em funcionamento a primeira unidade comercial de enriquecimento de urânio, em Resende (RJ). A inexistência de um PA aplicado ao Brasil e a posição brasileira de buscar restringir o acesso visual dos inspetores à tecnologia de ultracentrifugação ali utilizada – como, de resto, se aplicou em outras partes do mundo por países desenvolvedores dessa tecnologia – serviu a uma intensa campanha mediática internacional que colocava equivocadamente

26 INFCIRC./540 - "Model Protocol Additional to the Agreement(s) between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards".

em questão as credenciais não proliferantes do país. A ABACC teve participação fundamental na solução do virtual contencioso ao prover proposta de enfoque de salvaguardas que serviu de base, primeiro, para um entendimento com o governo brasileiro, e, posteriormente, para sua aceitação, com ajustes, pela AIEA[27].

A contribuição da ABACC nesse processo evidenciava o alto nível dos quadros técnicos de que dispunha. Em 2009, o secretário brasileiro da Agência, Odilon Marcuzzo do Canto, ressaltava essa condição na Conferência Geral da AIEA:

> A ABACC está sintonizada com [os novos desenvolvimentos científicos e tecnológicos] e entende que a qualificação permanente de seus oficiais técnicos e inspetores é a garantia de se manter no "estado da arte" com as novas tecnologias. A busca da excelência vem sendo uma preocupação constante na história da ABACC, tendo para isto desenvolvido uma política de qualificação de seu corpo funcional e de seu quadro de inspetores. Fundamental neste esforço tem sido a cooperação com a AIEA, o Departamento de Energia dos Estados Unidos (DOE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica[28].

Vale notar que, naquele momento, o trabalho da Agência dava ensejo mesmo a inovações tecnológicas, como o desenvolvimento do chamado "Método ABACC-Cristallini" para coleta de amostras de materiais nucleares relevantes para salvaguardas em substituição a métodos convencionais até então utilizados pela AIEA.

Mas o momento de verdadeira afirmação da ABACC junto à comunidade internacional viria nos anos seguintes, em função de negociações conduzidas no âmbito do Grupo de Supridores Nucleares (NSG, em inglês). Criado em 1975[29], o NSG é conformado por países com capacidade de suprir bens e tecnologias na área nuclear e tem o objetivo de promover a não proliferação de armas nucleares, por meio da adoção de regras comuns restritivas (controles) às exportações nucleares e daquelas relacionadas a

27 Comunicações do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

28 CANTO, Odilon Marcuzzo do. Declaração da ABACC na 53ª Conferência Geral da Agência Internacional de Energia Atômica, set. 2009.

29 O Grupo de Supridores Nucleares foi criado em reação ao teste nuclear conduzido pela Índia em 1974.

tecnologias nucleares. Argentina e Brasil tornaram-se membros do NSG respectivamente em 1994 e 1996.

Desde 1992, o NSG estipula, para seus membros, a exigência de que, em quaisquer exportações de itens nucleares deles provenientes, o estado recipiendário tenha firmado um acordo de salvaguardas abrangentes – como é o caso do Acordo Quadripartite – com a AIEA. Em 2006, um grupo de países membros procurou avançar proposta no sentido de condicionar o suprimento de itens mais sensíveis, em particular, equipamentos, materiais e tecnologias de enriquecimento e reprocessamento à existência de um Protocolo Adicional firmado entre o estado recipiendário e a Agência internacional. Apenas o Brasil e a Argentina se opuseram à adoção do critério.

Longas negociações se sucederam até que os demais países membros do NSG aceitassem, em 2011, a argumentação brasileiro-argentina de que, em se desejando tornar mais restritivos os controles daqueles itens sensíveis, dever-se-ia reconhecer que um Protocolo Adicional ou, na pendência deste, a existência de um arranjo regional de controle e contabilidade de material nuclear – a exemplo, portanto, daquele exercido pela ABACC – conferiam garantias suficientes no tocante ao uso exclusivamente pacífico de quaisquer itens sensíveis importados.

Conforme salientam Jonas, Carlson e Goorevich,

> *The NSG [was] not claiming that any comprehensive safeguards agreement is sufficient for NSG purposes. Rather, the distinctive element of the Quadripartite Agreement that swayed the NSG is the joint (mutual) arrangements under ABACC and the SCCC for implementing the agreement. The NSG has accepted ABACC's claim that these mutual arrangements provide a higher level of assurance than IAEA comprehensive safeguards by themselves. (…) The Quadripartite Agreement and the arrangements for implementing the agreement do not directly address the issue of possible undeclared activities; they address the issue only indirectly through the increased level of confidence the parties have from the agreement. In other words, in the particular case of Argentina and Brazil, the NSG was comfortable that ABACC and the Quadripartite Agreement provided assurances that enrichment*

> *and reprocessing facilities were not being misused for nuclear weapons purposes* (...)[30].

A ABACC ganha ainda nova projeção, sobretudo no plano acadêmico, com a decisão dos estados partes no Tratado de Não Proliferação, na Conferência de Exame de 2010, de lançar processo visando a realização de uma Conferência para o Estabelecimento de uma Zona Livre de Armas Nucleares e de Outras Armas de Destruição em Massa no Oriente Médio. Um número significativo de pesquisadores, inclusive da região, passam a examinar o papel desempenhado pela ABACC na construção da confiança entre vizinhos[31].

O reconhecimento do papel representado pela ABACC como medida de construção da confiança se refletia nas palavras do diretor-geral da AIEA, presente aos festejos do vigésimo aniversário da Agência, em Buenos Aires, na presença dos chanceleres dos dois países:

> Através do acordo de 1980 entre a Argentina e o Brasil sobre o uso pacífico da energia nuclear, os seguintes acordos que acompanharam o retorno de seus países à democracia, e finalmente a criação da ABACC em 1991, os senhores optaram pela transparência e a cooperação em lugar da suspeita e da competição. Esta foi uma medida imaginativa e cheia de coragem que requereu da determinação e da visão de ambos os governos. A coragem foi recompensada. A ABACC foi um grande sucesso e a AIEA está orgulhosa de ser sua parceira[32].

A ABACC E O FUTURO

Ao aproximar-se de seu 25º aniversário, a ABACC contabiliza 2500 inspeções no Brasil e na Argentina, com um esforço total de 22 mil dias/calendário de inspeções. Não obstante a credibilidade e o reconhecimento construído ao longo desse período, a Agência segue concentrada no

30 JONAS, David S., CARLSON, John, e GOOREVIC, Richard S. The NSG Decision on Sensitive Nuclear Transfers: ABACC and the Additional Protocol. Arms Control Today, em 5 nov. 2012.

31 Registra-se, nesse contexto, a realização de seminário "A contribuição da OPANAL e da ABACC para o estabelecimento de zonas livres de armas nucleares" pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em 30 jul. 2014, no Rio de Janeiro.

32 AMANO, Yukiya. Discurso do diretor-geral da AIEA no evento em comemoração aos 20 anos da ABACC no Palácio San Martín, em julho de 2011, em Buenos Aires.

propósito de manter-se no estado da arte em termos de equipamentos e recursos humanos, por meio do constante treinamento e da qualificação de seus quadros. Pode-se afirmar que, na ausência de mudanças significativas no contexto em que opera, a ABACC continuará a atuar com o mesmo êxito que tem caracterizado sua trajetória até aqui. No entanto, qualquer exercício de perspectiva futura deve levar em conta eventuais variáveis nesse processo.

Uma primeira variável, de natureza interna, vincula-se à continuidade do apoio prestado pelos governos de Brasil e Argentina à missão desempenhada pela ABACC. Essa variável tem, por sua vez, componentes de caráter material e estratégico.

O componente material atém-se, sobretudo, à disposição dos dois governos de observarem fielmente seus compromissos pecuniários visando o adequado funcionamento da Agência. Ao longo desses 25 anos, sem prejuízo significativo para a condução de suas atividades, a ABACC teve de lidar, em certos momentos, com alguma imprevisibilidade no que tange ao recebimento das contribuições financeiras de Brasil e Argentina, que dividem irmãmente (50%-50%) seus custos de operação. Ainda que sua previsão orçamentária seja adotada com meses de antecedência ao início de sua execução, nenhum dos dois países logrou, até hoje, estabelecer mecanismo que preveja pagamento desses aportes de forma sistemática e tempestiva. Mais concretamente, no caso brasileiro, o pagamento à ABACC – em que o país é responsável por metade da arrecadação – é examinado no mesmo universo de contribuições internacionais que a Organização das Nações Unidas, por exemplo, em que é apenas um entre 193 membros. Nesse contexto, apenas poucos meses de atraso nas contribuições têm impacto na aquisição de equipamentos e no treinamento de pessoal. Ciente de suas responsabilidades, a ABACC tem sabido resguardar-se dos efeitos de eventuais atrasos sobre o planejamento das atividades de inspeção, sua função essencial.

O componente estratégico refere-se ao papel que Brasil e Argentina atribuem à ABACC. Em determinada conjuntura vinculada às dificuldades econômicas por que passavam os dois países, pouco após o décimo aniversário da Agência, chegou-se a especular se esta já não teria cumprido o papel de promover a construção da confiança na relação bilateral e se,

nesse caso, ainda guardaria utilidade[33]. Os eventos descritos anteriormente, sobretudo no que se refere à decisão adotada pelo Grupo de Supridores Nucleares em 2011, apontam que a ABACC continua a ter um papel de relevância no fomento da confiança, senão entre Brasil e Argentina, hoje parceiros estratégicos ("a mais estratégica de nossas parcerias", como afirma o ex-chanceler Celso Amorim[34]), junto à comunidade internacional. A ABACC é elemento-chave e distintivo da inserção brasileiro-argentina no contexto mais amplo do regime de não proliferação internacional.

A segunda variável, de natureza externa, vincula-se a eventuais mudanças nesse mesmo regime de não proliferação internacional. O artigo buscou retratar, de forma inevitavelmente tópica, as principais transformações ocorridas nesse regime desde 1991. Brasil e Argentina têm sido exitosos em assegurar à comunidade internacional quanto à robustez e credibilidade de suas credenciais no campo da não proliferação. No entanto, como já ocorreu no passado, em função de episódios completamente alheios aos programas nucleares dos dois países, renovadas pressões podem surgir visando o reforço dos compromissos assumidos por estes no âmbito do regime.

Nesse contexto, a questão do Protocolo Adicional surge inevitavelmente à baila. Não é definitivamente o propósito deste artigo enveredar por uma discussão acerca da conveniência, para Brasil ou Argentina, de um passo nesse sentido. Interessaria, sim, por outro lado, uma avaliação sobre o eventual impacto de um PA para o funcionamento da ABACC, uma vez que esta tem seus parâmetros de atuação bem delineados pelo Acordo Quadripartite. Vale dizer que a discussão não é nova. No período em que foram encetadas consultas preliminares e informais sobre o PA com a AIEA, entre 2002 e 2006, representantes de Brasil, Argentina e ABACC debruçaram-se sobre a questão. Emanaram, dessas discussões, duas visões[35].

A primeira, esposada pela ABACC, tinha por base a filosofia inerente ao próprio Acordo Quadripartite. Com um eventual PA, as Agências

33 Testemunho colhido pelo autor junto a autoridades do MRE responsáveis pelo tema à época.

34 Apresentação no evento "ABACC: 25 anos de realizações e visão para o futuro", *op. cit.*

35 AYROSA, Ricardo M. O Brasil e o Protocolo Adicional da Agência Internacional de Energia Atômica: uma reflexão necessária. Instituto Rio Branco, dissertação para o Curso de Altos Estudos, em janeiro de 2008.

binacional e internacional manteriam o objetivo de coordenação na aplicação de todas as medidas de verificação, alcançando conclusões independentes e evitando a duplicação de esforços. Nesse contexto, a ABACC desempenharia as mesmas funções que a AIEA na verificação do caráter exclusivamente pacífico das atividades nucleares de Brasil e Argentina.

A segunda, definida como mais conveniente pelos governos de Brasil e Argentina, assentava-se no entendimento de que, em um eventual PA, a ABACC deveria limitar-se exclusivamente à verificação das atividades que envolvam material nuclear, incluindo aquelas de informação ampliada previstas no Protocolo, cabendo à AIEA a condução das medidas consideradas mais "intrusivas". Outra hipótese[36] conceberia a continuidade da ABACC na respectiva implementação das medidas contempladas no Acordo Quadripartite, para, em um segundo momento, já derivado do maior progresso na implementação do PA, passar a desempenhar de forma exclusiva as medidas de verificação no âmbito do Acordo, com essas funções sendo auditadas pela AIEA, que se dedicaria apenas às salvaguardas "não tradicionais" previstas no Protocolo. Permearia essas duas propostas o entendimento de que a ABACC não deveria orientar-se pelo mesmo espírito de "desconfiança" que rege o Protocolo Adicional e a atuação da AIEA, na medida em que poderia vir a contaminar, em última instância, o relacionamento entre Brasil e Argentina[37].

Sabe-se, no entanto, da forte resistência existente, sobretudo no Brasil, ao Protocolo Adicional, por razões de soberania, ou a aspectos relacionados à sua execução, derivado de preocupações com a proteção de segredos comerciais e tecnológicos do programa nuclear brasileiro[38]. Nesse contexto, outra opção, que também somente faria sentido em um quadro de renovadas pressões internacionais, *alternativa* à assinatura de um Protocolo Adicional com a Agência, seria o exame do possível reforço das atividades de salvaguardas contempladas no Acordo de Guadalajara de 1991. Tais medidas incluiriam algumas modalidades de informação

36 RICHTER (2001), *op. cit.*

37 AYROSA (2008), *op. cit.*

38 Uma terceira razão, não menos relevante, é a visão crítica que muitos setores no Brasil mantêm com relação à assunção de compromissos adicionais no campo da não proliferação nuclear sem que os estados dotados de armas nucleares apresentem progressos efetivos no seu desarmamento, conforme obrigações assumidas no Tratado de Não Proliferação Nuclear.

ampliada, de acesso complementar e de utilização de novas tecnologias, que elevariam, de certa forma, o nível de "intrusividade" desempenhado hoje pela ABACC, mas somente por ela. As conclusões alcançadas pela Agência bilateral nesse esforço seriam posteriormente comunicadas à AIEA. Certamente, tal opção não satisfaria as demandas da comunidade internacional, mas poderiam ser apresentadas como a concessão possível por Brasil e Argentina, tendo em conta o fato de que as atividades nucleares dos dois países jamais inspiraram razões fundadas para suspeitas. Opção nesse sentido teria, ademais, o mérito de fortalecer o caráter de parceria estratégica da relação bilateral e colocar a ABACC em patamar diferenciado em relação à AIEA, emprestando-lhe relevância inclusive *vis-à-vis* a própria Agência internacional, nas avaliações mais amplas, de caráter interno, que conduz sobre as atividades nucleares conduzidas nacionalmente (*state-level approach*).

* * *

Mudanças significativas se operaram ao longo dos últimos 25 anos tanto no plano das relações do Brasil com a Argentina quanto da inserção dos dois países no contexto internacional mais amplo. A ABACC desempenhou papel importante nesses processos ao fornecer garantias necessárias para que essas interações pudessem desenvolver-se sob o signo da confiança.

A credibilidade alcançada pela Agência é um ativo de Brasil e Argentina. No momento em que a ABACC cumpre seu primeiro quarto de século, cabe aos dois governos refletirem sobre esse patrimônio comum, de forma que os benefícios dessa obra continuem a gerar efeitos positivos para os dois países nos próximos 25 anos e além.

Este artigo teve, como propósito, resgatar, ainda que de maneira breve, a história dos 25 anos da ABACC, a qual ainda não se encontra consolidada em uma única publicação. Para tanto, o autor se apoiou em passagens de trabalhos acadêmicos e científicos e na memória oral dos pioneiros dessa construção, responsáveis pelos êxitos na trajetória da Agência, aos quais brasileiros e argentinos devemos ser gratos pelo muito que aqui se buscou, modestamente, retratar.

As relações entre o Brasil e a Palestina e o reconhecimento do Estado palestino pelo Brasil

Gustavo Fávero
Lucas Frota Verri Pinheiro*

Introdução

Em 1º dezembro de 2015, completaram-se cinco anos do reconhecimento do Estado da Palestina pelo Brasil. O ato do governo brasileiro foi a culminação de um processo gradativo de aproximação com o movimento de libertação palestino, inicialmente com a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), posteriormente com a Autoridade Nacional Palestina (ANP) e, desde 2010, com o Estado da Palestina.

O reconhecimento da Palestina apoiou-se na tradicional defesa brasileira do estabelecimento de dois estados, posicionamento que remonta ao voto favorável do Brasil à Resolução 181 (II) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em defesa da partilha territorial do antigo mandato britânico da Palestina. Conjuga-se, ademais, com princípios caros à política externa brasileira como a autodeterminação e a defesa da soberania do povo palestino. A evolução do relacionamento bilateral e a conjuntura política no final do segundo mandato do presidente Lula da Silva criaram as condições para que o reconhecimento do estado palestino se tornasse um passo natural no aprofundamento da relação com os palestinos. Condicionantes internas e externas, além de um aspecto formal, moldaram a decisão brasileira.

Este artigo se inicia com breve histórico do envolvimento do Brasil no conflito árabe-israelense, com foco em decisões de política externa que marcaram o posicionamento brasileiro em relação ao assunto. Em seguida,

* Diplomatas de carreira. As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade exclusiva dos autores e não refletem, necessariamente, a posição oficial do governo brasileiro.

o artigo traz síntese da evolução das relações formais do Brasil com as autoridades palestinas, desde os anos 1960, quando a OLP é fundada, até a primeira década dos anos 2000, período em que o relacionamento bilateral é adensado com a abertura do Escritório de Representação do Brasil em Ramalá, na Palestina. A quarta parte do artigo trata do processo de tomada de decisões que levou ao reconhecimento do Estado da Palestina, inclusive dos fatores que influenciaram em seu tempo e forma.

O Brasil e o conflito árabe-israelense

Nas décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970, a política externa brasileira manteve-se, em regra, distante dos acontecimentos do Oriente Médio. A bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, o enquadramento do Brasil no bloco ocidental e a pouca margem de manobra extrarregional determinavam o distanciamento brasileiro, uma equidistância possível devido à ausência de interesses imediatos na região[1]. O envolvimento do Brasil com o Oriente Médio e, mais especificamente, com o conflito entre Israel e os países árabes, era ocasional[2].

No que se refere à questão palestina, nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, condicionavam a posição brasileira o alinhamento com os Estados Unidos e a proximidade com a Santa Sé, que, naturalmente, tinha sua atenção voltada ao *status* de Jerusalém. Oswaldo Aranha, enviado à Missão brasileira junto às Nações Unidas para chefiar a delegação no Conselho de Segurança, exerceu também a Presidência da 1º Sessão Extraordinária da Assembleia Geral (AGNU), que aprovou a criação do Comitê Especial das Nações Unidas sobre a Palestina (UNSCOP)[3], bem como a Presidência da 2º Sessão Ordinária da AGNU, que levaria a voto a questão do mandato da Palestina[4]. Aranha teve atuação destacada em

1 SANTOS, Norma Breda dos (org.). *Brasil e Israel: diplomacia e sociedades.* Brasília: UnB, 2000.

2 AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015, p. 105.

3 Resolução 106 (S-I) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Todos os documentos e resoluções das Nações Unidas foram obtidos no sítio eletrônico *UN Documentation Centre* Disponível em: <http://www.un.org/documents/>.

4 Sobre o território conhecido como Palestina, cujo mandato britânico encerrar-se-ia em maio de 1948, a UNSCOP apresentou dois planos: um plano que previa um estado federal e outro, de dois estados, um judeu e um árabe. Este plano ficou conhecido como o "Plano de Partilha".

favor do chamado "Plano de Partilha". Em 29 de novembro de 1947, foi aprovada, com voto favorável brasileiro[5], a Resolução 181 (II), que decidiu pela divisão da Palestina em dois estados, um judeu e outro árabe, e pelo estabelecimento de um regime internacional especial sobre a cidade de Jerusalém.

Nos anos seguintes à votação, as decisões brasileiras continuaram balizadas pela equidistância. O Brasil votou a favor da Resolução 194 (III) da AGNU, que estabeleceu o direito de retorno como princípio basilar para a solução da questão dos refugiados palestinos[6]. Na mesma linha, o Brasil votou a favor das Resoluções 212 (III) e 302 (IV), que trataram da questão dos refugiados palestinos, a última instituiu a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA).

Em fevereiro de 1949, o Brasil reconheceu o Estado de Israel. Em maio do mesmo ano, contudo, o Brasil absteve-se na votação da Resolução 273 (IV) da Assembleia Geral, que admitiu Israel como membro das Nações Unidas[7]. A decisão foi tomada, provavelmente, devido à inobservância da Resolução 181 (II), que determinara o estabelecimento do regime especial sobre a Cidade Santa[8]. Ecoando as preocupações da Santa Sé sobre o *status* de Jerusalém, o Brasil pode ter avaliado que o não cumprimento dessa cláusula obstava a admissão de Israel na Organização, nos parâmetros do artigo 4º de sua Carta[9]. Em 1951, o Brasil estabeleceu sua legação em Tel Aviv, elevada, em 1958, à categoria de Embaixada.

5 Os países latino-americanos tiveram papel decisivo, com 13 dos 33 votos favoráveis à Partilha.

6 O parágrafo 11 da Resolução 194 (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas lê-se: "resolves that refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbors should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property (…)".

7 O Art. 4º, II da Carta das Nações Unidas explicita que a admissão de novos membros "será efetuada por decisão da Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança". Israel havia solicitado sua admissão nas Nações Unidas ainda em novembro de 1948, mas, com a guerra com os vizinhos árabes ainda em curso, a solicitação foi derrotada no Conselho de Segurança. Em 11/05/1949, tendo os acordos de armistício de Israel com seus vizinhos árabes sido assinados – exceto com a Síria -, a AGNU aprovou a admissão de Israel nas Nações Unidas, após recomendação do CSNU.

8 PIMENTEL, João Vicente. O padrão de votação brasileiro na ONU e a questão do Oriente Médio. In: DUPAS, G.; VIGEVANI, T. *Israel-Palestina: A construção da paz vista de uma perspectiva global*. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 287-302.

9 VIGEVANI, Tullo; KLEINAS, Alberto. *Brasil-Israel, da partilha da Palestina ao reconhecimento diplomático (1947-1949)*. São Paulo: Cedec, 1999 (Nº 68), p. 36.

Essas decisões indicam uma orientação brasileira atrelada à aplicação do Direito Internacional, mas permeada também de certo pragmatismo, como sugere o reconhecimento e o início das relações formais com Israel.

Em 1967, nos meses que se seguiram à Guerra dos Seis Dias[10], o Brasil, como membro não permanente do Conselho de Segurança, desempenhou papel ativo nas discussões sobre o conflito. Chegou a circular proposta de resolução, que foi abandonada em favor da proposta britânica, enfim aprovada unanimemente na forma da Resolução 242 (1967). A resolução tem sido, desde então, peça incontornável das negociações sobre o conflito no Oriente Médio e um dos instrumentos jurídicos de maior apelo contra a prolongada ocupação de territórios árabes por Israel[11].

Na década de 1970, com a crise internacional do petróleo e a política externa brasileira fortemente atrelada ao projeto de desenvolvimento nacional, a equidistância cede ao pragmatismo. O Oriente Médio e seu petróleo tornam-se objetos de interesse direto do Brasil. Em 1973, a Guerra de Yom Kippur e o apoio norte-americano a Israel levam ao aumento drástico do preço do petróleo pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)[12], afetando países dependentes da importação da *commodity*, como o Brasil, cuja economia crescia a passos largos. De 11,2% em 1970, as importações de petróleo e de seus derivados passaram a representar 37,5% da pauta de compras brasileiras em 1979. No início da década de 1970, 4,2% das importações brasileiras tinha o Oriente Médio como origem; no final da década, 32,1%[13]. Àquela altura o Oriente Médio tornara-se o maior fornecedor internacional do

10 Em 1967, na Guerra dos Seis Dias (5 a 10 de junho), Israel ocupou os territórios árabes das Colinas de Golã (Síria), da Cisjordânia (Palestina, à época ocupada pela Jordânia), da Faixa de Gaza (Palestina, à época ocupada pelo Egito) e da Península do Sinai (Egito).

11 A Resolução 242 (1967) enfatiza a inadmissibilidade de aquisição de território pela força e afirma que uma paz justa e duradoura no Oriente Médio deveria incluir a retirada de Israel dos territórios ocupados e o fim do estado de beligerância.

12 O preço médio do barril de petróleo mais que triplicou de 1973 para 1974, passando de US$ 17,25 para US$ 54,74 (em preços de 2013). BRITISH PETROLEUM: Statistical Review of World Energy, n. 63, jun. 2014. Disponível em: <bp.com/statiscalreview>. Acesso em: 13 nov. 2014.

13 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Comércio Brasileiro por destino e origem. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2041&refr=608 > Acesso em: 15 nov. 2014. No mesmo período, as exportações brasileiras para o Oriente Médio também saltaram de 0,6% para 3,4% do total das exportações brasileiras.

Brasil. O Brasil crescia sedento por energia, e o Oriente Médio era sua principal fonte.

Antes mesmo de tomar posse, o general Ernesto Geisel já indicava mudança de rumo nas relações com o Oriente Médio. Seu futuro chefe do Gabinete Civil, general Golbery do Couto e Silva, anunciara, em reunião de fevereiro de 1974 com emissário norte-americano, que, em relação ao Oriente Médio, "vamos na linha árabe". A preocupação de Geisel era o petróleo e a ameaça de boicote por parte dos países árabes. Posteriormente, Geisel reconheceu ser "muito a favor dos árabes" e atestou não nutrir grande simpatia pelo fundamento sionista[14].

É na década de 1970 que o Brasil mostra-se mais sensível às posições árabes. Recorda-se com frequência o voto favorável do Brasil à Resolução 3379 (XXX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que determinou ser o sionismo uma forma de discriminação racial. Não é certo até que ponto a decisão brasileira representou orientação pró-árabe, em linha com interesses políticos e econômicos claros, ou manifestação de autonomia por parte do presidente Geisel[15]. As comunicações telegráficas oficiais[16] indicam que, tendo o Brasil votado a favor do projeto de resolução na III Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas, recebeu o Itamaraty, poucos dias depois, nota da Embaixada dos EUA manifestando "profunda decepção" com o voto brasileiro e a "sincera esperança" de que o Brasil "instruísse sua delegação a votar contra a aprovação daquela resolução quando levada a voto na Assembleia Geral". A atitude norte-americana, classificada de "insólita" e vista como ingerência em assuntos internos, deve ter irritado o governo brasileiro, que manteve seu voto[17].

14 GASPARI, Elio. A *Ditadura Derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 345. Na entrevista de 1995 a Gaspari, Geisel afirmou: "Francamente, eu era muito a favor dos árabes. Eu achava que o judeu era um intruso. Quer dizer, não é fato de há dois mil anos atrás aquela terra ter sido deles, que hoje em dia devesse ser. Os romanos, os italianos, também podiam reivindicar. Houve época em que aquilo foi dos romanos, dos italianos. Aquilo foi uma política do inglês, secundada por Wall Street".

15 SANTOS, Norma Breda dos. As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): Eqüidistância, Pragmatismo e Realismo. *Cena Internacional*, v. 5, n.2, p. 5-22, dez. 2003.

16 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Despachos Telegráficos 855 e 856 de 24/10/1975 para a Missão do Brasil junto às Nações Unidas. O Despacho telegráfico 856 informa que foi "filtrada" à imprensa a informação com o repúdio brasileiro à nota dos EUA.

17 SANTOS, Norma Breda dos; UZIEL, Eduardo. Forty Years of the United Nations General Assembly Resolution 3379 (XXX) on Zionism and Racism: the Brazilian Vote as an instance

A Assembleia Geral viria a revogar a Resolução 3379 (XXX), em 1991, já em contexto internacional pós-Guerra Fria, com voto favorável brasileiro[18].

O governo brasileiro já passara a demonstrar maior apreço a questões caras aos árabes e palestinos. Em 1974, na Assembleia Geral, o chanceler Azeredo da Silveira fez menção direta aos direitos do povo palestino[19]. Também em 1974, o Brasil votou a favor da resolução que convidou a OLP a participar das sessões da Assembleia Geral como observadora. Em 1977, o Brasil posicionou-se, igualmente, a favor da resolução da Assembleia que instituiu o Dia Internacional de Solidariedade com o Povo Palestino.

Em 1978, Israel e Egito assinaram o Acordo de Camp David e, no ano seguinte, selaram a paz, a primeira entre Israel e um vizinho árabe. A Conferência de Madri (1991), convocada pelos EUA e pela União Soviética, dá início a processo de negociações bilaterais e multilaterais para a resolução do conflito. Com os Acordos de Oslo (1993-1995), foi criada a Autoridade Nacional Palestina (ANP), como órgão *sui generis* interino e autônomo de autogoverno na Cisjordânia e Gaza[20], e Israel e a OLP passaram a reconhecer-se politicamente. Em julho de 1994, Israel e Jordânia encerram o estado de beligerância, e, em outubro, estabelecem a paz. Foi a fase áurea do processo de paz árabe-israelense. Por ocasião da assinatura do Acordo de Oslo I, em 1993, o governo brasileiro qualificou-o como "histórico" em comunicado à imprensa[21].

---

of United States – Brazil Relations. In *Revista Brasileira de Política Externa*, Brasília , v. 58, n. 2, p. 80-97, dez. 2015.

18 Resolução 46/86 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 dez. 1991.

19 "É impossível à comunidade das Nações omitir-se nos seus esforços inclusive junto aos povos do Oriente Médio, para que atendam, com as medidas adequadas, ao sofrimento do povo palestino. É desumano pensar que será equitativo e ilusório esperar que seja duradoura qualquer solução que não atenda aos seus direitos". (Cf. CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006).* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 397).

20 O Acordo de Oslo I ou Declaração de Princípios sobre Administração Autônoma foi assinado, em Washington, em 13 set. 1993. Estabeleceu período de cinco anos durante o qual se previam negociações com o objetivo de acordo permanente sobre a questão. Criou, com esse fito, a Autoridade Nacional Palestina, como autogoverno interino e estipulou a retirada das forças israelenses de partes da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Após aquele período, esperava-se chegar a solução definitiva para o conflito israelo-palestino. O Acordo fala de "Autoridade Palestina", mas os palestinos e muitos países preferem "Autoridade Nacional Palestina".

21 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular Telegráfica 20265 de 13 nov. 1993.

A paz definitiva entre Israel e Palestina não foi alcançada no período de cinco anos, como previam os arranjos de Oslo, e, ao final da década de 1990, o processo de paz perde tração. A Cúpula de Camp David (2000), esforço mediador norte-americano, tenta fechar o processo iniciado com Oslo, sem êxito. Em 2001, o Brasil, representado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, voltou a tratar do conflito na abertura da Assembleia Geral[22]. A criação de um Estado palestino foi abertamente defendida pelo presidente, mas o otimismo de meados da década de 1990 fora substituído pelo espírito de urgência: uma "tarefa inadiável", uma "dívida moral". No ano seguinte, o ministro Celso Lafer reiterou o apoio brasileiro à criação de um estado palestino.

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram mantidas as linhas mestras da posição brasileira para o conflito israelo-palestino: a defesa do direito de autodeterminação do povo palestino e a solução de dois estados, Israel e Palestina, convivendo lado a lado, em paz e segurança e com fronteiras internacionalmente reconhecidas. Discursando na abertura da AGNU pela segunda vez, em 2004, o presidente da República faz naquele pódio sua primeira menção direta ao conflito israelo-palestino, emprestando importância à necessidade de solucioná-lo[23]. Retornando à Assembleia Geral em 2006, o presidente mencionou, em seu discurso, a convivência entre árabes e judeus no Brasil e tratou da ideia de ampliação do rol de países envolvidos em uma solução para a questão israelo-palestina[24].

22 "Assim como apoiou a criação do Estado de Israel, o Brasil hoje reclama passos concretos para a constituição de um estado palestino democrático, coeso e economicamente viável. O direito à autodeterminação do povo palestino e o respeito à existência de Israel como estado soberano, livre e seguro são essenciais para que o Oriente Médio possa reconstruir seu futuro em paz. Esta é uma dívida moral das Nações Unidas. É uma tarefa inadiável" (Cf. CORRÊA, *op. cit.*, p. 817).

23 "Não se vislumbra, por exemplo, melhora na situação crítica do Oriente Médio. Neste, como em outros conflitos, a comunidade internacional não pode aceitar que a violência proveniente do Estado, ou de quaisquer grupos, se sobreponha ao diálogo democrático. O povo palestino ainda está longe de alcançar a autodeterminação a que tem direito". (Cf. CORRÊA, *op. cit.*, p. 817).

24 "No Brasil, milhões de árabes e israelitas convivem de maneira harmônica e integrada. O interesse do Brasil no Oriente Médio reflete assim uma realidade social objetiva e profunda no nosso país. O tema do Oriente Médio sempre foi tratado com exclusividade, além dos diretamente envolvidos pelas grandes potências. Até hoje não chegaram a uma solução. Cabe perguntar: não seria o momento de convocar uma ampla conferência sob a égide das Nações Unidas, com a participação de países de região e outros que poderiam contribuir pela

Nas duas intervenções, notam-se dois elementos muito presentes na política externa do presidente Lula da Silva para a questão da Palestina. O primeiro, a ideia de que o Brasil pode contribuir para o encaminhamento do conflito, valendo-se da convivência pacífica das diásporas judaica e árabe na sociedade brasileira. O segundo, a noção de que uma maior participação da comunidade internacional na resolução do conflito, com a presença de outros atores, poderia contribuir para solução duradoura do conflito israelo-palestino – percepção brasileira de que a comunidade internacional, a ONU em especial, deveria ter maior participação no encaminhamento do um conflito. A ideia permeou, igualmente, o discurso do presidente Lula da Silva nas Nações Unidas em 2009, ocasião em que tratou de uma ONU revitalizada, ativa, com a autoridade "para solucionar os conflitos do Oriente Médio, garantindo a coexistência de um estado palestino com o Estado de Israel".

De 2005 a 2010, o chanceler Celso Amorim esteve em Israel e na Palestina cinco vezes, e a política externa brasileira em relação ao conflito israelo-palestino experimentou período de grande atividade. O Brasil recebeu os chefes de estado de Israel (2009) e da Palestina (2005, 2009 e para a posse presidencial de 2011). O presidente da República , em março de 2010, realizou visita histórica a Israel e Palestina, a primeira oficial de um chefe de estado brasileiro àqueles países[25]. O convite ao Brasil para participar da Conferência de Annapolis, realizada nos Estados Unidos, em 27 de novembro de 2007, foi, de certa forma, resultado do maior envolvimento do Brasil com a questão da Palestina. O evento contou com a participação de 40 países. O Brasil foi o único país latino-americano a participar plenamente da Conferência[26]. A Conferência não chegou perto de uma solução para o conflito, mas foi representativa para o Brasil, visto que marcou a primeira vez que o país participou ativamente de discussões substantivas sobre a paz no Oriente Médio fora das Nações Unidas.

capacidade de experiência em conviver pacificamente com as diferenças?". (Cf. CORRÊA, *op. cit.*, p. 905).

25 Antes do presidente Lula da Silva, o único chefe de estado brasileiro a visitar a região fora o Imperador Dom Pedro II, que esteve no Egito, Líbano, Síria e Palestina otomana em 1876, em viagem de natureza particular.

26 AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

O maior engajamento brasileiro com a questão israelo-palestina, naquele período, caracterizou-se também pela realização de importantes contribuições financeiras (do ponto de vista brasileiro), com o objetivo de colaborar materialmente para a construção de um estado palestino sustentável, democrático e com instituições sólidas[27].

No primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2010-2014), foram mantidas as principais linhas de atuação do Brasil em relação ao conflito israelo-palestino. Em 2011, discursando pela primeira vez na abertura da Assembleia Geral, a presidente lamentou "ainda não poder saudar, desta tribuna, o ingresso pleno da Palestina na Organização das Nações Unidas". Disse acreditar "que é chegado o momento de termos a Palestina aqui representada a pleno título"[28].

Com o fracasso nas negociações diretas, os palestinos passaram a intensificar a busca na comunidade internacional por reconhecimento de seu estado. Os palestinos não lograram dar continuidade à iniciativa de ingresso como membro pleno nas Nações Unidas em 2011, mas obtiveram, em novembro de 2012, com apoio de expressiva maioria da Assembleia Geral, o status de estado observador não membro[29], exatamente 65 anos após a aprovação da Partilha. O Brasil fez campanha e votou a favor da Resolução.

Em 2013, o contexto era de negociações lideradas pelo secretário de Estado dos Estados Unidos John Kerry, lançadas em junho daquele ano. Na abertura do Debate-Geral da 68ª AGNU, a presidente Dilma Rousseff discursou: "As atuais tratativas entre israelenses e palestinos devem gerar resultados práticos e significativos na direção de um acordo". As negociações, já pouco promissoras, sofreram total colapso em abril de 2014, quando Fatah e Hamas assinaram acordo dando fôlego à reconciliação nacional. Dois dias depois do entendimento intrapalestino,

27 De 2007 a 2015, o governo brasileiro doou mais de US$ 30 milhões para essa causa, inclusive US$ 10 milhões em assistência ao governo palestino, em 2007, e US$ 7,5 milhões à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA), em 2011. Em 2014, o Brasil doou 11,5 mil toneladas de arroz à UNRWA, com valor estimado em US$ 9 milhões, e, na Conferência de Reconstrução de Gaza, no Cairo, no mesmo ano, mais 6 mil toneladas de arroz à Agência. Em decorrência dessas doações, em dezembro de 2014, o Brasil foi convidado a integrar o membro do Comitê Consultivo da UNRWA.

28 CORRÊA, *op. cit.*, p. 982.

29 Resolução 67/19 da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada com 138 votos a favor (Brasil), 9 contra e 41 abstenções.

o Gabinete israelense votou pela suspensão das negociações. No fim do mês, expirou o prazo de nove meses estipulado por Kerry, sem quaisquer resultados concretos. O grau de violência entre Israel e Palestina voltou então a escalar em junho de 2014, culminando na Operação "Borda de Proteção" israelense na Faixa de Gaza, até agosto, quando foi anunciado cessar-fogo mediado pelo Egito.

Naquele momento, o governo brasileiro condenou veementemente os bombardeios israelenses a Gaza como "uso desproporcional da força". Condenou, igualmente, "o lançamento de foguetes e morteiros de Gaza contra Israel". No auge da violência, o Brasil decidiu convocar seu embaixador em Tel Aviv para consultas[30]. Equador (antes do Brasil), Chile, Peru e El Salvador também convocaram seus embaixadores. O embaixador brasileiro retomou seu posto após o cessar-fogo.

Em seu discurso na 69ª AGNU, em 2014, poucos meses após o conflito, a presidente Dilma Rousseff reiterou que "não podemos permanecer indiferentes à crise israelo-palestina, sobretudo depois dos dramáticos acontecimentos na Faixa de Gaza" e criticou: "esse conflito deve ser solucionado e não precariamente administrado, como vem sendo".

As relações formais com a Palestina

É necessária breve digressão sobre a diferença entre a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) e a Autoridade Nacional Palestina (ANP) antes de se iniciar estudo sobre as relações do Brasil com representantes do povo palestino. A OLP e a ANP não se confundem e surgem em momentos históricos bastante distintos.

A OLP foi fundada em 2 de junho de 1964, por grupo de palestinos no exílio, de forma a liderar a defesa da causa nacional palestina e promover a liberação dos territórios da "Palestina histórica"[31]. A ANP foi estabelecida por um tratado[32] como órgão interino de autogoverno

30 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Notas à Imprensa nº 159 de 17 jul. 2014 e nº 168 de 23 jul. 2014, respectivamente.

31 O artigo 25 da Carta Nacional Palestina lê: "Para a realização dos objetivos desta Carta e seus princípios, a Organização para a Libertação da Palestina desempenhará suas funções de libertação da Palestina de acordo com a Constituição dessa Organização" [tradução dos autores].

32 Artigo 1º "Acordo de Oslo I". Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/isrplo.asp>. Acesso em: 7 jul. 2015.

em áreas da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. A partir daquele momento, portanto, a ANP foi investida pela OLP do poder para exercer governo e administrar territórios palestinos.

Em teoria, a OLP, um movimento de libertação nacional, continuaria a pairar em plano superior à ANP, como única representante legítima do povo palestino no plano internacional. Na prática, e cada vez mais, a consolidação do estado palestino transfere o foco político da OLP para a ANP, isto é, da luta pela libertação para a governança e o aprimoramento estatal. Logo, as relações do Brasil com a Palestina, em seus primórdios, devem ser primariamente estudadas como aquelas estabelecidas com a OLP e, subsidiariamente, com a organização denominada "Fatah", um dos "partidos" dentro da OLP.

A evolução dessas relações beneficiou-se de fatores inerentes à reorientação da política externa brasileira em relação ao Oriente Médio e de condicionalidades externas, relacionadas principalmente com o processo de consolidação institucional da OLP e seu consequente êxito em angariar legitimidade como representante do povo palestino e em estabelecer contatos diplomáticos com a comunidade internacional.

Nas décadas de 1960 e 1970, quando o Brasil passa a ter relações mais substantivas com o Oriente Médio, encontrava-se em curso processo de transição da OLP de movimento puramente de libertação para uma autoridade nacional. A Organização fora fundada como resultado das deliberações da primeira reunião do Conselho Nacional Palestino (CNP), ocorrida em Jerusalém, em 28 de maio de 1964, e sua criação recebera o beneplácito dos países árabes durante a primeira Cúpula Árabe em janeiro do mesmo ano[33].

Em 1964, portanto, a OLP apenas iniciava sua busca, em meio aos palestinos e no plano internacional, por legitimidade que a consagrasse como representante política do povo palestino. Entre os palestinos, essa legitimidade foi resultado de longo processo que envolveu o estabelecimento de uma liderança sobre o movimento nacional, o que se

33 A Cúpula Árabe foi realizada no Cairo, de 13 a 19 janeiro de 1963. Duas outras cúpulas com chefes de estado árabes teriam precedido a reunião do Cairo, uma em maio de 1946 e outra em novembro de 1956. A Cúpula de 1963, contudo, entrou para a história como a primeira, e as cúpulas subsequentes foram ordenadas sequencialmente (Cf. COBBAN, Helena. *The Palestinian Liberation Organisation: People, Power and Politics*. Cambridge University Press, p. 274, nota 17).

deu, primeiramente, com a ascensão de Yasser Arafat e de seu partido, o Fatah[34], dentro da OLP; e, em segundo momento, com a consolidação da liderança da OLP na política palestina[35].

É importante ressaltar que a organização pelos palestinos de movimentos em nome da causa antecede a criação da OLP. Yasser Arafat reorganizou, no Cairo, em 1951, a União dos Estudantes Palestinos como movimento cuja orientação primeira fosse exclusivamente palestina. Em 1957, no contexto da ocupação israelense do Sinai, o grupo de estudantes do Cairo deixou o Egito e se dispersou. Voltariam a reunir-se no Golfo, estabelecendo sua base no Kuwait, onde seria criado o Fatah. Os organizadores do Fatah viam como seu objetivo principal a libertação da Palestina, relegando a unidade árabe para segundo plano, e nisso discordavam dos campeões do pan-arabismo, como o presidente egípcio Gamal Abdel Nasser.

A Guerra dos Seis Dias, em 1967, infligiu espetacular derrota militar aos países árabes (Egito, Síria, Jordânia, Iraque e Líbano, apoiados por outros) e à liderança da OLP a eles ligada, personificada na figura de Ahmad Shuqairi[36]. A partir de então, o presidente egípcio perdeu capacidade de influir no curso das ações guerrilheiras palestinas; tampouco o poderia a Jordânia, cujo monarca perdera o controle sobre a Cisjordânia e a porção oriental de Jerusalém para Israel. A ideia de movimento armado agindo de dentro do território ocupado surge com ímpeto, e parte dos membros do Fatah, inclusive Yasser Arafat, partem para a Cisjordânia com o propósito de articular as guerrilhas. Para melhor cumprir seu propósito do confronto armado contra Israel, o Fatah precisava de reconhecimento político junto aos palestinos e aos países árabes para suas operações militares e a OLP afigurava-se como o fórum ideal para obtê-lo.

Após a renúncia de Shuqairi, o Fatah, impulsionado pelo êxito militar na Batalha de Karameh[37], articulou as guerrilhas palestinas em um órgão de

34 O Fatah foi fundado no Kwait, em 1959. O acrônimo reverso em árabe para "Movimento de Libertação Nacional da Palestina" forma a palavra "fatah", que significa conquista ou libertação.

35 PARSONS, Nigel. *The Politics of the Palestinian Authority.* Nova York: Routledge, Taylor & Francis, 2005, p. 21.

36 Ahmad Shuqairi foi o primeiro presidente da OLP (10 jun. 1964 a 24 dez. 1967). Foi sucedido por Yahia Hammouda (24 dez. 1967 a 3 fev. 1969), na qualidade de presidente interino.

37 COBBAN, *op.cit*, p. 45-46.

coordenação, o Bureau Permanente, que passaria a disputar politicamente dentro da OLP com outras guerrilhas não alinhadas. Por ocasião do V CNP, em fevereiro de 1969, no Cairo, os movimentos armados liderados pelo Fatah lograram eleger Yasser Arafat como novo presidente da OLP, o que concluiu o processo de "tomada" da OLP pelas guerrilhas. Nessa altura, é importante ressaltar que o compromisso da OLP com um projeto nacional que necessariamente passasse a visar ao deslocamento de Israel e à ação revolucionária das milícias armadas opunha os palestinos, naquele período, marcadamente ao campo ocidental[38]. A luta armada não chegaria perto de "liberar" a Palestina, mas serviria, como entendia a liderança da OLP, para mobilizar a consciência palestina ao redor de uma bandeira que reforçasse o sentimento nacional e a liderança do movimento de libertação[39].

A consolidação da liderança da OLP e do Fatah não se daria de maneira fácil, conforme atestam os episódios do Setembro Negro na Jordânia[40] e a oposição de outras facções[41]. Outro passo importante para firmar a liderança da OLP foi a cooptação da Frente Nacional Palestina (FNP)[42], o que contribuiu para o desenvolvimento de laços institucionais entre o movimento nacionalista no exílio e os territórios ocupados.

Expulsa da Jordânia, a OLP instalou-se no Líbano por volta de 1971, onde já havia elevado número de refugiados palestinos. Inicia-se, a partir daí, uma fase de expansão do aparato burocrático-institucional da Organização, que consolidou sua presença em meio aos palestinos com a prestação de serviços. A OLP desenvolveu, igualmente, uma rede diplomática, e sua liderança buscou ampliar os contatos políticos,

38 PARSONS, Nigel. *The Politics of the Palestinian Authority.* Nova York: Routledge, Taylor & Francis, 2005, p. 22.

39 *Ibidem*, p. 24.

40 O Setembro Negro foi conflito na Jordânia entre a liderança palestina, a OLP, e as forças do Rei Hussein, que resultou na expulsão da OLP da Jordânia.

41 Sabri Khalil al-Banna, conhecido como Abu Nidal, teria tentado assassinar Yasser Arafat e Mahmud Abbas em outubro de 1974. AMOS, John W. *Palestinian Resistance: Organization of a Nationalist Movement.* Nova York: Pergamon Press, 1981, p. 188.

42 PARSONS, *op. cit.*, p. 25-26. A FNP alinhou-se à OLP por meio de uma declaração em dezembro de 1973 e, logo depois, os membros da FNP receberam três assentos no XII CNP, em julho de 1974. A FNP tornou-se o primeiro movimento baseado nos territórios ocupados a subordinar-se à OLP.

principalmente com a Europa Ocidental[43]. Depois que o Fatah assumiu o controle da OLP, Arafat esteve na União Soviética e na China, em 1970, legitimando a Organização como interlocutora dos palestinos junto às duas potências[44]. Uma segunda delegação da OLP, chefiada pelo mesmo Arafat, visitaria Moscou em julho de 1972[45]. Em 1974, outras duas delegações da OLP, também chefiadas por Arafat, visitaram Moscou[46].

Contatos diretos entre palestinos e israelenses se iniciaram, secretamente, em 1975, com diálogo estabelecido entre o parlamentar Uri Avnery e o representante palestino em Londres, Said Hammami, e, após meados de 1976, com Issam Sartawi, membro da OLP e assessor de Arafat[47]. A liderança palestina também ensaiava contatos com Washington, mas o secretário de Estado Henry Kissinger considerava que o movimento nacional palestino deveria ser isolado e debilitado[48]. Havia pressão da parte de Israel para que os EUA não conferissem reconhecimento à OLP. Em setembro de 1975, o governo estadunidense assumiu compromisso com o governo israelense de não negociar com a Organização enquanto esta rejeitasse a Resolução 242 (1967) e o direito de Israel de existir[49]. A pressão israelense contra aproximação dos EUA com os palestinos poderia ser vista também como um dos "custos" que Israel cobrava dos norte-americanos por sua "flexibilidade" em retirar-se do Sinai[50].

Durante o XII CNP, em junho de 1974, a OLP adotou o Plano de Dez Pontos, que aceitava, mesmo que de maneira indireta, solução intermediária em relação à libertação da Palestina[51]. Nesse documento, a OLP tratou também, pela primeira vez, de forma explícita, sobre o estabelecimento

43 Yasser Arafat, ainda antes de liderar a OLP, travara contato com os chineses (1964), por meio dos argelinos, e com os soviéticos (1968), com a ajuda do presidente egípcio, Abdel Nasser.

44 *Folha de S. Paulo*, 10 fev. 1970 e 11 mar. 1970.

45 COBBAN, *op. cit.,* p. 219.

46 *Ibidem*, p. 225 e 232-233.

47 Para um relato dos contatos entre palestinos e israelenses iniciados em meados dos anos 1970, ver AVNERY, Uri. *Israeli-PLO Contacts*. Westport: Lawrence Hill & Company, 1986.

48 *Kissinger Memorandum: "To Isolate the Palestinians"*. MERIP Reports, Número 96 (maio 1981). Disponível em: <http://www.merip.org/mer/mer96/kissinger-memorandum-isolate-palestinian>. Acesso em: 1º dez. 2015.

49 COBBAN, *op. cit.*, p. 236.

50 O acordo de retirada de Israel é de setembro de 1975.

51 O XII CNP, contudo, rejeitou a Resolução 242 (1967), por considerar que o documento visava a transformar o problema palestino somente em um problema de refugiados.

de um estado[52]. As decisões do XII CNP marcaram o surgimento de uma base territorial aceita pela Organização para o proposto estado palestino e um projeto nacional para acompanhá-la[53]. Essa mudança na estratégia da OLP provou-se crítica para que a Organização lograsse obter o *status* e a personalidade jurídica necessária para falar em nome dos palestinos no âmbito internacional. Em outubro daquele mesmo ano, na Cúpula Árabe de Rabat, os países árabes reconheceram a OLP como representante única e legítima do povo palestino e, em novembro, Arafat foi convidado a discursar na 29ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. O ano de 1974 terminou com duas grandes vitórias diplomáticas para o movimento de libertação palestino: a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas das Resoluções 3210 (XXIX) e 3236 (XXIX)[54], que, com votos favoráveis do Brasil, representam o reconhecimento da OLP pelas Nações Unidas. O debate sobre a possibilidade de que um Estado da Palestina pudesse conviver com o Estado de Israel desenvolveu-se mais intensamente no seio da OLP ao longo dos anos 1980 e chegou ao auge no ano de 1988. Em fins daquela década, o debate sobre a adoção de uma política de dois estados já havia sido superado e a questão passou a ser a estratégia de como se chegar ao estado[55]. A decisão do Rei Hussein da Jordânia de abdicar de direitos administrativos sobre a Cisjordânia, em julho de 1988, teria impacto decisivo para o fortalecimento da decisão da OLP por dois estados.

52 O artigo 2º do Plano de Dez Pontos estabelece: "A Organização para a Libertação da Palestina empregará todos os meios, primeira e principalmente a luta armada, para libertar o território palestino e para estabelecer a autoridade nacional independente e combatente para o povo em todas as partes do território palestino *que forem liberados* (...)" [tradução e grifo nossos]. Seu artigo 4º, por sua vez, lê: "Qualquer passo dado em direção à libertação é um passo em direção à realização da estratégia da Organização para a Libertação de estabelecimento de um Estado da Palestina democrático, detalhado em resoluções de reuniões passadas do Conselho Nacional Palestino". [tradução nossa] Disponível em: <http://www.icjs.org/sites/default/files/%27%27Palestinian%20Liberation%20Organization%20Statements%27%27%20June%208,%201974.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2015.

53 PARSONS, *op.cit.*, p. 28.

54 A Resolução 3210, aprovada em 14 de outubro de 1974, com 105 votos a favor, 4 contra e 20 abstenções, convidou a OLP a participar das deliberações da Assembleia Geral em sessões sobre a Questão da Palestina. A Resolução 3236, aprovada em 22 de novembro de 1974, com 89 votos a favor, 8 contra e 37 abstenções, reconheceu a OLP como representante do povo palestino, bem como os direitos dos palestinos à autodeterminação, à independência nacional e à soberania.

55 RUMLEY, Grant. Back to Basic: The Evolution of the Palestinian UN Campaign. MITVIM, jul. 2013, p. 9.

Encorajada pelos desdobramentos nas Nações Unidas, a OLP iniciou campanha diplomática ampla em busca de reconhecimento político por diversos países. Com o Brasil, os contatos iniciaram-se em fins de 1974, por meio da Embaixada em Beirute. O Ministério das Relações Exteriores avaliou que a vinda de delegação da OLP "não pareceria, à primeira vista, oferecer maiores problemas do ponto de vista estritamente político" e seria condizente com a postura brasileira em relação aos direitos dos palestinos. Concluiu o chanceler Azeredo da Silveira ponderando que se tornara urgente a tomada de uma decisão sobre o assunto, "no mais alto nível político e à luz de ponderáveis interesses nacionais"[56]. A primeira visita da OLP ao Brasil ocorreria, contudo, somente em fins de 1975, quando delegação composta pelos então vice-diretor do Departamento Político da OLP, Abdul Latif Abu Hijleh, e o chefe do Departamento para América Latina da OLP, Wadi Mohammed, veio realizar gestões com vistas a obter autorização brasileira para instalação de escritório de representação. O processo de abertura de representação da OLP demandava exame detido, do qual se incumbiu o Ministério das Relações Exteriores, visto que suscitava questões de ordem jurídica e diplomática.

Salah Zawawi, enviado de Arafat, veio ao Brasil em 1976 com a missão de obter a autorização para abrir o primeiro escritório da OLP na América Latina[57]. A escolha do Brasil não era acidental. A liderança do movimento palestino via o Brasil como base apropriada para a difusão da causa palestina entre os países da América Latina[58]. Em solução similar à adotada pelo governo britânico, Brasília não se opôs a que Zawawi operasse de dentro da Missão da Liga dos Estados Árabes, função que ele assumiu como Conselheiro de Imprensa para Assuntos Palestinos em abril de 1976. Zawawi deixou o Brasil em novembro de 1977[59], sem

56 Naquela ocasião, o Itamaraty expressou reservas somente à pessoa do Sr. Ribhi Halloum, alto funcionário da OLP que deveria compor a delegação ao Brasil e que estivera envolvido, em 1972, em território brasileiro, em atividades consideradas lesivas à segurança nacional. (Cf. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Informação para o Senhor Presidente da República no 75 de 6 mar. 1975).

57 Palestinos vêm instalar-se aqui. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 6 abr. 1976.

58 HARTZ, Barbara. "O povo palestino não hesitará em continuar sua luta". *Jornal Movimento*, Edição 64.

59 O próximo representante palestino no Brasil, após a saída de Zawawi, seria Farid Sawan, que foi acreditado como primeiro-secretário na Missão da Liga dos Estados Árabes em maio de 1979. Ver também: Itamarati nega existência de terroristas. *Jornal do Comércio*, Manaus, 10

que houvesse logrado assistir à instalação de representação diplomática palestina no Brasil. Em 1979, em contexto de intensas gestões árabes, em particular iraquianas, o Brasil voltaria a examinar a questão. O governo iraquiano pressionava para que houvesse o reconhecimento da OLP, ao que o Itamaraty reagiu afirmando que a Organização fora implicitamente reconhecida quando o Brasil votou a favor da Resolução 3236 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, não havendo, assim, o que "reconhecer", mas, sim, o que "autorizar"[60]. De qualquer forma, Brasil e Iraque fizeram constar, em Comunicado Conjunto de 18 de maio de 1979, que reconheciam "a Organização para a Libertação da Palestina como única e legítima representante do povo palestino"[61]. A questão sobre a instalação de escritório da OLP no Brasil, que motivou discussão intensa na imprensa brasileira[62], seria decidida anos mais tarde.

Em janeiro de 1986, em despacho à informação do chanceler Olavo Setúbal que desaconselhava a mudança de *status* da representação da OLP no Brasil, pois isso "envolveria basicamente o reconhecimento da OLP como estado", Rubens Ricupero, então assessor especial do presidente José Sarney, comunicou a decisão presidencial de não suscitar o assunto naquele momento[63]. O Brasil voltaria a debruçar-se sobre a questão da representação palestina em seu território em 1988. O Itamaraty

jun. 1979, p. 8. Para mais informações sobre a polêmica "apresentação" de Farid Sawan ao governo brasileiro, consultar: Itamarati quer adiar encontro com funcionário da OLP. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 21 maio 1979, Caderno Política e Governo, p. 3; e: Liga Árabe pode falar a estudantes. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 maio 1979, Caderno Política e Governo, p. 3.

60 OLP terá escritório de representação no Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 maio 1979, Política e Governo, p. 3.

61 Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil, No 21 - março, abril, maio e junho de 1979, p. 43.

62 O assunto rendeu vários artigos e editoriais na imprensa brasileira, principalmente ao longo do ano de 1979. Ver, por exemplo: Árabes agradecem a Chanceler. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 26 maio 1979, Caderno Política e Governo, p. 2; Israel vai dizer o que é a OLP. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 1º jun. 1979, Caderno Política e Governo, p. 3; Itamaraty não tem pressa em estudar instalação da OLP. *Diário do Paraná*. Curitiba, 6 jul. de 1979, 1o Caderno, p.4; Itamarati já concluiu estudos sobre a OLP. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 25 out. 1979, Caderno Política e Governo, p. 3; Farid acha que OLP sai logo. *Tribuna da Imprensa*. Rio de Janeiro, 14 nov. 1979, p. 9; ou *Jornal da República*. São Paulo, 13 dez. 1979, p. 2.

63 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Informação ao Senhor Presidente da República no 15 de 9 de janeiro de 1986.

considerava importante "aprofundar as relações com a OLP", pois esta desempenharia "papel decisivo para o futuro do Oriente Médio"[64]. Por essa razão, à Consultoria Jurídica (CJ) do Ministério das Relações Exteriores foi solicitado parecer sobre eventual reconhecimento da Representação da OLP no Brasil como missão diplomática autônoma. O Parecer CJ 122/1988 cita a consulta de 1986 ao presidente José Sarney e menciona o levantamento efetuado, o qual revelou que apenas o Brasil, a Itália e a França conferiam *status* diplomático à representação, ainda que sem autonomia da missão, nível superior ao gozado pela representação palestina em todos os outros países ocidentais (exceção feita à Áustria) e latino-americanos[65]. No Parecer 122, o consultor jurídico, Antônio Augusto Cançado Trindade, ampara-se na teoria de estados *in statu nascendi* para ponderar que, não obstante o fato de a representação da OLP, em vários países, desfrutar de certos privilégios, a possibilidade de existência de um estado palestino não se sustentava, e conclui que

> o reconhecimento, no momento, à sua [da OLP] representação, de *status* diplomático autônomo (autonomia da missão), constituiria precedente desaconselhável, porquanto implicaria no reconhecimento da OLP já não mais como movimento de libertação nacional, mas também como "Estado"[66].

O presidente Sarney, em encontro com o primeiro-ministro de Israel, Itzhak Shamir, em junho de 1988, afirmou, sobre o *status* da representação palestina no Brasil, que, de acordo com a tradição diplomática brasileira, a existência de um estado dotado de território era requisito para que se autorizasse o funcionamento de embaixada no Brasil[67]. No âmbito das Nações Unidas, o Brasil sustentava solução com base na Carta e nas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança[68].

64 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Despacho do secretário-geral das Relações Exteriores ao *Memorandum* DOP-I/01, de 5 jan. 1988, citado no Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores CJ/122, de 10 mar. 1988.

65 MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de (Org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty, v. VIII (1985-1990)*. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 455.

66 Idem, p. 461.

67 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Despacho Telegráfico para a Embaixada em Túnis de 10 jun. 1988.

68 Projeto de intervenção do Brasil para o debate no Conselho de Segurança sobre a situação nos Territórios Palestinos Ocupados de 14 fev. 1988, dizia que "o governo brasileiro permanece

O Itamaraty fez coro à posição expressa no Parecer CJ 122/1988, reafirmando que, embora o Brasil tivesse votado a favor da Resolução 43/177 da Assembleia Geral, de 15/12/1988, pela qual a AGNU reconheceu a proclamação do Estado da Palestina um mês antes, o governo brasileiro não reconhecia a existência de um "Estado da Palestina". Instruiu a Missão do Brasil junto às Nações Unidas, ademais, a abster-se em votações de projetos de resolução sobre a Questão Palestina sobre os quais se julgasse haver tentativa de ir além dos termos da Resolução 43/177 e de obter reconhecimento do Estado da Palestina pela AGNU[69]. Essa era a posição tradicional do Brasil, qual seja, de estender reconhecimento após constatar que se encontravam satisfeitos os requisitos básicos, calcados no princípio da efetividade, pautando-se pela prudência e cautela[70].

Observa-se, assim, que o Itamaraty reagiu com cautela à declaração de independência palestina, conforme aponta posição contida em documento interno do Itamaraty considerando que "os termos da Proclamação do Estado da Palestina [foram] contribuição valiosa para o processo de paz regional e, assim, o relacionamento entre árabes e israelenses no Oriente Médio"[71]. O Brasil mantinha sua posição independente sobre o reconhecimento do estado palestino e sobre seus contatos diplomáticos com a OLP[72].

A aceitação pela OLP das Resoluções 242 (1967) e 338 (1973)[73], manifestada inequivocamente no discurso de Yasser Arafat nas Nações

convencido de que solução pacífica, justa e duradoura para a Questão da Palestina deve basear-se nos princípios da Carta e em resoluções pertinentes das Nações Unidas, em particular as resoluções do Conselho de Segurança 242 (1967) e 338 (1973) (...)" (Cf. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Telegrama 210 da Missão Permanente junto às Nações Unidas, de 13 fev. 1989).

69 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Despacho Telegráfico 1849 para Missão Permanente junto às Nações Unidas, de 29 nov. 1989.

70 MEDEIROS, *op. cit*, p. 499.

71 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Memorando DEOP/15 para o chefe da Divisão de Oriente Próximo I, de 3 fev. 1989.

72 Disso é exemplo a posição externada pelo secretário-geral do Itamaraty, embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, em novembro de 1988, em resposta a gestão de embaixador israelense. Flecha de Lima afirmou que o Brasil tinha outra percepção do problema no Oriente Médio e que um dos elementos centrais da posição brasileira era o de que a OLP era um ator central no processo de paz e querer afastá-la do diálogo político não seria benéfico para uma distensão entre palestinos e israelenses (Cf. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Despacho Telegráfico 434 para a Embaixada em Tel Aviv, de 24 nov. 1988).

73 A Resolução 338 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 22 de outubro

Unidas em Genebra, em 1988, abriu as portas para uma maior aceitação internacional do projeto nacional palestino e para a abertura de diálogo entre a OLP e os Estados Unidos. Embora o resultado do diálogo tenha sido, na prática, mínimo, e o canal aberto pelo presidente Ronald Reagan em dezembro de 1988 tenha sido fechado pelo presidente George Bush em julho de 1990, o fato de o diálogo ter ocorrido sinaliza, por si só, que a OLP retomara orientação congruente com o equilíbrio internacional de poder[74].

Em março de 1989, poucos meses depois da proclamação pelo Conselho Nacional Palestino de um "Estado Independente da Palestina", a CJ do Itamaraty emitiu novo parecer sobre a situação jurídica da representação palestina no Brasil. A opinião jurídica flexibilizou a posição do Parecer CJ 122/1988, porquanto levantou a possibilidade de se cogitar uma "Delegação Palestina" no Brasil, e que tal delegação tenderia ao *status* de uma missão diplomática, à medida que se consolidasse o novo estado palestino[75]. Não se pode deixar de notar que, em dezembro de 1988, alguns meses antes da referida mudança de perspectiva da CJ do Itamaraty, a Assembleia Geral das Nações Unidas havia aprovado a Resolução 43/177, a qual, entre outras disposições, decidiu que a designação "Palestina", ao invés de "Organização para a Libertação da Palestina", deveria ser empregada na Organização, sem prejuízo do *status* de observadora da OLP.

A posição esposada por Cançado Trindade permitiria ao Brasil, assim, reconhecer uma nova realidade no tocante à OLP – a de Estado nascituro – sem conferir reconhecimento ao estado palestino. O governo Itamar Franco, em novembro de 1993, dois meses após o reconhecimento

de 1973, instou as partes em conflito na Guerra do Yom Kippur (6 a 25 de outubro de 1973) a cessarem fogo e a implementarem a Resolução 242 (1967). Decidiu, ademais, que negociações com vistas ao estabelecimento de paz justa e duradoura no Oriente Médio deveriam ser iniciadas, concomitantemente ao cessar-fogo.

74 PARSONS, *op.cit.*, p. 36.

75 Atento ao tratamento dispensado por outros países à representação dos palestinos, o Consultor Jurídico ressalta que a França, cuja posição em relação à matéria era equiparável à do Brasil no início de 1988, evoluíra sua posição, ao elevar o nível da representação da OLP em Paris a "Delegação Geral da Palestina". Tal medida traduziria, na visão da Consultoria, "a vontade da França de reconhecer o fato político da proclamação de um Estado Palestino Independente, ainda que não se equiparasse a um ato de reconhecimento do Estado como tal". (Cf. MEDEIROS, *op.cit.*, p. 507).

mútuo entre Israel e a OLP, concretizado pela assinatura do primeiro Acordo de Oslo, deu mais um passo em favor do aprofundamento das relações brasileiro-palestinas[76] e autorizou, por meio de carta enviada pelo chanceler Celso Amorim, a abertura da "Delegação Especial da Palestina" em Brasília, com *status* diplomático e privilégios e imunidades equivalentes àqueles concedidos a organismos internacionais representados no Brasil. Ahmed Sobeh, então representante da OLP, passou a ser o primeiro chefe da Delegação Palestina no Brasil. A abertura da representação palestina punha fim a mais de 15 anos de especulações e debates sobre se o Brasil deveria autorizar a instalação de representação diplomática palestina em território nacional.

As relações entre o Brasil e a Palestina seriam alçadas a novo patamar com a abertura de Escritório de Representação do Brasil em Ramalá. Em dezembro de 2003, em visita ao Egito, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva encontrou-se com o então ministro dos Assuntos Estrangeiros da Autoridade Nacional Palestina, Nabil Shaath, e anunciou a decisão brasileira. Em julho de 2004, o embaixador Bernardo de Azevedo Brito assumiu a chefia do escritório brasileiro em Ramalá. Tornava-se, assim, evidente que o reconhecimento político do estado palestino seria o próximo passo diplomático a ser dado pelo Brasil no compasso de adensamento das relações com a OLP desenvolvida ao longo dos anos anteriores.

O reconhecimento do estado palestino pelo Brasil

A declaração de independência palestina, em 1988, foi seguida prontamente pelo reconhecimento político do estado palestino pelos países árabes, pela maioria dos países africanos, por países asiáticos, por parte considerável dos países do leste europeu sob influência soviética e por adesões de peso como a própria União Soviética e a China. Nos momentos derradeiros da Guerra Fria, a questão palestina ainda refletia

76 É interessante notar que, em 1993, o Brasil alterou também sua prática em relação ao Dia Internacional de Solidariedade ao Povo Palestino, passando a enviar mensagens, primeiramente, do ministro das Relações Exteriores (1993 a 1997) e, posteriormente, da Presidência da República (desde 1998) em comemoração à data. Em anos anteriores, o Brasil, tradicionalmente, enviava diplomata à cerimônia de celebração, mas não transmitia mensagem de apoio (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Telegrama no 2204 da Missão Permanente junto às Nações Unidas de 18 nov. 1989).

sua polarização: o bloco soviético reconheceu, em massa, a independência palestina.

Houve manifestações também na América Latina. Cuba e Nicarágua foram os primeiros, ainda em 1988. Seriam necessários cerca de 20 anos para o próximo latino-americano se manifestar: a Costa Rica reconheceu o estado palestino em fevereiro de 2008. Em julho de 2009, a República Dominicana reconheceu o estado palestino. A Venezuela foi o primeiro país sul-americano a reconhecer o estado palestino, em abril daquele ano, alguns meses após haver rompido relações diplomáticas com Israel em razão da operação militar israelense em Gaza denominada "Chumbo Fundido"[77]. A causa palestina e as decisões de reconhecimento formal da Palestina como estado pareciam ressoar com maior força entre os governos de esquerda na América Latina[78]. O quadro de países sul-americanos que reconheciam o estado palestino mudaria radicalmente a partir de fins de 2010 e, em março de 2011, 11 dos 12 países sul-americanos haviam formalmente reconhecido o estado palestino. O que era exceção havia virado regra.

Segundo o ministro Celso Amorim, durante sua gestão à frente do Itamaraty (2003-2010), representantes da ANP não haviam interpelado o Brasil em favor do reconhecimento da Palestina antes de 2010. O tema da criação de um estado palestino era obviamente invocado pelas autoridades palestinas durante contatos com o presidente da República, mas foi somente em julho de 2010, com a visita do enviado especial Nabil Shaath[79] a Brasília que o assunto ganhou a pauta bilateral. Shaath teria colocado a questão de como o Brasil poderia contribuir para a causa palestina e para o bom encaminhamento do conflito, bem como sugerido o reconhecimento do estado palestino. Mas, conforme ressalta Amorim, "[Shaath] não pediu formalmente o reconhecimento" e a carta do presidente palestino Mahmoud Abbas, da qual era portador "não era explícita"[80].

77 A operação teve início em 27 de dezembro de 2008 e perdurou até 18 de janeiro de 2009.

78 BAEZA, Cecília. O reconhecimento do Estado palestino: origens e perspectivas. *Meridiano 47*, v. 47, n.126, p. 34-42, jul-ago 2011.

79 O palestino Nabil Shaath é membro sênior da OLP e do Comitê Central do Fatah, tendo ocupado diversos cargos na ANP, inclusive o de primeiro-ministro interino (dezembro de 2005), ministro das Relações Exteriores e negociador-chefe palestino. Atualmente, é o Comissário de Relações Exteriores do Fatah.

80 AMORIM, Celso. Entrevista concedida aos autores. Brasília, 14 out. 2014.

Havia motivação política para reconhecer o estado palestino nas mais altas instâncias decisórias do governo brasileiro; faltava definir quando e como fazê-lo. Nos cinco meses entre a gestão do enviado especial palestino e o reconhecimento formal pelo Brasil, em dezembro de 2010, foram concebidas sua substância e sua forma. A ideia do reconhecimento da Palestina estava subjacente nos posicionamentos do Brasil em relação ao conflito e era condizente com a defesa brasileira do direito à autodeterminação e à soberania do povo palestino. Diante da evolução do relacionamento bilateral, "estava mais ou menos implícito que [a decisão de reconhecer a Palestina] era o nosso caminho"[81]. Condicionantes internas e externas, além de um aspecto formal, moldariam a decisão brasileira.

No campo internacional, a decisão do Brasil estava relacionada com a evolução das negociações de paz. Não era intenção do governo brasileiro tomar qualquer decisão que comprometesse seu trânsito com o lado israelense ou palestino. Segundo o ministro Amorim, "nós não queríamos fazer nada que atrapalhasse o nosso papel como eventual, como possível interlocutor" e que atrapalhasse o processo de paz. De fato, desde a participação do Brasil na Conferência de Annapolis, em novembro de 2007, havia a percepção da chefia do Ministério das Relações Exteriores de que o país poderia exercer algum papel de apoio em busca de solução pacífica para o conflito[82]. Havia, ademais, a percepção de que países em desenvolvimento poderiam contribuir com a solução do problema[83], algo reforçado pelo convite aos países do IBAS para participarem da Conferência. No entanto, na visão brasileira, desde Annapolis, o cenário só havia piorado. A decisão de Israel de não renovar a moratória sobre a construção de assentamentos, em 26 de setembro de 2010, pôs fim às negociações diretas iniciadas naquele mês. Com o processo negociador

81 Idem.

82 Segundo o então chanceler Celso Amorim, "o Brasil certamente foi convidado pela sua posição histórica de equilíbrio no conflito e porque o presidente Lula da Silva é visto mundialmente como uma figura aglutinadora" (Amorim vê importância simbólica e dirá que "não há paz sem concessões". *Folha de São Paulo*, 25 nov. 2007, p. A26). O embaixador Afonso Celso de Ouro Preto, ora embaixador extraordinário do Brasil para o Oriente Médio, avaliou à época que o convite ao Brasil "coroa as boas relações" do país com os dois lados do conflito e ponderou que "seria um exagero dizer que o Brasil passará a ter um papel de mediador", mas que o convite demonstrava que "somos um membro ativo das negociações" (*Folha de São Paulo*, 22 nov. 2007, p. A21).

83 Brasil "não veio à toa". *Folha de São Paulo*, Caderno Mundo, 27 nov. 2007, p. A16.

seriamente prejudicado e as perspectivas de êxitos muito reduzidas, configurava-se o cenário externo que pesaria sobre a decisão brasileira de reconhecer o estado palestino.

Havia também questões internas. As eleições presidenciais seriam realizadas na primeira semana de outubro de 2010. A política externa tradicionalmente não figura como tema proeminente no debate eleitoral brasileiro, mas dados o potencial de politização do tema do conflito israelo-palestino e o agitado ambiente pré-eleitoral, havia o temor de que o anúncio do reconhecimento brasileiro do estado palestino pudesse, àquela altura, afetar, mesmo que minimamente, o debate político eleitoral, o que contribuiu para adiar a formalização do reconhecimento brasileiro para depois das eleições. Era uma questão de *timing*. Passadas as eleições e com a vitória, no segundo turno, da presidente Dilma Rousseff, o ambiente político interno encontrava-se mais propício à manifestação brasileira de reconhecimento do estado palestino. Eram os últimos meses do governo Lula da Silva e o presidente encerraria seu mandato com ampla aprovação popular[84]. As circunstâncias tornavam-se, enfim, mais propícias para gestos de impacto político, como o reconhecimento da Palestina.

Havia, ainda, uma questão de forma. Para que o governo brasileiro se manifestasse oficialmente sobre o reconhecimento, era pertinente que houvesse uma solicitação igualmente oficial das autoridades palestinas: "Eu acreditava que o reconhecimento deveria vir de um pedido palestino", ponderou o ministro Amorim[85]. Do ponto de vista jurídico, não haveria necessidade de que a declaração brasileira fosse precedida de solicitação palestina, visto que o reconhecimento de estado é um ato voluntário e unilateral[86]. É provável que o Ministério das Relações Exteriores visse o pedido de reconhecimento palestino como elo indispensável em um encadeamento de etapas necessárias para que a decisão fosse tomada de maneira responsável, tempestiva e coerente. O pedido formal palestino poderia ainda ser visto, na ótica do governo

84 De acordo com o Datafolha, o presidente Lula da Silva tinha 83% de aprovação popular em dezembro de 2010, um recorde da série histórica levantada pelo instituto de pesquisas. Acima das expectativas, Lula da Silva encerra mandato com melhor avaliação da história. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas- lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2015.

85 AMORIM, Celso. Entrevista concedida aos autores. Brasília, 14 out. 2014.

86 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público, 4ª ed., São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2010, p. 407.

brasileiro, como sequência lógica da gestão palestina de julho de 2010 e como forma de evitar que a decisão brasileira fosse vista como voluntarista.

Em 24 de novembro de 2010, o presidente Abbas enviou carta ao presidente Lula da Silva sobre o assunto. Invocou a recusa israelense em interromper a colonização de territórios palestinos como a causa da paralisia das negociações diretas entre as partes em conflito. Ao solicitar o reconhecimento do estado palestino, Abbas afirmava que "essa será uma decisão importante e histórica, porque encorajará outros países em seu continente e em outras regiões do mundo a seguir a sua posição de reconhecer o estado palestino". O líder palestino tinha a percepção de que o reconhecimento brasileiro poderia criar uma onda de reconhecimentos na América do Sul e Latina, o que efetivamente viria a ocorrer.

A manifestação escrita do líder palestino era o elemento que faltava para o anúncio da decisão brasileira pelo reconhecimento. A resposta veio por meio de carta do presidente da República, datada de 1º de dezembro de 2010 – e divulgada dois dias depois pelo Itamaraty por meio de nota à imprensa. Esta ressaltou, primeiramente, que o Brasil historicamente defende a legítima aspiração do povo palestino a um estado coeso, seguro, democrático e economicamente viável, coexistindo em paz com Israel. Após ter afirmado que o Brasil apoia as negociações de paz e repudia atos terroristas, a carta do presidente da República discorre sobre a intensificação das relações do país com os países da região médio-oriental, inclusive a Palestina, por meio de visitas de alto nível, acordos e abertura de postos diplomáticos. Em seguida, por considerar a demanda palestina por reconhecimento "justa e coerente" com os princípios brasileiros para a questão palestina, escreveu o presidente Lula da Silva "o Brasil, por meio desta carta, reconhece o estado palestino nas fronteiras de 1967"[87]. Trata-se da parte da carta que fundamenta o reconhecimento na autodeterminação, na justeza da causa palestina e na solução de dois estados[88]. A carta

87 As fronteiras de 1967 são aquelas anteriores à Guerra dos Seis Dias, de junho de 1967, quando Israel ocupou as Colinas de Golã (Síria), a Península do Sinai (Egito), a Faixa de Gaza (território palestino, à época ocupado pelo Egito) e a Cisjordânia (território palestino, à época sob domínio jordaniano).

88 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Nota no 708 de 3 dez. 2010. Disponível em: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/cartas-dos-presidentes-luiz-inacio-lula-da-silva-e-do-presidente-mahmoud-abbas-a-respeito-do-reconhecimento-pelo-governo-brasileiro-do-estado-palestino-nas-fronteiras-de-1967>. Acesso em: 15 dez. 2014.

transmite, ainda, a convicção de que "um processo negociador que resulte em dois estados convivendo pacificamente e em segurança é o melhor caminho para a paz no Oriente Médio" e que "o Brasil estará sempre pronto a ajudar no que for necessário". Projeta-se, portanto, a ideia de que o reconhecimento da Palestina como estado, embora justo, não bastaria para resolver o conflito, sendo necessário que se avance no processo negociador.

Em um período de cerca de três meses após o reconhecimento pelo Brasil, todos os países sul-americanos, com exceção da Colômbia, reconheceram o estado palestino.

Conclusão

A onda de reconhecimento do Estado da Palestina por países da América do Sul, que se seguiu à decisão do Brasil, não parece ter sido resultado de articulação ou coordenação regional[89]. Ao solicitar o reconhecimento ao Brasil, contudo, é provável que o presidente palestino tenha tido a intenção de que outros países seguissem o exemplo brasileiro, como se deduz da explícita afirmação contida em sua carta de que o reconhecimento brasileiro "encorajaria outros países" no continente e em outras regiões a seguir essa posição. O ato brasileiro, de fato, teve, direta ou indiretamente, o efeito desejado pelo presidente palestino.

Havia, na América do Sul e Latina, ao que tudo indica, disposição política para o reconhecimento. Após o reconhecimento brasileiro, seguiu-se o da Argentina, cinco dias depois. Ainda no mesmo mês de dezembro de 2010, Bolívia e Equador reconheceriam formalmente a Palestina. Em janeiro de 2011, foi a vez de o Chile, a Guiana e o Peru tomarem a mesma decisão. Em fevereiro, o Suriname conferiu reconhecimento político à Palestina e, em março, o Paraguai, que já mantinha relações diplomáticas com a Autoridade Nacional Palestina desde 2005, reiterou seu reconhecimento político. Atualmente, a Colômbia é o único país sul-americano que não reconhece o Estado da Palestina.

89 Segundo Celso Amorim, o Brasil não realizou gestões de alto nível junto a outros países sobre o assunto, nem estava preocupado em reconhecer a Palestina antes de seus vizinhos. A decisão foi consequência do amadurecimento da posição brasileira e foi tomada quando era o momento apropriado: "Foi porque foi. Foi o momento que chegou" (AMORIM, Celso. Entrevista concedida aos autores. Brasília, 14 out. 2014).

Depois de 1988, quando Yasser Arafat declarou a independência da Palestina, o ano de 2011 foi aquele em que maior número de países – em sua maioria da América do Sul, da América Central e do Caribe – reconheceu o estado palestino[90]. De 2012 até 2015, mais três países latino-americanos reconheceram a Palestina: Guatemala, Haiti e Santa Lúcia.

Embora seja necessário estudo mais detido sobre o processo de tomada de decisão de países sul e centro-americanos, bem como caribenhos, no que diz respeito ao reconhecimento do estado palestino, não se pode deixar de constatar que o ato brasileiro de dezembro de 2010 foi seguido por movimento regional consistente de apoio ao Estado da Palestina.

90 Na América Central, o Panamá é o único país que não conhece o Estado da Palestina. Dos países caribenhos, são quatro os que não o fizeram: Barbados, Jamaica, São Cristóvão e Névis, e Trinidad e Tobago. A maioria - 18 de 27 - dos países que reconheceram a Palestina desde dezembro de 2010 é latino-americana.

Desarmamento nuclear

Sergio Duarte*

A world free of nuclear weapons would be a global public good of the highest order.

(Ban Ki-moon, secretário-geral das Nações Unidas, 24 out. 2008).

As Nações Unidas e os esforços de desarmamento

Em 2015 os estados membros das Nações Unidas comemoraram o septuagésimo aniversário da primeira sessão da Assembleia Geral, realizada em 10 de janeiro de 1946, da qual participaram os representantes dos 51 países fundadores da Organização, inclusive o Brasil. Em 24 de janeiro daquele ano, a Assembleia Geral adotou sua primeira resolução, que decidiu estabelecer uma Comissão "para tratar dos problemas suscitados pela descoberta da energia nuclear e assuntos correlatos" a ser composta pelos representantes dos países com assento no Conselho de Segurança. A Comissão deveria

> trabalhar com a máxima urgência e examinar todas as fases do problema, fazendo periodicamente as recomendações que considerasse necessárias e especialmente formular propostas específicas sobre o controle da energia atômica na proporção necessária para assegurar seu uso exclusivamente para fins pacíficos.

E sobre "a eliminação das armas atômicas e todas as demais armas adaptáveis à destruição em massa nos arsenais nacionais".

* Diplomata de carreira, ex-alto representante das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento.

Setenta anos depois, o presidente da LXX Sessão da Assembleia Geral, Mogens Likketoft, inaugurou o debate de alto nível sobre manutenção da paz e segurança realizado em 1º de outubro de 2015 afirmando:

> os investimentos em armamento e engenhos bélicos continuam imensamente superiores aos investimentos em prevenção de conflitos. Possuímos tratados que proíbem armas biológicas, acordos sobre não proliferação, eliminação de armas nucleares e o Tratado sobre comércio de armas. Porém, simplesmente existe uma quantidade excessiva de armas em nosso mundo. Precisamos trabalhar mais para reconstruir a confiança e começar a caminhar adiante.

Preocupação semelhante fora expressa com mais veemência no discurso pronunciado dias antes pelo Papa Francisco, no debate geral da mesma Sessão da Assembleia, em 25 de setembro de 2015:

> O Preâmbulo e o primeiro artigo da Carta das Nações Unidas estabeleceram os alicerces do arcabouço jurídico internacional: paz, solução pacífica de controvérsias e desenvolvimento de relações de amizade entre as nações. Em forte oposição a esses propósitos, e na prática constituindo sua negação, está a constante tendência à proliferação de armamentos, especialmente os de destruição em massa, como as armas nucleares. (...) Existe uma necessidade urgente de trabalhar em prol de um mundo livre de armas nucleares, com a implementação integral do Tratado de Não Proliferação, na letra e no espírito, com o objetivo de uma proibição completa dessas armas.

É interessante verificar que a Carta das Nações Unidas, adotada em 26 de junho de 1945, em São Francisco, não contém menção ao armamento nuclear, pois a primeira detonação experimental de um engenho explosivo atômico ocorreu em 16 de julho do mesmo ano, menos de três semanas depois da adoção da Carta[1]. Foi esse o início da proliferação de armas nucleares, que prosseguiu ininterruptamente durante as décadas seguintes e continua nos dias de hoje.

O artigo 11 da Carta estipula que a Assembleia Geral "poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e

1 A explosão, que marcou o sucesso do Projeto Manhattan, ocorreu num trecho do deserto do estado norte-americano do Novo México conhecido pelo sugestivo nome de "Jornada del Muerto".

da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança". Este último, segundo o artigo 26, "terá o encargo de formular, com a assistência da Comissão de Estado-Maior a que se refere o Artigo 47, os planos a serem submetidos aos membros das Nações Unidas para estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos". Tal formulação de planos jamais ocorreu.

A Comissão criada em 1946 por aquela primeira Resolução da Assembleia Geral, encarregada, *inter alia*, de "eliminar dos arsenais nacionais as armas atômicas e outras armas adaptáveis para a destruição em massa" não produziu resultados devido à rivalidade e desconfiança entre as duas superpotências da época. Nos primeiros anos, as propostas buscavam a eliminação imediata das armas de destruição em massa. Aos poucos, com as reticências dos possuidores em desfazer-se de seus arsenais, passou-se a examinar medidas parciais, ou intermediárias, por meio das quais se acreditava ser possível chegar à eliminação do armamento nuclear. Todas as medidas multilaterais acordadas até hoje visam evitar a proliferação e nenhuma impõe o desarmamento atômico propriamente dito. Por meio de acordos bilaterais as duas principais potências concordaram em reduzir seus estoques de armas nucleares e afirmam haver destruído ou retirado do serviço ativo boa parte delas ao longo das últimas décadas. Esses acordos, porém, não preveem o objetivo de eliminação final do armamento nuclear.

Ainda hoje, prossegue nos órgãos das Nações Unidas o debate entre os que continuam a advogar a adoção do método "passo a passo" e os que preconizam medidas mais drásticas e imediatas. Os primeiros vêm propondo com insistência a negociação de uma proibição de produção de matéria físsil para fins militares, que consideram ser o próximo passo lógico. Muitos argumentam, porém, que, tal como proposta, essa medida seria inócua do ponto de vista do desarmamento porque não se aplicaria aos imensos estoques em poder dos atuais possuidores de armas nucleares, que continuariam livres para usá-los a fim de aumentar ou aperfeiçoar seus arsenais. Seria também redundante do ponto de vista da proliferação, pois a produção de matéria físsil já está proibida, mediante verificação, aos não possuidores dessas armas. Alguns dentre estes últimos sugerem a imediata proibição *erga omnes* do uso, fabricação e armazenamento de

armas nucleares, com destruição comprovada dos estoques existentes. Uma variante seria a proibição pura e simples do uso de tais armas. Naturalmente, os possuidores discordam.

Na sessão de 2015, a Assembleia Geral decidiu convocar um grupo de trabalho de composição aberta (OEWG, na sigla em inglês) encarregado de "tratar substantivamente de medidas jurídicas concretas e eficazes, dispositivos e normas legais que precisarão ser concluídos para atingir e manter um mundo livre de armas nucleares", além de fazer recomendações sobre outras medidas relativas aos riscos de uso acidental ou intencional de armas nucleares e à eliminação desses riscos, assim como para expandir a compreensão das consequências humanitárias decorrentes de qualquer detonação nuclear. O OEWG funcionará como órgão subsidiário da Assembleia Geral, com três períodos de reuniões em um total de 15 dias durante o ano de 2016.

Até o momento da redação deste artigo, os trabalhos do OEWG continuam a demonstrar a profunda divergência conceitual entre os países nuclearmente armados e seus aliados, de um lado, e os não possuidores, de outro, quanto à situação decorrente da posse e possibilidade de uso de armas nucleares, assim como no tocante ao papel desse armamento na manutenção da paz e segurança internacionais e à relação entre seu uso e o direito humanitário. A reunião final do OEWG se realizará em agosto e seu relatório será examinado na 71ª Sessão da Assembleia Geral, em fins de 2016. Embora esses debates sejam úteis para esclarecimento de posições e apresentação de propostas, é duvidoso que ainda desta feita possam ser alcançados progressos normativos no sentido da eliminação dos arsenais nucleares existentes. É curioso notar que a expressão "desarmamento nuclear" não consta do mandato do OEWG.

O ARMAMENTO NUCLEAR NO MUNDO

"O mundo tem armas demais e a paz tem recursos de menos" – disse em agosto de 2012 o secretário-geral das Nações Unidas[2]. O Instituto Internacional de Estocolmo para Pesquisas sobre a Paz (SIPRI) –, organização reconhecidamente competente na coleta e atualização de dados sobre o armamento em todo o mundo, estimou o total de despesas

2 "The world is over-armed and peace is under-funded". Editorial assinado pelo secretário-geral Ban Ki-moon e publicado em 2012 por dezenas de jornais em todo o mundo.

militares em 2014 em 1,7 trilhão de dólares anuais, que correspondem a 2,3% do PIB mundial. O montante considerado necessário para atingir as metas de desenvolvimento acordadas em 2001 tem sido estimado entre 3% e 4% do total despendido com armamentos a cada ano.

Além dos cinco proliferadores originais (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China), que obtiveram capacidade nuclear bélica antes de 1968, outros quatro países são hoje possuidores de armamento atômico: Índia, Paquistão e República Democrática da Coreia, além de Israel, que oficialmente não confirma nem desmente sua posse. Na década de 1960 o então presidente John Kennedy vaticinou que, em poucos anos, quinze ou vinte países chegariam a produzir armas atômicas. A previsão não se realizou, mas vários estados têm hoje capacidade tecnológica e industrial para em pouco tempo desenvolver explosivos nucleares e meios de seu lançamento. Por motivos diversos, até o momento têm optado por não fazê-lo.

A Resolução 1504 do Conselho de Segurança das Nações Unidas adotada em 2004 afirmou, *inter alia*, que a proliferação de armas nucleares constitui uma grave ameaça à paz e segurança internacionais[3]. Dada a presença no Conselho, como membros permanentes dotados do direito de veto, dos cinco possuidores de armas nucleares reconhecidos pelo TNP, é extremamente improvável que aquele órgão jamais declare que a *existência* dessas armas constitui ameaça ainda mais significativa. Da proliferação física dos anos 60 o mundo passou à proliferação geográfica dos anos 80 e em seguida à proliferação tecnológica nos dias de hoje.

Estima-se que existam em todo o mundo cerca de 16 000 armas nucleares, além de seus vetores (mísseis, bombardeiros e submarinos). Sem dúvida trata-se de considerável redução em relação às cerca de 70 000 que se acreditava existirem no auge da Guerra Fria. O número exato atualmente em poder de cada um dos nove estados possuidores é um segredo militar ciosamente protegido. A tabela abaixo apresenta estimativas compiladas com auxílio de dados constantes de publicações do Boletim dos Cientistas Atômicos e do apêndice do Anuário do SIPRI. Outros dados foram obtidos por meio de consulta a estatísticas fornecidas pelos países pesquisados. Não é possível confirmar oficialmente a veracidade dessas informações,

3 Em 1992 uma Declaração do presidente do Conselho de Segurança já afirmava que a proliferação de armas nucleares constituía uma ameaça à paz e segurança internacionais.

pois a política de publicação de dados militares em alguns países é mais transparente do que em outros.

STATUS DAS FORÇAS NUCLEARES EM TODO O MUNDO EM 2015

País	Estratégicas operacionais[a]	Não estratégicas operacionais[b]	Em reserva[c]	Estoque militar[d]	TOTAL DO ARSENAL
Rússia	1780	0	2720	4500	7500
Estados Unidos	1900	180	2620	4700	7200
França	290	n.a.	10	300	300
China	0	?	260	260	260
Reino Unido	150	n.a	65	215	215
Israel	0	n.a	80	80	80
Paquistão	0	n.a.	120-130	120-130	120-130
Índia	0	n.a.	110-120	110-120	110-120
Coréia do Norte	0	n.a.	<10	<10	<10

a. ogivas intercontinentais, colocadas em posição de tiro;
b. armas de curto alcance e potência reduzida, para uso em campo de batalha;
c. armazenadas e prontas para uso;
d. estocadas, podendo voltar ao serviço ativo.

NOTAS: Cerca de 3000 ogivas, além das 4500 incluídas no "estoque militar" da Rússia estariam aguardando desmantelamento. Os Estados Unidos declararam possuir, além das 4700 ogivas no "estoque militar", outras 2500 que aguardam desmantelamento. Os dados relativos à China refletem falta de transparência em relação a outros possuidores. As armas do Paquistão se encontram armazenadas em depósitos centrais. Recentemente, esse país declarou a intenção de produzir armas não estratégicas, isto é, as de curto alcance e potência reduzida, também chamadas "de teatro". As armas indianas igualmente se encontram em depósitos centrais. Embora a produção de matéria físsil para fins bélicos haja cessado em alguns países, todos os possuidores de arsenais nucleares continuam a "modernizá-los" e demonstram intenção de conservá-los enquanto estimem conveniente.

O armamento nuclear ameaça igualmente combatentes e não combatentes[4]. Como diz o título do relatório da Comissão presidida por Hans Blix em 2006, essas são "Armas de Terror". As populações de cidades inteiras são reféns desses engenhos de destruição em massa que podem ser acionados a distância e são capazes de viajar em poucos minutos até seus alvos urbanos a bordo de centenas de vetores disparados de silos subterrâneos ou de submarinos e aviões que permanecem nos oceanos e nos ares durante 24 horas todos os dias, sob o pretexto de dissuadir potenciais agressores. A doutrina da "destruição mútua assegurada"[5], em voga durante os anos mais intensos da Guerra Fria, não deixava dúvida quanto a seus resultados. Quem quer que tenha tido ocasião de visitar os museus de Hiroshima e Nagasaki não pode deixar de refletir com apreensão sobre o destino da humanidade e da civilização tal como a conhecemos caso ocorra uma confrontação entre potências possuidoras de armamento atômico de capacidade destrutiva centenas de vezes superiores à das duas bombas despejadas sobre aquelas cidades.

Principais instrumentos multilaterais

Três categorias de armas são consideradas "de destruição em massa": as químicas, as bacteriológicas (biológicas) e as nucleares. Desde a adoção da primeira resolução da Assembleia Geral, que preconizava a eliminação de "todas as armas adaptáveis para destruição em massa", a comunidade internacional conseguiu banir o desenvolvimento, produção, armazenamento e uso de armas químicas e bacteriológicas. Pode-se dizer que, a rigor, a Convenção de Proibição de Armas Químicas, que entrou em vigor em 1997, é o único tratado multilateral de "desarmamento" propriamente dito, pois obrigou também os estados partes a destruir seus estoques, sob verificação internacional. A Convenção de Proibição de Armas Bacteriológicas (Biológicas) entrou em vigor em 1975. Não possui

4 Na Primeira Guerra Mundial morreram cerca de 8,5 milhões de combatentes e as perdas de vidas entre civis foram estimadas em 5 a 10 milhões de pessoas. Na Segunda Guerra Mundial o total de mortos foi de aproximadamente 55 milhões. Os dois únicos bombardeios nucleares da história até o momento, em Hiroshima e Nagasaki, mataram instantaneamente cerca de 100 mil e 70 mil pessoas, respectivamente, afetando outras 110 mil que vieram a morrer posteriormente ou que até hoje sofrem os efeitos do bombardeio. A imensa maioria era de civis.

5 *Mutual assured destruction*, em inglês, conceito resumido com muita propriedade na sigla MAD.

cláusulas de verificação, mas estruturas de apoio a sua implementação foram instituídas no âmbito das Nações Unidas.

O terceiro e mais mortífero tipo de armas de destruição em massa – as nucleares – tem sido objeto de certo número de acordos internacionais e de intenso debate em órgãos governamentais e entidades não governamentais interessadas no tema. Os tratados e acordos multilaterais existentes a respeito buscam preponderantemente evitar que novos países venham a obtê-las, além dos que já as possuem, e em pouco ou nada tratam de sua eliminação. Nenhum instrumento internacional de caráter juridicamente vinculante estabelece a obrigação concreta e irreversível de abolir as armas nucleares em prazos definidos e sob verificação independente. Até hoje nenhuma arma nuclear foi jamais desmantelada ou destruída por força de acordo multilateral.

Entre os principais instrumentos internacionais relativos às armas nucleares no campo multilateral estão o Tratado da Antártica (1961), o Tratado de Proibição Parcial de Ensaios Nucleares (1963), o Tratado do Espaço Exterior (1967), o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1970), o Tratado do Fundo do Mar (1972) e o Tratado de Proibição Abrangente de Ensaios Nucleares (1996). O Brasil é parte de todos esses instrumentos. Além desses, existem acordos que estabeleceram zonas livres de armas nucleares em diversas partes do mundo como os Tratados de Tlatelolco (1969) para a América Latina e Caribe, de Rarotonga (1986) para o Pacífico Sul, de Bangkok (1995) para o Sudoeste asiático, de Pelindaba (2009) para a África e de Semipalatinsk (2009) para a Ásia Central. Ao todo, 113 países são membros dessas zonas, além da Mongólia, cujo status de zona livre de armas nucleares, declarado unilateralmente em 1992, foi reconhecido pelas Nações Unidas em 2000. Todos esses instrumentos são, na realidade, acordos de "não armamento" ou de não proliferação, pois proibiram armas nucleares em territórios ou espaços nos quais elas ainda não existiam. No plano bilateral, as duas principais potências negociaram durante a segunda metade do século XX e no início do XXI diversos acordos para redução de seus arsenais atômicos. Em 2009, entrou em vigor o mais recente desses acordos, denominado "Novo START", nos termos do qual os arsenais de ambas as potências vêm sendo reduzidos a limites previamente acordados, mediante verificação mútua.

Tratado da Antártica

O Tratado da Antártica foi o primeiro no campo do controle de armamentos a ser negociado durante a Guerra Fria com a participação das duas superpotências e é o principal instrumento de um conjunto de acordos conhecido como Sistema de Tratados da Antártica. Entre outras providências, estabelece que a área do continente antártico somente pode ser usada para fins pacíficos e proíbe ensaios com armas nucleares na região.

Tratado do Espaço Exterior

O Tratado do Espaço Exterior, principal texto de direito internacional no campo da utilização pacífica daquele espaço, estabelece que o espaço exterior, a Lua e os corpos celestes são patrimônio comum da humanidade. Proíbe a colocação de armas nucleares em órbita terrestre e a sua instalação na Lua e demais corpos celestes, bem como estacioná-las no espaço. Proíbe também ensaios de armas de qualquer espécie e outros usos militares nesses ambientes.

Tratado do Fundo do Mar

O Tratado de Proibição de Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar e em seu Subsolo, conhecido com o nome abreviado de Tratado do Fundo do Mar, proíbe as atividades mencionadas em seu título além do limite de 12 milhas da costa.

Tratados de Proibição de Ensaios Nucleares

Entre 1945 e 1996 foram realizadas mais de duas mil detonações experimentais de explosivos nucleares. Os dois tratados que proibiram esses ensaios, inicialmente na atmosfera e posteriormente no subsolo e outros ambientes, tiveram origens e tramitação diferentes. O primeiro, o *Tratado de Proibição Parcial de Ensaios Nucleares*, conhecido pela sigla em inglês PTBT, foi concluído em 1963 entre os Estados Unidos e a União Soviética e assinado pelas duas superpotências e pelo Reino Unido, considerados suas "Partes originais". O acordo foi facilitado pelo fato de que àquela altura os três países já haviam conseguido dominar a tecnologia de ensaios subterrâneos. Proibiu testes nucleares submarinos, no espaço

e na atmosfera e entrou em vigor no mesmo ano, quando aqueles três estados depositaram seus instrumentos de ratificação.

As negociações do segundo desses instrumentos, o *Tratado de Proibição Abrangente de Ensaios Nucleares*, conhecido pela sigla em inglês CTBT, ocorreram lentamente. Desde meados dos anos 1960 conversações técnicas informais no seio do antigo Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento já vinham debatendo aspectos relativos à possibilidade de verificação eficaz de detonações subterrâneas. Nos anos 80 foi estabelecido um grupo de trabalho no ENDC (Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento)[6] para iniciar a preparação de textos de artigos para o futuro tratado. Contudo, somente com a evolução da tecnologia de ensaios nucleares em laboratório[7], já na década de 1990, foi possível a mudança das posições das principais potências nucleares em direção à proibição de detonações experimentais em todos os ambientes. A negociação formal, com base nos trabalhos preparatórios anteriores, foi iniciada em 1993 no seio da Conferência do Desarmamento. O novo instrumento, finalizado em 1996, não obteve o consenso da totalidade dos membros da Conferência. A Índia, interessada em obter capacidade nuclear bélica, impediu o acordo para o envio do texto à Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 1996, o governo australiano apresentou, nesse último foro, um projeto de resolução que o endossava e o submetia à assinatura dos estados[8]. No mesmo ano o Tratado foi assinado por 71 estados, inclusive cinco dentre os possuidores de capacidade nuclear bélica. Em 2014 o instrumento contava com 183 estados partes, entre signatários e ratificantes. O Tratado criou um organismo internacional encarregado de estabelecer e operar um sistema de monitoramento sismológico, hidroacústico, de infrassons e de radionuclídeos a fim de detectar explosões subterrâneas e distingui-las de

6 Órgão sucessor do Comitê dos Dez Países (TNDC), que fora constituído em 1962 sob os auspícios do secretário-geral da ONU.

7 Os países mais avançados desenvolveram a tecnologia de ensaios "subcríticos" em laboratório, nos quais não se forma massa crítica e não ocorre a reação físsil em cadeia, como em uma detonação nuclear.

8 Essa manobra processual visou obviar a necessidade de consenso na Conferência do Desarmamento. Em 1966 os dois copresidentes do Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC) enviaram à AGNU, sob sua responsabilidade, o texto do projeto de Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, que tampouco obtivera consenso no ENDC.

movimentos sísmicos naturais, a cargo de uma organização internacional sediada em Viena.

O CTBT, contudo, ainda não entrou em vigor devido à complexa fórmula constante de seu artigo 14, que exige para isso a assinatura e ratificação de 44 estados especificados nominalmente no texto. Até fevereiro de 2016, oito entre esses ainda não haviam iniciado ou completado esse processo: Estados Unidos, China, Coreia do Norte (RPDC), Egito, Irã, Índia, Israel e Paquistão. Os cinco primeiros já o assinaram e os três últimos até o momento não demonstraram maior interesse em fazê-lo. Acredita-se que a China aguardaria a ratificação norte-americana para tomar idêntica atitude. No momento da preparação destas notas está em curso um processo de negociação que visa a obter a ratificação simultânea do CTBT por parte de Israel e Egito. Com exceção da Coreia do Norte, nenhum daqueles oito países realizou detonações experimentais desde 1996. Os Estados Unidos, a Rússia, a China, o Reino Unido e a França declararam unilateralmente moratórias em seus programas de ensaios subterrâneos. A Índia realizou dois ensaios em 1998 (além do que havia levado a cabo em 1974 sob a designação de "explosão nuclear pacífica"). O Paquistão fez dois testes em 1998 e a RPDC anunciou haver levado a cabo com êxito ensaios em 2006, 2009, 2013, 2016 e 2015 (este último alegadamente com uma bomba de hidrogênio).

Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares

Desde o início da década de 1950, os Estados Unidos e a então União Soviética vinham se preocupando com a possibilidade de acesso ao exclusivo clube dos detentores de arsenais nucleares. As duas superpotências começaram a articular-se para buscar fórmulas que impedissem a aquisição de armas nucleares por parte de novos países. Entre outras iniciativas, apresentaram projetos individuais de um tratado de não proliferação de armas nucleares ao Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC), sediado em Genebra. Em seguida, em 1965, introduziram um projeto conjunto negociado entre ambas[9]. A insistência de Washington e Moscou na rápida aprovação desse projeto, com o apoio

9 Anteriormente à apresentação do projeto conjunto, as duas superpotências haviam já trazido ao Comitê das Dezoito Nações projetos individuais, de conteúdo semelhante, embora com certas diferenças importantes.

de seus aliados dos dois pactos defensivos, demonstrava claramente o interesse de ambos em restringir ao máximo o círculo dos possuidores de armamento nuclear. Em 1952, o Reino Unido havia realizado na Austrália sua primeira explosão nuclear experimental, seguido pela França, cujo ensaio fora feito em uma região parcamente habitada no sul da Argélia em 1960. Em 1964, a China explodira seu primeiro artefato nuclear. O projeto soviético-americano estipulava a data limite de 1º de janeiro de 1968 para que um estado pudesse ser formalmente reconhecido como possuidor de armamento nuclear. Dessa forma, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas se tornaram beneficiários desse reconhecimento.

Durante o ano de 1966 e início de 1967, o projeto conjunto americano-soviético foi discutido no Comitê das Dezoito Nações. Atendendo a algumas das preocupações trazidas pelos membros do Grupo dos Oito[10], os dois proponentes apresentaram novas versões do projeto, que mesmo assim não satisfizeram integralmente aquelas preocupações. Finalmente, em março de 1967, os dois copresidentes do órgão – os representantes dos Estados Unidos e da União Soviética – decidiram remetê-lo à XXV Assembleia Geral da ONU, sem o consenso do Comitê. Depois de debatido na Assembleia, onde ainda sofreu algumas alterações, o projeto de tratado foi endossado por meio de uma resolução que o recomendou à assinatura dos estados por 95 votos positivos, 4 contrários e 21 abstenções, inclusive a do Brasil. Ao receber 40 ratificações, o instrumento entrou em vigor em 1970, transformando-se no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, conhecido pela sigla TNP.

O texto do TNP é bastante simples e direto. É constituído por um preâmbulo e 11 artigos. O preâmbulo contém expressões gerais de intenção, mencionando *inter alia* os perigos da proliferação nuclear, a necessidade de apoio ao sistema de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), os benefícios da exploração pacífica da energia atômica e o propósito de conseguir em breve prazo a cessação da corrida armamentista nuclear e de dar passos eficazes no sentido do desarmamento nuclear. O artigo I proíbe os países definidos como "estados nucleares" (aqueles que houvessem realizado detonações de explosivos nucleares até a data limite

10 Birmânia (atual Mianmar), Brasil, Egito, Etiópia, Índia, México, Nigéria, Suécia e República Árabe Unida.

de 1º de janeiro de 1968)[11] de proporcionar armas ou engenhos explosivos nucleares aos "estados não nucleares" (isto é, todos os demais) ou assisti-los de qualquer maneira para sua obtenção. O artigo II proíbe os estados não nucleares de fabricar ou receber de qualquer doador essas armas ou engenhos. O artigo III trata dos sistemas compulsórios de verificação do cumprimento das obrigações dos países não possuidores de armas nucleares, a cargo da Agência Internacional de Energia Atômica; o artigo IV reconhece o "direito inalienável" de todas as partes do Tratado ao desenvolvimento e uso da energia nuclear para fins pacíficos. O artigo V dispõe sobre a realização de serviços explosivos para finalidades civis, que constituía na época um dos temas de interesse dos países não nucleares. Pelo artigo VI, todos os estados partes do Tratado se obrigam a entabular, "de boa fé" e "em breve prazo", negociações tendentes à cessação da corrida armamentista nuclear e ao desarmamento nuclear, inclusive o desarmamento geral e completo. O artigo VII reconhece o direito das partes a concluir acordos regionais no campo do desarmamento nuclear. O artigo VIII trata de emendas ao Tratado e da realização de Conferências quinquenais para exame da implementação do instrumento, enquanto o artigo IX se ocupa das formalidades de ratificação e entrada em vigor. No parágrafo 3 surge a definição de "estado possuidor de arma nuclear" para os fins do tratado. O artigo X contém os dispositivos relativos à denúncia do Tratado e a uma Conferência a ser convocada 25 anos após a vigência a fim de decidir se o instrumento deveria permanecer indefinidamente em vigor ou ser prorrogado por períodos suplementares.

Muitos países não possuidores de armas nucleares, inclusive o Brasil, assumiram uma postura crítica por considerarem discriminatória a divisão entre possuidores e não possuidores, com prerrogativas e obrigações diferenciadas. Criticavam também a redação branda do artigo VI, que não impunha obrigação categórica de desarmamento nuclear aos possuidores. Alguns iam mais longe, ao considerar que o TNP estabelecia um verdadeiro sistema de *apartheid* nuclear não apenas no que se refere à fabricação e posse de armas atômicas, mas principalmente ao desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos.

11 O fato de serem eles os mesmos cinco países que dispõem de poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas levou o embaixador João Augusto de Araújo Castro a considerar a Carta da ONU e o TNP como instrumentos de congelamento do poder mundial.

Mesmo assim, ao longo do tempo a adesão ao TNP foi aumentando, malgrado suas deficiências, em grande parte porque a maioria dos países havia efetivamente renunciado a quaisquer ambições de vir a desenvolver armas nucleares, por não dispor dos recursos financeiros e tecnológicos necessários ou por não considerá-las essenciais para sua segurança, ou ainda por acreditar que era de seu interesse a consolidação de um regime universal de não proliferação. Pode-se afirmar que o regime existente representa importante contribuição para limitar o número de estados que dispõem de armas nucleares aos atuais nove e promover aumento da confiança em níveis regionais. Até hoje nenhum país não nuclear parte do TNP se dotou clandestinamente de armamento atômico.

O Brasil assinou o TNP em 1996, e o Congresso Nacional o ratificou em 1998, com a ressalva expressa no Decreto Legislativo nº 65, de 2 de julho de 1998, a saber: "A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a *completa eliminação* das armas atômicas".

Em maio de 1995, realizaram-se simultaneamente, em Nova York, a V Conferência quinquenal de exame da implementação do Tratado e a Conferência sobre a extensão de sua vigência. Estavam em jogo a solidez do regime de não proliferação e a própria sobrevivência do TNP. Os países nucleares e seus aliados favoreciam a prorrogação indefinida, enquanto um setor mais radical entre os não alinhados preferia prorrogar o tratado por mais 25 anos, de maneira a poder prosseguir pressionando no sentido de medidas concretas de desarmamento. O entendimento decisivo foi o consenso em torno de três decisões e uma resolução apresentada pelas três potências nucleares depositárias do Tratado, que tratava da realização de uma Conferência sobre a eliminação de armas de destruição em massa no Oriente Médio. A decisões versaram sobre a) o fortalecimento do processo de avaliação da implementação do Tratado; b) princípios e objetivos para a não proliferação e o desarmamento nuclear; e c) a extensão indefinida da vigência do Tratado. Assegurados esses elementos, o presidente da Conferência de Exame e Extensão declarou formalmente não existir objeção à prorrogação indefinida. Com essa decisão, o TNP está hoje em vigor por prazo indeterminado.

Nos trabalhos preparatórios e durante as conferências quinquenais posteriores, muitos estados não nucleares continuaram a mostrar-se insatisfeitos com o que consideravam ausência de medidas concretas de desarmamento e aparente falta de vontade política dos possuidores e seus aliados para adotar medidas concretas de desarmamento e implementar a decisão de 1995 sobre o Oriente Médio[12]. Por exemplo, a Conferência de Exame de 2000 adotou um conjunto de "13 passos" para o desarmamento nuclear, que nunca tiveram seguimento. A de 2005 terminou sem sequer a aprovação de um documento final. A de 2010, porém, foi considerada bem-sucedida devido à adoção de um Plano de Ação contendo 22 pontos e de uma decisão de realizar em 2012 a Conferência sobre o Oriente Médio acordada em 1995. A falta de progressos sobre esse Plano, especialmente devido à impossibilidade de preparação da Conferência sobre o Oriente Médio, resultou no malogro da mais recente Conferência de Exame em 2015, que tampouco conseguiu adotar um documento final substantivo. Ao longo da existência do TNP, aliás, cinco dentre as nove Conferências de Avaliação terminaram sem conseguir consenso sobre os temas de substância.

Zonas Livres de Armas Nucleares

Desde o advento da era nuclear, a comunidade internacional tem procurado limitar os espaços disponíveis para a colocação de armas atômicas. O Documento Final da I Sessão Especial da Assembleia Geral sobre Desarmamento definiu os princípios básicos para a criação de zonas livres de armas nucleares, posteriormente explicitados em uma Resolução da Assembleia Geral em 1975. Os Tratados de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok, Pelindaba e Semipalatinsk, mencionados acima, são os que até agora se encontram em vigor com esse objetivo. Todas as zonas existentes, exceto a última, se situam no Hemisfério Sul. Os Tratados que estabeleceram as zonas livres de armas nucleares contêm protocolos

12 Não têm sido poucas as expressões públicas de insatisfação, por parte de membros não nucleares do TNP, com a percebida falta de vontade política dos cinco possuidores para adotar medidas concretas de desarmamento. Um ex-Embaixador chegou a considerar o TNP uma "trapaça" (*swindle)* e um dos Chefes de Delegação afirmou oficialmente, na Conferência de Exame de 2005, que seu país "lamentava" (*regretted*) haver concordado com a extensão indefinida em 1995. Alguns comentaristas especulam que, após haver conseguido a extensão indefinida do TNP, os cinco Estados nucleares teriam se desinteressado em levar adiante as promessas contidas no artigo VI do instrumento.

assinados e ratificados pelos países possuidores de armas nucleares reconhecidos pelo TNP.

Além dos esforços, já mencionados, para o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio, há também propostas semelhantes para o Oceano Ártico e o noroeste da Ásia, ambas com poucas possibilidades de progresso no atual ambiente geopolítico.

Tratado de Tlatelolco: Mesmo antes da chamada "crise dos mísseis" em Cuba, em 1962, alguns países latino-americanos, inclusive o Brasil, demonstraram interesse em proibir o armamento nuclear na América Latina e Caribe. Uma Comissão Preparatória foi estabelecida em 1964, e o Tratado foi concluído e assinado em 1967. Brasil e Argentina cooperaram estreitamente em defesa de seus interesses, que visavam principalmente à preservação de opções em um momento em que o mundo se encontrava dividido entre as posturas antagônicas das duas superpotências da época. O Tratado estabelece a primazia dos objetivos pacíficos sobre os militares no uso de materiais e instalações nucleares (art. 1), a distinção entre engenhos explosivos para fins pacíficos e para fins bélicos (art. 5) e a permissão de realizar explosões com finalidades civis (art. 18), atendidos certos requisitos e condições. A fórmula para entrada em vigor do instrumento, o que formalmente somente ocorreu em 2002, também reflete interesses de alguns dos negociadores. Todos os 34 países da América Latina e Caribe são partes do instrumento. O Tratado contém dois protocolos que tratam, respectivamente, dos territórios sob jurisdição de países extracontinentais e da não introdução de armas nucleares na zona de aplicação do instrumento. Os estados partes do Tratado vêm reivindicando, sem sucesso até o momento, a revisão das reservas e interpretações suscitadas pelos países nucleares signatários do segundo Protocolo. O Tratado de Tlatelolco criou um organismo internacional, a OPANAL[13] para assegurar a observância das obrigações constantes do instrumento.

Tratado de Rarotonga: Entrou em vigor em 1986 e criou uma zona livre de armas ou engenhos explosivos nucleares na área terrestre e marítima definida como "zona desnuclearizada do Pacífico Sul". Seus signatários assumem, entre outras obrigações, as de não adquirir, fabricar ou exercer controle sobre tais armas ou engenhos, não lançar rejeitos

13 Organização para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe, cujo secretário-geral é atualmente o embaixador brasileiro Luiz Filipe de Macedo Soares.

radioativos na área de aplicação e não entregar matéria físsil, ainda que para finalidades pacíficas, a estados que não estejam sujeitos a salvaguardas do artigo III.1 do TNP ou a acordos de salvaguardas da AIEA. A área de aplicação do Tratado de Rarotonga abarca uma extensa região do Oceano Pacífico meridional que inclui Austrália, Ilhas Cook, Fiji, Kiribati, Nauru, Nova Zelândia, Niue, Papua Nova Guiné, Ilhas Salomão, Tonga, Tuvalu, Vanuatu e Samoa.

Tratado de Bangkok: Em vigor desde 1987, esse instrumento obriga seus signatários a não desenvolver, fabricar ou adquirir armas nucleares, transportá-las ou experimentá-las, além de não permitir que qualquer outro estado o faça em seu território. Comprometem-se ainda a não lançar ao mar ou na atmosfera materiais ou resíduos radioativos. O uso de materiais e instalações nucleares é permitido exclusivamente para fins pacíficos. É proibido às partes entregar matéria físsil a países não nucleares exceto sob as salvaguardas do artigo III.1 do TNP ou de acordos de salvaguardas com a AIEA. O Tratado estabeleceu uma comissão destinada a supervisionar sua implementação e assegurar o cumprimento das obrigações dele constantes. O sistema de verificação e controle, definido no artigo 10 do Tratado, compreende o sistema de salvaguardas da agência, relatórios e trocas de informações e outros procedimentos entre as partes. A área de aplicação abrange Brunei Darussalam, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnam.

Tratado de Pelindaba: Esse Tratado, que entrou em vigor em 2009, proíbe aos signatários a pesquisa, fabricação, armazenamento, aquisição, teste, controle e estacionamento de armas nucleares e engenhos nucleares explosivos, além do abandono de rejeitos nucleares no território das partes. Recolhendo preocupações mais recentes, proíbe também ataques a instalações nucleares dentro da zona e exige padrões elevados de proteção física do material e instalações, que devem ser usadas exclusivamente para fins pacíficos. As partes devem aplicar salvaguardas abrangentes da AIEA a todas as atividades pacíficas. Um mecanismo estabelecido no Tratado assegura a verificação do cumprimento, inclusive mediante o estabelecimento de uma Comissão Africana de Energia Nuclear. A jurisdição do Tratado de Pelindaba abarca todo o continente africano e estados insulares, além das ilhas consideradas parte do território africano pela Organização de Unidade Africana (OUA).

Tratado de Semipalatinsk: O nome do instrumento evoca o campo soviético de provas nucleares, situado no Cazaquistão. Apesar das dificuldades de negociação devido a interesses de potências nucleares na região, o Tratado entrou em vigor em 2009 e compreende o Cazaquistão, o Quirguistão, o Turcomenistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão. Suas partes se comprometem a não pesquisar, desenvolver, fabricar, armazenar, adquirir, possuir ou exercer controle sobre armas nucleares ou qualquer outro engenho nuclear explosivo e a não realizar ensaios com explosivos atômicos. Comprometem-se também a concluir e colocar em vigor acordos de salvaguardas abrangentes e um protocolo adicional com a AIEA e a manter padrões de proteção física sobre o material, instalações ou equipamento conforme a Convenção sobre a matéria (CPPNM). Uma cláusula estabelece cooperação para reabilitação de territórios contaminados por atividades nucleares anteriores. O sistema de verificação consiste em reuniões anuais de representantes dos estados partes.

Mongólia: A Mongólia declarou em 1992 a intenção de transformar seu território em uma zona livre de armas nucleares. A Resolução 55/33S Assembleia Geral, de 2000, tomou nota da adoção pelo Parlamento da Mongólia de legislação que define e regula o status do país como zona desnuclearizada.

Instrumentos de salvaguardas e o Protocolo Adicional

O arcabouço jurídico do sistema de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica se compõe de vários elementos. Com base no artigo III.A.5 de seu Estatuto, a Agência pode estabelecer e administrar salvaguardas destinadas a assegurar que materiais, serviços, equipamento, instalações e informações nucleares por ela proporcionadas, ou a seu pedido e sob sua supervisão, não sejam utilizados para quaisquer fins militares. O artigo III do Tratado de Não Proliferação obriga os países não possuidores de armas nucleares que dele sejam parte a submeter-se a procedimentos de salvaguardas conforme estabelecidas em acordo a ser negociado com a AIEA. Tais salvaguardas podem ser do tipo "abrangente" (*comprehensive safeguards*), voluntárias ou específicas.

Após a primeira Guerra do Golfo (1990-91), surgiram suspeitas da existência de atividades clandestinas voltadas para o desenvolvimento de armas de destruição em massa no Iraque, o que levou à negociação

de um Protocolo Adicional (AP) aos acordos de salvaguardas entre os estados partes do TNP e a Agência Internacional de Energia Atômica. O Protocolo, de adesão voluntária, possibilita inspeções mais completas e intrusivas do que as contempladas nos acordos de salvaguardas previstos no artigo III do TNP. A AIEA afirma não estar em condições de verificar a exatidão e completude do cumprimento das obrigações de não proliferação na ausência de um Protocolo Adicional. Alguns países, no entanto, têm resistido a aceitar restrições a seus programas nucleares pacíficos além das contidas nos acordos de salvaguardas celebrados nos termos do artigo III do TNP. Até março de 2016, 146 estados, além da EURATOM, haviam assinado um protocolo adicional com a AIEA, dos quais 127 já o haviam ratificado.

O Protocolo Adicional reflete o desequilíbrio entre as obrigações dos possuidores e não possuidores de armas nucleares constante do TNP. Os cinco estados reconhecidos no TNP como possuidores não são obrigados a aceitar as mesmas restrições exigidas aos não possuidores. Todos os cinco assinaram versões do AP cujos termos divergem significativamente dos modelos preparados pela Agência Internacional de Energia Nuclear para os estados não dotados de armamento nuclear. A Índia, que não é parte do TNP e possui armamento atômico assinou um Protocolo Adicional com a AIEA pelo qual somente certas instalações estão sujeitas a inspeções.

Nos órgãos multilaterais que tratam de desarmamento e não proliferação nuclear, os países possuidores de armas atômicas têm se esforçado para que o Protocolo Adicional seja reconhecido como o único padrão aceitável de verificação para o fornecimento de materiais e assistência técnica no campo nuclear. Após demoradas negociações, em 2011, o Grupo de Supridores Nucleares (NSG) aceitou a inclusão, entre as condições para transferência de materiais sensíveis, da necessidade de que o recipiendário seja parte de um acordo de salvaguardas abrangentes e de um protocolo adicional em vigor ou, enquanto isso não ocorra, esteja implementando acordos de salvaguardas adequados em cooperação com a AIEA, inclusive um arranjo regional de contabilidade e controle do material nuclear, tal como aprovado pela Junta de Governadores da AIEA. Essa decisão representou o reconhecimento, ainda que indefinidamente condicionado no tempo, do sistema de salvaguardas da Agência Brasileiro-

Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em vigor desde 1991.

Organismos e outros mecanismos internacionais no campo do desarmamento

Em 1959 uma resolução da Assembleia Geral criou o Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento (TNDC na sigla em inglês) encarregado de negociações sobre temas de desarmamento. Em 1962 o órgão foi reestruturado como Comitê das Dezoito Nações (ENDC) com a inclusão de mais oito estados, inclusive o Brasil. A Assembleia Geral aprovou novas expansões do ENDC e a I Sessão Especial da Assembleia Geral sobre Desarmamento instituiu a Conferência do Desarmamento (CD) como único fórum negociador multilateral em desarmamento, aumentando sua composição para 40 e posteriormente para os atuais 65 membros. Admitem-se também estados observadores, muitos dos quais pleiteiam nova ampliação que os inclua entre os membros efetivos da Conferência. Com uma presidência rotativa mensal entre seus membros, a CD adota suas próprias regras de procedimento e agenda e submete à Assembleia Geral relatórios anuais sobre seus trabalhos.

A Primeira Sessão Especial das Nações Unidas sobre Desarmamento (SSOD I), que durou quatro semanas em 1978, adotou por consenso o mais completo e equilibrado documento até hoje negociado sobre temas de desarmamento, não proliferação de armas de destruição em massa, armas convencionais e segurança internacional. Duas tentativas de avançar conceitualmente por meio de outras Sessões Especiais, em 1982 e 1988, malograram, terminando sem qualquer acordo. O Documento Final da I SSOD, obviamente, está desatualizado após quase quarenta anos de sua adoção. Existem propostas de realização de uma IV Sessão Especial, mas até o momento não houve consenso a respeito.

A SSOD I decidiu também que a Primeira Comissão da Assembleia Geral da ONU[14] deveria tratar dali em diante exclusivamente de temas de desarmamento. A Comissão do Desarmamento, órgão plenário subordinado à Assembleia Geral, recebeu o encargo de deliberar e preparar

14 A Primeira Comissão da Assembleia Geral se reúne anualmente por 4 semanas, a partir do início de outubro. As resoluções por ela adotadas são levadas à aprovação da Assembleia.

recomendações à Assembleia sobre temas específicos, a cada sessão anual[15]. A SSOD I estabeleceu uma Junta Consultiva do secretário-geral (*Advisory Board*) composta por 15 especialistas designados a título pessoal. A Junta exerce também o papel de Conselho de Administração do Instituto das Nações Unidas sobre Pesquisas em Desarmamento (UNIDIR), organismo autônomo criado em 1980 pela Assembleia Geral.

Na estrutura administrativa do Secretariado das Nações Unidas, o órgão principal é o Escritório para Assuntos de Desarmamento (*Office for Disarmament Affairs – ODA*), chefiado pelo alto representante para Assuntos de Desarmamento e cuja configuração atual foi objeto de uma resolução da Assembleia Geral, em 2007. Sua função é assessorar o secretário-geral nos assuntos ligados ao desarmamento e controle de armamentos. O Escritório é dividido em cinco seções, uma das quais, situada em Genebra, tem o encargo adicional de assegurar o Secretariado da Conferência do Desarmamento. Além disso, existem três Centros Regionais subordinados ao Escritório[16].

Segurança nuclear e terrorismo

O fenômeno do aumento de ações terroristas por parte dos chamados "atores não estatais", voltadas principalmente contra os países industrializados no Hemisfério Norte, mas também ocorridas no mundo em desenvolvimento, gerou reações, às vezes drásticas, de parte dos governos que se sentem mais ameaçados, principalmente após o atentado contra os edifícios gêmeos do *World Trade Center* em Nova York e acontecimentos posteriores em Madrid, Londres e Paris e em cidades africanas e asiáticas, que contribuíram para despertar preocupação na comunidade internacional como um todo.

A Resolução 1504 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, obrigatória para todos os estados membros por ter sido tomada ao abrigo do capítulo VII da Carta, determinou a adoção e implementação, em cada estado membro, de legislação destinada a proibir a qualquer ator não estatal

15 O período de sessões anuais da CDNU, inicialmente fixado em 4 semanas, foi reduzido para duas semanas, nos meses de abril-maio.

16 Os Centros Regionais estão localizados em Lima, para a América Latina e Caribe, em Lomé, para a África, e em Katmandu, para a Ásia. Suas atividades são financiadas com recursos extraorçamentários.

a fabricação, aquisição, posse, desenvolvimento, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, químicas ou biológicas, especialmente para objetivos terroristas, além do estabelecimento de controles domésticos para impedir a proliferação dessas armas. Criou também uma Comissão encarregada de zelar pela execução dessas decisões.

Em discurso pronunciado em Praga em 2009, o presidente Barack Obama procurou dar novo rumo à conceituação dos temas de segurança internacional e à atuação dos países em relação ao assunto. Após definir o terrorismo como principal ameaça à paz e segurança internacionais, Obama afirmou o comprometimento dos Estados Unidos com a "busca da paz e segurança em um mundo livre de armas nucleares" estabelecendo com isso um nexo entre segurança internacional e ausência de armamento nuclear[17].

Em setembro do mesmo ano, o presidente norte-americano tomou a iniciativa de presidir uma reunião de cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas na qual foi aprovada por unanimidade a resolução 1887 daquele órgão. A resolução afirma o compromisso de realizar "um mundo mais seguro para todos e criar as condições para um mundo livre de armas nucleares". Com essa afirmação, o objetivo almejado passou do desarmamento nuclear para a busca das "condições" necessárias para chegar-se a um mundo livre de armas nucleares. A resolução acolhe a tese de que a *proliferação* de armas nucleares é uma ameaça à paz e segurança internacionais, sem levar em conta a opinião de maioria dos membros da comunidade internacional de que a mera *existência* dessas armas é também uma grave ameaça.

Em abril de 2010, o governo norte-americano convocou uma reunião de 47 chefes de estado e governo à qual compareceram também o secretário-geral das Nações Unidas, o presidente do Conselho da União Europeia e o diretor-geral da Agência Internacional de Energia Atômica. A reunião adotou um comunicado de cunho político e um plano de ação que consubstanciam o comprometimento daquelas autoridades máximas de fortalecer os controles sobre material nuclear a fim de reduzir e potencialmente eliminar o risco de que tais insumos venham a cair em

17 Não escapou a observadores mais críticos da postura dos países nuclearmente armados que o presidente Obama teve o cuidado de não utilizar a expressão "desarmamento nuclear", preferindo a fórmula um tanto menos precisa de "um mundo livre de armas nucleares".

mãos de atores não estatais com finalidades terroristas. Essa primeira reunião definiu principalmente compromissos políticos e medidas específicas a serem adotadas pelos estados e foi seguida pelas de Seul (2012) e Haia (2014). A quarta e última conferência dessa série, realizada em Washington na primavera de 2016, reiterou aqueles compromissos e medidas voluntárias e criou um grupo de especialistas de alto nível para acompanhar o assunto.

Embora os resultados desse esforço tenham ficado aquém das expectativas, o tema da segurança nuclear continuará a ocupar posição de destaque na agenda internacional devido ao recrudescimento de operações terroristas contra civis e ao receio de que explosivos ou fontes de radiação nucleares venham a ser utilizados em futuros atentados. É importante que todos os estados cooperem ativamente para eliminar essa eventualidade, pois suas consequências negativas recairão sobre a comunidade internacional como um todo e não apenas sobre os alvos diretos dessas ações. Em decorrência da atenção conferida à segurança de materiais nucleares ao longo dos últimos anos, foi possível lograr a entrada em vigor da emenda à Convenção para a Proteção Física de Materiais Nucleares (CPPNM, na sigla em inglês) que torna obrigatória para os signatários a adoção de medidas domésticas de vigilância e proteção. A Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) terá papel preponderante no aperfeiçoamento e adoção de normas internacionais correlatas.

O papel da sociedade civil

As organizações da sociedade civil têm tido crescente participação e influência no debate e na condução multilateral de assuntos de desarmamento especialmente a partir da década de 1980. Dos esforços de governos e organizações não governamentais de cunho humanitário no campo das armas convencionais resultaram, por exemplo, a Convenção de Ottawa sobre proibição e eliminação de minas terrestres (1998), a Convenção que proibiu munições "em cacho" (2010) e o Tratado Sobre Comércio de Armas (2014). Esses instrumentos preveem parcerias entre organizações não governamentais e as Nações Unidas para sua implementação.

As atividades das ONGs em matéria de desarmamento nuclear foram particularmente intensas nos anos 80, quando recrudesceram as

hostilidades entre os dois blocos adversários e novas armas nucleares foram colocadas em posição de tiro em ambos os lados da confrontação bilateral. O acordo entre as duas superpotências sobre eliminação das forças nucleares de alcance intermediário (INF) em 1987 foi em parte resultado da mobilização de centenas de milhares de pessoas em manifestações nos Estados Unidos, na Europa Oriental e no Japão.

A atuação de organizações não governamentais no campo do desarmamento, não proliferação e controle de armamentos, assim como em questões de segurança internacional, tem se desenvolvido em sintonia com governos e delegações de numerosos estados em muitas áreas de ação, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Entre essas áreas estão o esclarecimento e a conscientização da opinião pública, a realização sistemática de estudos e pesquisas sobre as principais questões e pontos de divergência entre as posições adotadas pelos Estados, a formação de grupos de apoio em nível nacional e transnacional, o desenvolvimento de propostas inovadoras sobre normas de comportamento dos estados, a advocacia e promoção de temas sobre os quais o consenso se afigura possível e a facilitação do diálogo por meio de canais informais. Anualmente, várias ONGs, sobretudo japonesas, recolhem centenas de milhares de assinaturas de apoio a petições em prol do desarmamento nuclear e as apresentam a altos funcionários por ocasião das principais reuniões dos órgãos multilaterais das Nações Unidas dedicados ao tema. Realizam também diversas atividades à margem desses eventos, dentro e fora do prédio da ONU.

Algumas das ONGs mais ativas se mostram convencidas de que o maior engajamento da sociedade civil, inclusive mediante o questionamento das regras básicas escritas e não escritas que regem o sistema multilateral de negociação, poderá facilitar e tornar mais eficaz o progresso nos órgãos específicos encarregados dessas negociações. Várias ONGs reivindicam modalidades de participação formal nos trabalhos dos órgãos governamentais, o que tem gerado incompreensão e desconfianças mútuas.

Mais recentemente, algumas dessas organizações têm procurado alertar a sociedade para as consequências catastróficas de qualquer uso de armas nucleares, noção recolhida no Documento Final adotado por consenso na Conferência de Avaliação do TNP em 2010. De então para

cá, realizaram-se três conferências promovidas por ONGs, com auxílio de alguns governos, cujas conclusões apontaram, entre outras consequências, a virtual impossibilidade de atender às emergências humanitárias decorrentes do uso de armas nucleares. Na Conferência de Avaliação do TNP em 2015, mais de 120 governos se associaram ao "compromisso humanitário" proposto pela delegação da Áustria (estigmatizar, proibir e eliminar armas nucleares). A ideia de negociação imediata de uma convenção nesse sentido vem sendo defendida com ardor por algumas ONGs. Outras têm privilegiado medidas de redução dos riscos de uso de tal armamento e estudos sobre possível verificação de compromissos de desarmamento nuclear.

À guisa de conclusão – Perspectivas

Apesar da insatisfação generalizada constantemente manifestada nos foros multilaterais pelos países que não possuem armamento nuclear, um observador isento poderia concluir que os esforços de regulamentação da corrida armamentista ao longo dos setenta anos de existência da arma atômica resultaram pelo menos na adoção de um *corpus* de princípios, tratados e acordos multilaterais e bilaterais de inegável importância que vêm sendo observados de modo razoavelmente satisfatório pela comunidade internacional. Isso não significa, evidentemente, que tais instrumentos não possam ser aperfeiçoados a fim de atender a preocupações legítimas. O direito internacional humanitário sobre uso de armamentos, igualmente, experimentou importante evolução positiva desde a Declaração de São Petersburgo, em 1868, que proibiu o emprego de certas armas em operações de guerra.

Os poucos episódios de dúvidas ou acusações de não cumprimento dos compromissos de não proliferação nuclear constantes daqueles textos legais têm sido resolvidos na maior parte das vezes por uma combinação de pressões políticas e econômicas, como foram os casos da Líbia e mais recentemente do Irã. O acordo entre os P 5+1 e o governo de Teerã em 2015 representou importante êxito diplomático no campo da não proliferação, mas não eliminou completamente as desconfianças entre as duas partes. O comportamento não ortodoxo da Coreia do Norte, sustentado pelos interesses chineses, com repercussões nas relações de poder entre Pequim e Washington, continua a suscitar graves preocupações que poderão levar

a uma escalada das tensões entre os países do Nordeste da Ásia. Alguns políticos na Coreia do Sul, por exemplo, começam a sugerir que o país se desvincule de seus compromissos de não proliferação e examine a possibilidade de dotar-se de capacidade nuclear bélica. Vozes semelhantes nesse sentido costumam erguer-se periodicamente no Japão.

No Oriente Médio e no Golfo Pérsico situam-se focos preocupantes de instabilidade, com a deterioração das relações entre o Irã e a Arábia Saudita e a permanente hostilidade entre Israel e os países árabes. Os processos negociadores envolvendo essas regiões, tanto no âmbito das Nações Unidas quanto em instâncias mais restritas, não têm conseguido progressos significativos. A deterioração progressiva do relacionamento entre os Estados Unidos e a Rússia, agravada recentemente pelos acontecimentos na Ucrânia e na Síria, constitui também motivo de preocupação.

Embora em foros multilaterais como a I Comissão da Assembleia Geral, a Conferência do Desarmamento e as Conferências de Exame do TNP sejam comuns expressões de veemente desagrado das delegações com a ausência de passos concretos no sentido do desarmamento nuclear, os pronunciamentos dos dirigentes máximos dos países não nucleares em geral não ultrapassam o nível da retórica. É muito provável que reivindicações de ação decisiva em prol do desarmamento estejam constantemente ausentes dos contatos diretos de cúpula entre Chefes de estado de países nucleares e não nucleares, o que mostra a baixa importância relativa desse tema no relacionamento bilateral entre esses estados. Em contraposição, os estados possuidores frequentemente realizam gestões, inclusive no nível mais elevado, e muitas vezes de maneira concertada, para promover a adoção de medidas de não proliferação e de controle das atividades nucleares que são de seu interesse imediato. Enquanto os países não nucleares insatisfeitos com o atual estado dos esforços multilaterais de desarmamento não elevarem, em conjunto, o nível, o tom e a frequência de suas reivindicações, será extremamente difícil conseguir progresso nas instâncias multilaterais.

Se, por um lado, o conjunto de normas consubstanciado nos textos legais internacionais tem assegurado certo disciplinamento e previsibilidade no relacionamento entre os estados no campo do controle e não proliferação de armas (tanto de destruição em massa quanto convencionais), por outro, contribui para a consolidação da divisão do mundo entre *haves* e *have*

nots e perpetuação da hegemonia dos primeiros sobre os segundos. A conceituação de Araújo Castro sobre o congelamento do poder mundial se mostra, assim, perfeitamente atual. Confirmando sua profética visão dos anos 60 sobre os "três D"[18], o desarmamento continua a ser entendido como "um ritmo tolerável da corrida armamentista", inclusive em seu aspecto nuclear.

É impossível, evidentemente, fazer vaticínios. Até o momento, os países centrais têm conseguido manter um mínimo de comedimento em suas atitudes e decisões, evitando a exacerbação de tensões entre si que possam levar à confrontação bélica, o que não impediu que o Boletim de Cientistas Atômicos adiantasse recentemente o "relógio do Juízo Final" (*Doomsday Clock*) de cinco para três minutos antes da meia noite. A evolução tecnológica, cada vez mais acelerada, acena com a possibilidade de bombas atômicas mais leves, mais precisas e miniaturizadas, capazes de reduzir em muito os chamados "danos colaterais" e tornando *menos impensável* seu uso. O aperfeiçoamento de outras formas de combate, como os sistemas de defesa por meio de redes de foguetes de interceptação, os engenhos não tripulados e a possibilidade de guerra cibernética possivelmente alterarão radicalmente em um futuro não muito distante a maneira pela qual atualmente os países tecnologicamente mais avançados encaram a defesa de sua segurança e a eventualidade da eclosão de conflitos armados. Isso certamente acarretará a necessidade de revisão de conceitos e doutrinas militares e poderá ensejar mudanças significativas nos instrumentos internacionais que regulam o relacionamento entre os estados nesse particular.

18 Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização, os três grandes temas com que se defrontava a comunidade internacional naquela década (vide discurso pronunciado em 19 set. 1963, na abertura do debate geral da Assembleia Geral das Nações Unidas pelo então ministro de estado das Relações Exteriores João Augusto de Araújo Castro).

A China e sua vizinhança

Cláudio Garon*

An observation from the 16th century – "Whoever is lord of Malacca has his hand on the throat of Venic" – still conveys the region's maritime importance.[1]

A política externa chinesa para o Sudeste Asiático em geral e para o mar do Sul da China em particular resume os desafios enfrentados por Pequim tanto em sua diplomacia regional quanto na elevação de seu perfil internacional. A importância do mar do Sul da China para o país e seu desenvolvimento e a relevância que Pequim dá a essa região na formulação de sua política externa fazem dela cenário privilegiado para a observação da diplomacia chinesa e para a análise dos diversos fundamentos da tomada de decisão em política externa desse país.

Essa região do Oceano Pacífico é, ao mesmo tempo, das primeiras afetadas pelo crescimento chinês, palco da atuação dos diversos atores domésticos que participam da formulação e implementação de política externa, e cenário para observar as formas de elaboração e as prioridades de atuação dessa política. Ali se encontram de forma clara os interesses de China e Estados Unidos, países cuja relação contribuirá para definir o caráter do sistema internacional no século XXI. O desenvolvimento dessa relação no mar do Sul da China dará pistas de como ela poderá evoluir em outras áreas, como a África e a América Latina.

* Diplomata de carreira. As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor e não refletem, necessariamente, a posição oficial do governo brasileiro.

1 FRENCH, Howard W. China's Dangerous Game. *The Atlantic*. Washington: Atlantic Media, 13 out. 2014. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2014/11/chinas-dangerous-game/380789/>.

A ascensão da China em termos econômicos, políticos e de poder brando é um dos fenômenos internacionais mais importantes do final do século XX e do início do XXI[2]. Acelerado com as reformas de Deng Xiaoping a partir do final dos anos 1970, o crescimento da República Popular da China alterou substancialmente a paisagem política e econômica de todo o mundo, não apenas da Ásia Oriental. Em 40 anos, a China tornou-se a segunda economia do mundo e, segundo alguns analistas, superará os Estados Unidos por volta de 2030. Desde o início das reformas, a economia chinesa nunca cresceu menos do que 6% ao ano, chegando a se aproximar de 20%, em termos nominais, na primeira década do século XXI.

Em 2013, a China contou com Produto Interno Bruto de US$ 9,2 trilhões, intercâmbio comercial de US$ 4,2 trilhões e reservas internacionais de US$ 3,8 trilhões[3]. De acordo com dados consolidados da Organização Mundial do Comércio e do Fundo Monetário Internacional, é o maior exportador do mundo, em breve o maior importador, detentor das maiores reservas monetárias e um dos principais financiadores internacionais. O crescimento se dá tanto em termos de volume quanto de qualidade. Se há 40 anos o país era exportador de produtos primários e importador de manufaturados, hoje se converteu em fábrica do mundo e já está em plena transição para a chamada economia da criação.

A relevância do mar do Sul da China, por onde passam as principais rotas comerciais do mundo, não vem de hoje. Mesmo países distantes, como é o caso do Brasil, têm sua inserção comercial no principal polo de desenvolvimento do mundo afetada pela situação no mar do Sul da China.

Do lado da economia, trata-se da rota marítima mais movimentada do mundo, pela qual passam diariamente 10 milhões de barris de petróleo por dia – o grosso da importação de países como China, Coreia do Sul e Japão – e algo entre um terço e metade do comércio internacional de bens. Estudos geológicos estimam que as reservas de hidrocarbonetos podem

2 Nas palavras de Hillary Clinton: "The rise of China is one of the most consequential strategic developments of our time". CLINTON, Hillary. *Hard Choices*. Nova York: Simon & Schuster, 2014, p. 42.

3 DRAGONOMICS. *China Quarterly Economic Outlook*. Hong Kong: Gavekal, terceiro trimestre de 2014, p. 60.

estar entre 2,5 bilhões e 22 bilhões de barris de petróleo e de 190 a 550 trilhões de pés cúbicos de gás[4] – para não falar nas reservas ictiológicas.

Do ponto de vista político, o mar do Sul da China é uma colcha de retalhos de reivindicações territoriais sobrepostas. Pequim e Taipé parecem reivindicar soberania por aproximadamente 80% da área, com base em uma linha de nove traços presentes em seus mapas desde 1947 e em direitos históricos – parecem, porque nunca esclareceram se a reivindicação é sobre as águas ou sobre os acidentes geográficos localizados dentro da linha e suas águas adjacentes. Brunei Darussalam, Filipinas, Malásia e Vietnam reivindicam acidentes geográficos diante de suas costas, com base na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, coincidindo muitos deles com os reivindicados pela China. A relativa fraqueza desses quatro países *vis-à-vis* Pequim faz com que resistam a qualquer negociação bilateral, enquanto a China insiste nelas, rejeitando qualquer internacionalização da questão ou mesmo recurso à arbitragem.

Durante anos, a China guiou-se pelo mantra de Deng Xiaoping, para quem o país deveria "ganhar tempo" para reunir forças suficientes antes de elevar o perfil de sua presença internacional[5]. Hoje, não se questiona que o país já tenha elevado seu perfil internacional. Para além de sua influência econômica, seus interesses políticos espalharam-se até mesmo por países com os quais não mantém relações diplomáticas na África e na América Central.

A ação internacional chinesa recuperou certo protagonismo com a Revolução de 1949, mas só veio a tornar-se mais consistente a partir da reforma de 1978 e dos excepcionais números econômicos dela decorrentes. Entre 1949 e 1978, a República Popular da China teve uma participação instável e de certa forma pendular no cenário internacional. Alternou momentos de esforços para exportar a revolução em franca oposição aos Estados Unidos com momentos de aproximação com Washington para isolar a União Soviética nas duas últimas décadas da Guerra Fria. Nesse período, uma constante, cujas repercussões são percebidas até os dias

4 U. S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *South China Sea*. Washington, fev. 2013. Disponível em: <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/South_China_Sea/south_china_sea.pdf>.

5 A origem dessa ideia atribuída ao líder chinês ainda é misteriosa, mas assumida por analistas chineses e ocidentais como verdadeira.

de hoje, foi a sustentação da imagem do país como vítima nas mãos de estrangeiros. Com ou sem razão, as lideranças chinesas pós-revolucionárias encararam o exterior, em especial as grandes potências, como ameaça.

Contemporaneamente, uma sensação de cerco contínuo é componente importante da visão chinesa de relações internacionais. Tal sensação tem sua origem no "século de humilhações", período em que o outrora todo-poderoso Império do Meio foi repetidamente derrotado em guerras e teve parte de sua soberania perdida nos "tratados desiguais". A sucessão desses tratados desde o final da Primeira Guerra do Ópio deu margem ao surgimento de uma oposição nacionalista aos governos imperiais e às administrações republicanas. Tanto o Partido Comunista da China quanto o Kuomintang fizeram da oposição à intervenção estrangeira base de suas plataformas política e militar[6].

A combinação entre a sensação de cerco, a educação patriótica baseada no ensino sobre o "século de humilhações", reforçada a partir da gestão Jiang Zemin, e o forte crescimento econômico do país ajudou a produzir nas autoridades e na opinião pública local uma postura nacionalista, que gerou em outros países receio quanto à direção e à natureza da ascensão chinesa. Esse temor é particularmente agudo entre os vizinhos, que, durante vários séculos, viveram em um ambiente regional hierarquizado em torno da China e que agora temem que Pequim busque construir uma lógica de dominação da Ásia.

A abertura econômica possibilitou o restabelecimento de relações com diversos países responsáveis pelo "século de humilhações", obrigando Pequim a repensar suas ações e narrativas diplomáticas. O primeiro desses movimentos, ainda nos anos 1970, pode ser resumido pela ideia, atribuída a Deng Xiaoping, de que a China deveria engavetar suas disputas, manter um perfil baixo e ganhar tempo enquanto fortalecia sua posição. O crescimento econômico da China e o aumento de sua interação internacional levaram o país a modernizar esse conceito, para transmitir a imagem de que não se aproveitaria da nova posição para compensar perdas do passado.

6 Ainda que tenha moderado a retórica nacionalista por uma postura internacionalista após a vitória sobre o Kuomintang na Guerra Civil, o PC reforçou esse discurso quando as reformas e a abertura tornaram obsoleto o internacionalismo proletário.

Sem deixar de lado as ideias de Deng, verdadeiros dogmas na política externa chinesa, Pequim criou o conceito de "ascensão pacífica" – depois alterado para desenvolvimento pacífico por receio da imagem que o termo ascensão poderia gerar em outros países. Segundo lembram Linda Jakobson e Dean Knox,

> *a well-publicized example of the sway that scholars sometimes have over foreign policy terminology involved the term "peaceful rise", introduced in November 2003 by leading CPC theoretician Zheng Bijian to describe China's broad foreign policy objectives. The term was initially used by Chinese leaders, but after a heated debate among scholars and officials, it was dropped from official language and replaced by the term "peaceful development"* [7].

Em discurso pronunciado em Paris em março de 2014, por ocasião das comemorações do cinquentenário das relações diplomáticas sino-francesas, Xi Jinping recuperou citação atribuída a Napoleão Bonaparte para descrever a ascensão da China no cenário internacional. Adjudica-se ao líder francês ter afirmado que a China era um leão adormecido, que, no dia em que acordasse, faria o mundo tremer[8]. Segundo o dirigente chinês, o leão teria acordado, mas seria "pacífico, simpático e civilizado"[9].

A declaração do presidente Xi Jinping enquadra-se no esforço chinês de afirmar ao mundo que a ascensão econômica e política da China não é um fator de perturbação da ordem, antes pelo contrário. Apesar das fricções com os vizinhos e das diferenças com outras potências, Pequim tenderia a manter o caminho do "desenvolvimento pacífico" preconizado desde o início do século XXI. O governo Xi não deixa de enfatizar o poder econômico e militar do país, mas parece trabalhar no sentido de afinar seu discurso para aumentar sua credibilidade no cenário internacional, defendendo que a China poderosa quer paz e estabilidade.

---

7 JAKOBSON, Linda; KNOX, Dean. *New Foreign Policy Actors in China. SIRI Policy Paper*, Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute, n. 26, 2010, p. 39.

8 Ainda que essa afirmação não tenha sido encontrada nos escritos de Napoleão Bonaparte, estima-se que a teria pronunciado em seu exílio de Santa Helena, possivelmente em 1816, depois de ler o relato da viagem à China de George Macartney, primeiro enviado britânico ao Império do Meio.

9 XI, Jinping. *Discours du président de la République Populaire de Chine Xi Jinping à la conférence commémorant le cinquantenaire des relations diplomatiques entre la Chine et la France.* Paris, 27 mar. 2014. Disponível em: <http://fr.china-embassy.org/fra/zfzj/t1143117.htm>.

A administração Xi Jinping atualizou ainda mais a ideia de desenvolvimento pacífico, incorporando os conceitos de "sonho chinês" e "rejuvenescimento da nação chinesa". Inicialmente pensadas para consumo doméstico, essas considerações foram estendidas ao campo internacional. O "sonho chinês" de uma sociedade moderadamente desenvolvida em 2021 (centenário de fundação do Partido Comunista) e plenamente desenvolvida em 2049 (centenário da República Popular) dependeria de um ambiente externo pacífico e estável, justificando a manutenção do "desenvolvimento pacífico", agora acompanhado pela defesa dos "interesses vitais", termo geralmente utilizado em referência à unidade da China e à soberania nacional.

A incorporação dessas noções de "sonho chinês" e "rejuvenescimento da nação chinesa" ganha especial importância por ter sido feita por um Xi Jinping já consolidado no poder como o dirigente chinês mais poderoso desde Deng Xiaoping. Menos de dois anos depois de ter assumido em novembro de 2012 a Secretaria-Geral do Partido Comunista da China, centro do poder no país, Xi havia acumulado, em fins de 2014, outros seis cargos de primeiro escalão: presidente da República Popular da China, das comissões militares centrais do partido e do Estado, da Comissão Nacional de Segurança, do Grupo de Liderança Central sobre Reformas e do Grupo de Liderança Central para a Segurança da Internet e Informatização da Sociedade, as três últimas na cúpula do PC. Para além dos títulos, esses cargos indicam a liderança de Xi nos aspectos mais importantes para a administração do país: segurança interna, reformas econômicas e Forças Armadas.

Apesar de ser um *primus inter pares* na liderança chinesa e de ser inegável que sua voz é a mais forte na definição da política externa do país, não é mais possível falar, como no passado, que o secretário-geral Xi Jinping decide sozinho os rumos da atuação exterior chinesa. Para o diretor da Escola de Estudos Internacionais da Universidade Renmin, Ji Canrong, a escolha de Xi Jinping simultaneamente para a Secretaria-Geral do partido e para a chefia de sua Comissão Militar Central consolidou o modelo de liderança com mandatos fixos – vale lembrar que nas duas transições anteriores, de Deng Xiaoping para Jiang Zemin e deste para Hu Jintao, os dois primeiros mantiveram a direção da Comissão Militar Central no início dos primeiros mandatos de seus sucessores. Esse novo

modelo de regime permite a entrada em cena de novos atores em diversos aspectos da política e da economia chinesa, entre os quais se destaca a (até há pouco desconhecida) opinião pública[10].

Até o início do período de reformas, os protagonistas da política externa chinesa estavam limitados a uns poucos atores estatais, todos sob a autoridade inconteste do Partido Comunista e de seu líder, primeiro Mao Tse-tung e depois Deng Xiaoping. Na época, além do próprio partido e do Ministério das Relações Exteriores, a política externa era influenciada pelas Forças Armadas, instituição subordinada ao PC, e por umas poucas agências encarregadas pela liderança de agir no cenário internacional, em especial onde não havia presença da Chancelaria: a Associação Chinesa de Amizade com Povos Estrangeiros e a agência oficial de notícias Xinhua, que funcionava como embaixada oficiosa nos países com os quais Pequim não mantinha relações diplomáticas. À pequena quantidade de protagonistas somavam-se a pouca exposição internacional do país e sua relativa fraqueza política e militar, aprofundada pelos períodos de instabilidade interna, em especial o Grande Salto Adiante e a Revolução Cultural.

O crescimento econômico chinês colaborou para a mudança no papel dos agentes já existentes e para o aparecimento de novos protagonistas no cenário chinês. Ainda que em um regime centralizado sob o comando do Partido Comunista, cujo papel de liderança no país está estabelecido desde o próprio preâmbulo da Constituição, há inúmeros atores competindo por influência e desenvolvendo capacidade de atuar por conta própria em cenários menos relevantes, mas com repercussão sobre as relações internacionais da China.

A Chancelaria mantém responsabilidade de coordenar a presença chinesa no exterior, mas a multiplicação de atores retirou seu protagonismo nas relações internacionais. O Exército Popular de Libertação, por sua vez, ganhou recursos e maior responsabilidade no exterior em um momento de projeção dos interesses da China para além de suas fronteiras. A prioridade chinesa de manter suas linhas de abastecimento e de exportação abertas e seguras e seu acesso a *commodities* e matérias-primas desimpedido aumentou a importância da Marinha do EPL e consequentemente os fundos a ela alocados. Os maiores recursos e a maior responsabilidade

10 JIN, Canrong. Diretor da Escola de Estudos Internacionais da Universidade Renmin. Pequim, 19 ago. 2013. Entrevista ao autor.

fizeram com que o partido procurasse acompanhar mais de perto suas atividades de forma a reforçar o controle sobre as Forças Armadas que, legalmente, são do PC, não do estado chinês.

Para além dos atores mais tradicionais, a crescente disponibilidade orçamentária e a profusão de responsabilidades instigaram o aparecimento e/ou o fortalecimento de uma série de órgãos civis cuja atuação tem repercussão internacional. Ministérios como o das Finanças, o do Comércio ou a Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento criaram braços internacionais e passaram a atuar por conta própria, muitas vezes sem prestar contas à Chancelaria que, afinal, não deixa de ter o mesmo nível hierárquico que eles. Em um nível abaixo, agências civis de manutenção da ordem passaram a atuar em áreas de conflito da China com seus vizinhos, geralmente seguindo orientações dos mais altos escalões do partido, mas muitas vezes por conta própria, em busca de agendas próprias e/ou de mais poder e recursos orçamentários. Ainda nos quadros do estado, as administrações provinciais não só passaram a atuar no exterior, mas também a buscar influenciar a política externa chinesa.

Outros atores relativamente recentes na política externa chinesa, que também devem sua participação ao crescimento econômico do país e à multiplicação dos interesses da China no exterior são as grandes empresas estatais, cujos dirigentes têm status de ministro. Elas são particularmente importantes em setores estratégicos para o desenvolvimento, como a exploração de petróleo e, à semelhança de todas as empresas do mundo, têm entre suas prioridades a busca do lucro. Como estatais cujos dirigentes transitam entre elas e cargos no partido e no estado, contudo, também influenciam e são influenciadas pela política oficial.

Finalmente, as mudanças na economia chinesa levaram ao aparecimento de uma sociedade mais complexa, na qual a opinião pública desempenha um papel importante. No passado, além de falta de informação, a sociedade carecia de formas de mobilização a favor de suas agendas e de canais de comunicação com as autoridades. Décadas de educação patriótica e de repetição de slogans sobre o "século das humilhações" fizeram com que a opinião pública, em especial seus setores mais militantes, tivesse uma visão muito nacionalista e hostil em relação ao exterior. O advento da internet e das redes sociais deu a essa opinião pública difusa tanto meios para divulgar sua visão de mundo quanto maior

capacidade de mobilização. Sua importância hoje é tamanha que analistas e diplomatas chineses concordam que a participação da opinião pública ao mesmo tempo legitima determinadas ações e cria constrangimentos a decisões que possam ser vistas como apaziguadoras por setores nacionalistas, particularmente em regiões nas quais há questões não resolvidas de soberania entre a China e seus vizinhos, como é o caso do mar do Sul da China[11].

A multiplicação desses atores é particularmente sensível no mar do Sul da China, onde se cruzam a atuação e os interesses de quase todos os protagonistas com influência nas relações internacionais da China. Assim, além do Ministério das Relações Exteriores e das Forças Armadas, agências com responsabilidades sobre comércio internacional, investimentos, exploração petroleira, pesca e segurança costeira, entre outras, atuam na região, com graus variados de coordenação.

Em texto de 2013 que acopla a ideia de sonho chinês ao cenário internacional, o conselheiro de estado Yang Jiechi, ex-chanceler e maior autoridade em política externa fora do Politburo do Partido Comunista, advogou incremento na coordenação da atividade diplomática chinesa. A própria publicação do artigo em agosto de 2013, menos de seis meses após a posse da nova administração no estado chinês, indicava o objetivo de melhorar a coordenação entre os diversos protagonistas de política externa, que se multiplicaram com o crescimento econômico do país e a formação de uma sociedade mais complexa.

O aumento no número de protagonistas compeliu as autoridades centrais a buscar formas de retomar o controle e a coordenação sobre a política externa chinesa. A primeira foi reforçar o Pequeno Grupo de Liderança sobre Política Externa, que reúne representantes de todos os órgãos envolvidos com o tema, sob a presidência do secretário-geral do partido. Criado nos anos 1950, havia sido desativado depois da Revolução Cultural e só veio a recuperar suas funções na década de 1980. Sua atribuição é dupla, tanto consultiva quanto executiva, já que, ao reunir representantes com responsabilidades na área, em princípio assegura que as decisões do centro cheguem a todos os protagonistas. A segunda foi criar a Comissão Nacional de Segurança do partido, também liderada pelo

11 SHAMBAUGH, David. *China Goes Global:* The Partial Power. Nova York: Oxford University Press, 2013, p. 58.

secretário-geral, com responsabilidade de coordenar ações vinculadas à segurança interna e externa.

Essas ações indicam claramente que a China se empenha em manter a decisão final sobre a política externa nas mãos da Comissão Permanente do Politburo do Partido Comunista – e principalmente com o secretário-geral, Xi Jinping. Abaixo dele, o Conselho de Estado, em especial o gabinete do conselheiro Yang Jiechi, tem a responsabilidade executiva pela área e controle sobre o Ministério das Relações Exteriores.

Apesar de que, no mundo contemporâneo, as ideias westfalianas de igualdade entre as nações e de sistema internacional anárquico continuam predominantes, a tradição chinesa, no entanto, está algo distante dela. Concebidos para resolver um problema prático da Europa do século XVII, os termos da Paz de Westfália nunca foram imaginados como globais, mas a expansão europeia e ocidental terminou por consagrá-los. Na Ásia Oriental, até bem entrado o século XIX, a China estava no centro de um sistema hierárquico e teoricamente universal de ordem. Nas palavras de Henry Kissinger:

> *This system has operated for millennia – it had been in place when the Roman Empire governed Europe as a unity – basing itself not on the sovereign equality of states but on the presumed boundlessness of the Emperor's reach. In this concept, sovereignty in the European sense did not exist, because the Emperor held sway over "All Under Heaven"*[12].

A recordação desse sistema hierárquico faz parte do imaginário e do cotidiano na Ásia Oriental, tanto na China quanto em seus vizinhos. Para muitos dos vizinhos, Pequim afirma que sua interação com o mundo é substancialmente diferente da ocidental, já que, enquanto o Ocidente buscava a dominação, a China perseguia o aprimoramento da humanidade por meio de difusão e adoção da cultura e das formas chinesas. Essa ideia também está presente na afirmação do então chanceler Yang Jiechi de que, na região, a China é um país grande e os demais pequenos e repete-se em análises de observadores internacionais para quem Pequim vê nos vizinhos vassalos que deveriam pagar tributos[13].

12 KISSINGER, Henry A. *World Order*. Nova York: Penguin Books, 2014. E-book localização 143.

13 SHAMBAUGH, David. *China Goes Global:* The Partial Power. Nova York: Oxford University Press, 2013, p. 54.

Observa-se que a diplomacia chinesa na sua vizinhança está equilibrada entre os polos de um mundo organizado com base na igualdade soberana entre as nações e a memória de uma Ásia Oriental, cuja organização hierárquica em torno de Pequim foi destruída pela chegada das potências ocidentais e o início do "século de humilhações". Uma das prioridades da política externa chinesa, sua diplomacia regional – ou de periferia, conforme o título de foro de trabalho sobre o tema, realizado entre os dias 24 e 25 de outubro de 2013 – objetiva organizar (ou reorganizar) em torno de si o desenvolvimento e a integração da região, como demonstra a iniciativa pequinesa das rotas gêmeas da seda.

Em sua inserção internacional, a China mistura elementos da tradição tributária que manteve na Ásia Oriental com elementos da ordem internacional surgida da Paz de Westfália. Historicamente, em suas relações com os vizinhos, particularmente os do Sudeste Asiático, sempre houve caraterísticas westfalianas *avant la lettre*. Os tributos pagos, por exemplo, costumavam ter valores inferiores à retribuição imperial. Além disso, Pequim se abstinha de envolvimento nos assuntos internos desses países, por mais vassalos que fossem[14].

Ao observar a ação política da China na sua vizinhança, deve-se levar em consideração que Pequim define suas prioridades em política externa em termos de tendências e de seu potencial de aproveitamento, mais do que em termos de objetivos precisos para além de considerações genéricas. Como elucida o filósofo francês François Jullien, o pensamento chinês, substancialmente diferente do ocidental, é construído a partir da análise de situações e de circunstâncias presentes e da elaboração da tática mais adequada para aproveitar o potencial da conjuntura[15]. A tomada de decisão em política externa na China seguiria essa lógica e partiria de cuidadosa análise da conjuntura e das oportunidades com a finalidade de arquitetar a melhor estratégia para explorar ao máximo as potencialidades disponíveis e conquistar ganhos incrementais dentro do objetivo genérico de aumentar o que o analista e professor Yan Xuetong classificou como "poder nacional abrangente". Dentro dessa lógica, a China classifica os seus relacionamentos externos em grandes grupos, definindo quatro

14 KISSINGER, Henry A. *World Order*. Nova York: Penguin Books, 2014.

15 JULLIEN, François. *A Treatise of Efficacy:* Between Western and Chinese Thinking. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2004, p. 20.

prioridades, para as quais busca ganhos incrementais: grandes potências, vizinhança, países em desenvolvimento e organizações internacionais.

A alta prioridade conferida à diplomacia asiática vem ganhando cada vez mais espaço na política externa chinesa. Exemplos recentes são a Conferência sobre Interação e Medidas de Construção de Confiança da Ásia (Xangai, maio de 2014) e a Conferência Central sobre Relações Exteriores da China. Nesta última, que reuniu as principais autoridades e funcionários envolvidos com política externa em novembro de 2014, o Partido Comunista resolveu alterar a ordem de suas prioridades em política externa, pondo a diplomacia regional à frente das relações com as grandes potências.

Nesse contexto, cabe comentar o desenvolvimento das relações entre China e Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). O grau de interação observado hoje em dia pode escamotear o quão recente e conturbado é o relacionamento. Criada em 1967, ainda que não estritamente para enfrentar a "ameaça comunista" vinda de Pequim, a ASEAN tinha nisso uma de suas razões de ser. Sobre a associação, afirma o pesquisador norueguês Odd Arne Westad que foi "originalmente criada em 1967 como instrumento para cooperação entre governos anticomunistas"[16]. Nesse sentido, ressalta os 30 anos de apoio de Pequim às insurreições comunistas nos países capitalistas da região.

Passados aproximadamente 40 anos do início do período mais recente de ascensão da China e pouco menos de 20 do esforço de aproximação entre Pequim e os países do Sudeste Asiático, seus frutos econômicos são evidentes. Desde a assinatura em 4 de novembro de 2002 de um acordo-quadro para o estabelecimento de uma zona de livre comércio entre as duas partes – efetivada em 2010 –, as relações econômicas não pararam de crescer. Em 2013, o comércio entre ASEAN e China superou US$ 400 bilhões, levando o primeiro-ministro Li Keqiang a afirmar que até 2020 o mesmo superaria US$ 1 trilhão. Já os investimentos recíprocos aumentariam em US$ 150 bilhões até o final dessa "década de diamante" – rótulo chinês para o período até 2020.

Preocupação de qualquer governo chinês, a política externa para os países do Sudeste Asiático é tratada com cuidado e, ao sabor das alterações

16 WESTAD, Odd Arne. China and Southeast Asia. *IDEAS reports - special reports*. LSE IDEAS. Londres: London School of Economics and Political Science, 2012, p. 18.

das tendências regionais e internacionais, passou por mudanças importantes no início do século XXI. Um primeiro movimento, iniciado ainda no final do século anterior, foi uma verdadeira política de boa vizinhança. A partir da decisão dos integrantes da ASEAN, liderados pelo primeiro-ministro de Singapura Lee Kuan Yew, de não aderir às sanções contra a China após a repressão aos protestos na praça Tiananmen, em 1989, Pequim buscou uma maior aproximação com a região, culminada com a participação do chanceler Qian Qichen na reunião de ministros de Relações Exteriores da associação em 1991, na Malásia. O ponto alto deste movimento aconteceu em 1997, quando Pequim apoiou com gestos e palavras o Sudeste Asiático em meio à crise financeira daquele ano. A partir daí, e até 2009, as relações da China com todos os integrantes da ASEAN, até mesmo com aqueles com os quais há diferenças territoriais, melhoraram significativamente. Nesse período, China e os países da associação assinaram a Declaração de Conduta das Partes no Mar do Sul da China (2002) e acordaram trabalhar para a constituição de um mercado comum, estabelecido afinal em 2010.

O divisor de águas, que marca a passagem para um segundo movimento de reorganização da política externa chinesa na região, foi o ano de 2009. Durante séculos, não houve disputa maior pela soberania das ilhas do mar do Sul da China. Pescadores de todas as nacionalidades trabalhavam nessas águas sem maiores intromissões por autoridades constituídas. Sem embargo, a descoberta da presença de riquezas fósseis e uma tentativa bem-intencionada das Nações Unidas de definir um regime legal universal para os mares e seus recursos inflamaram as disputas ora em curso[17].

Foi no primeiro semestre de 2009 que Vietnam, Malásia e Filipinas apresentaram à Comissão de Limites da Plataforma Continental suas reivindicações marítimas, nos termos da UNCLOS (Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar). Ao constatar que entre as reivindicações desses países estavam áreas vistas por Pequim como parte de seu território, a China retrucou encaminhando notas às Nações Unidas reiterando a posição de que os acidentes geográficos e as águas adjacentes são parte de seus "direitos históricos". A partir de 2009 e até 2011, pouco

17 MCDEVITT, Michael. The South China Sea and U.S. Policy. MCDEVITT, Michael et alli. *The Long Littoral Project:* A Maritime Perspective on Indo-Pacific Security. Washington: CNA Analysis and Solutions, 2013, p. 32.

ou nenhum diálogo aconteceu entre Pequim e os demais reclamantes sobre o mar do Sul da China, ainda que a fluidez da conversação sobre temas econômicos tenha sido mantida.

Mais do que a faísca gerada pelos prazos peremptórios das Nações Unidas, o ânimo das disputas no mar do Sul da China acirrou-se com a nova ação chinesa baseada em uma análise da distribuição de poder na Ásia Oriental e das tendências regionais e internacionais. Desde que os EUA optaram por não dar apoio efetivo aos países do Sudeste Asiático durante a crise financeira de 1997, a China avaliou que havia conquistado os "corações e mentes" de seus vizinhos, provocando ali uma opção quase automática pelo alinhamento com Pequim. Odd Arne Westad comenta a avaliação chinesa anterior a 2009: "It had to set the framework, some leaders thought, and then the smaller neighbors would conform"[18]. De fato, a China parecia crer que Washington estava demasiadamente envolvido com o Iraque e o Afeganistão para se preocupar com o que acontecia no mar do Sul da China, deixando um vazio de poder a ser ocupado por Pequim.

A partir de 2009, a reação chinesa às demandas acerca dos limites da plataforma continental deu início a um período de maior assertividade do país em suas disputas territoriais, tanto no mar do Sul da China quanto com o Japão no mar do Leste da China. A nova atuação de Pequim foi classificada de assertividade reativa, ou seja, qualquer movimentação dos vizinhos passou a ser utilizada como pretexto para alterar o *statu quo* na região e justificar uma política afirmativa de Pequim.

As ações chinesas corroeram a credibilidade que o país havia construído com seus vizinhos nos pouco mais de dez anos anteriores. Além disso, colaboraram para reaproximar os países do Sudeste Asiático dos Estados Unidos. Para alguns analistas, aliás, os países da ASEAN teriam "convidado" Washington a realizar seu giro para o Pacífico, e não o contrário.

A partir de 2011, as lideranças chinesas buscaram remendar as pontes com os vizinhos, recuperando a política de boa vizinhança. A moderação da assertividade territorial chinesa, notadamente a partir de julho de 2011[19], pode ter sido inclusive consequência da maior presença

18 WESTAD, Odd Arne. China and Southeast Asia. *IDEAS reports - special reports*. LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, Londres, 2012, p. 21.

19 Com exceção da disputa com as Filipinas sobre o banco Scarborough em abril de 2012.

norte-americana na região e da aproximação de Washington com seus vizinhos meridionais[20]. No entanto, a existência de uma opinião pública com pendores nacionalistas e nova capacidade de influência fez com que desta feita a aproximação tivesse de ser temperada com posturas menos conciliadoras.

Esses intuitos de aproximação com a vizinhança, questionados pelos desígnios nacionalistas da opinião pública, levaram a China, a partir de 2011, a praticar uma política de "punição e incentivo" em relação a seus vizinhos meridionais[21]. As primeiras consequências práticas dessa nova política foram a assinatura das Diretrizes para Implementação da Declaração de Conduta entre as Partes no Mar do Sul da China, em 2011, e o começo das conversações para a negociação de um Código de Conduta para a região.

Em claro sinal a favor da aproximação, em 3 de outubro de 2013, em discurso no Congresso indonésio, o presidente Xi Jinping lançou formalmente a proposta de uma "Rota Marítima da Seda" do século XXI – mesma ocasião em que foi apresentada a ideia do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, cuja ata de constituição veio a ser assinada em Pequim em outubro de 2014. Ainda no campo da diplomacia econômica, à margem da reunião da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) de outubro de 2014, a China, além do banco, anunciou a criação de um fundo de investimento no valor de US$ 40 bilhões para as duas rotas da seda, a marítima e a terrestre – esta segue da China pela Ásia Central até a Europa Ocidental.

Em termos mais gerais, a presença chinesa na região incorpora as quatro prioridades de sua ação internacional: a) ainda que a contragosto, dialoga com a outra grande potência, os Estados Unidos, que não apenas declarou seu "interesse nacional" pela região desde 2010, como está presente com aliados e tropas; b) mantém uma relação ambivalente com os vizinhos, alternando períodos de aproximação e afastamento em termos temporais e geográficos; c) relaciona-se com países em desenvolvimento, essencialmente todos os do Sudeste Asiático – se alguma exceção puder

20 MCDEVITT, Michael. The South China Sea and U.S. Policy. MCDEVITT, Michael et alli. *The Long Littoral Project:* A Maritime Perspective on Indo-Pacific Security. Washington: CNA Analysis and Solutions, 2013, p. 8.

21 Idem, p. 12.

ser feita é em relação a Singapura e, quiçá, Malásia; d) mantém contato com a ASEAN, a principal organização plurilateral da Ásia Oriental.

O dinamismo econômico do Leste da Ásia, impulsionado em grande parte pelo crescimento da China, transformou a região em foco de atenção de todo o mundo. Novas e velhas potências realizaram seus "giros para o Pacífico", quaisquer que tenham sido os nomes que deram a essas políticas. Assim como a Rússia se aproximou da China e a Alemanha criou mecanismo bianual de reuniões de gabinete com Pequim, a Índia anunciou uma política de "olhar para o leste". Não se pode deixar de ressaltar, contudo, que a mais conhecida dessas políticas é o giro norte-americano para o Pacífico, uma das marcas da administração do presidente Barack Obama.

Cristalizado em artigo da secretária de Estado Hillary Clinton publicado na revista Foreign Affairs no final de 2011, o giro norte-americano para o Pacífico começou já em 2009, com a visita de Clinton à Ásia, a acessão ao Tratado de Amizade e Cooperação, que permitiu sua participação na Cúpula da Ásia Oriental, e a abertura da missão permanente norte-americana junto à ASEAN[22]. Tal giro é mais um elemento na lógica de cooperação e competição tanto econômica quanto política que marca a relação entre Pequim e Washington.

Politicamente, a primeira aproximação ocorrera no início dos anos 1970, como parte da estratégia de ambos de enfrentar a União Soviética. A partir de então, o próprio crescimento econômico da China e a elevação de seu perfil político multiplicaram os contatos entre os dois, a ponto de ser a mais importante relação bilateral da atualidade.

Como lembra Henry Kissinger, o advento do século XXI marcou um novo tipo de relacionamento sino-americano:

> *The United States and China perceived that they needed each other because both were too large to be dominated, too special to be transformed and too necessary to each other to afford isolation. Beyond that, were common purposes attainable? And to what end?* [23]

22 MCDEVITT, Michael. The South China Sea and U.S. Policy. MCDEVITT, Michael *et al.*. *The Long Littoral Project*: A Maritime Perspective on Indo-Pacific Security. Washington: CNA Analysis and Solutions, 2013, p. 34.

23 KISSINGER, Henry. *On China*. Londres: Allen Lane, 2011, p. 487.

O comércio entre essas duas principais economias do mundo alcançou US$ 521 bilhões, fazendo de uma a segunda parceira comercial da outra, de acordo com os dados tanto do Ministério do Comércio da China quanto da alfândega norte-americana. Em termos de investimentos, há, na China, 63 430 projetos envolvendo empresas norte-americanas e um investimento total de US$ 73 bilhões. No outro sentido, em 2013 os investimentos não financeiros de empresas chinesas nos Estados Unidos chegaram a US$ 15,3 bilhões.

Para além do comércio, essa simbiose sino-americana também é revelada no volume de títulos norte-americanos em poder da China. Entre 2001 e 2010, Pequim aumentou em 1375% seu estoque de títulos do Tesouro desse país, de US$ 78,6 bilhões para US$ 1,16 trilhão. Em termos proporcionais, isso significou que o país passou de ter 7,6% para 26,1% do total, fazendo de Pequim o maior detentor desses títulos no mundo. Vale ressaltar, como lembra Eduardo Costa Pinto, que mesmo nos quadros da crise iniciada em 2008, a China manteve seu ritmo de compra desses títulos[24].

Esse padrão é substancialmente diferente da relação que havia entre Estados Unidos e União Soviética durante a Guerra Fria, quando o comércio entre os dois não passou de US$ 4 bilhões ao ano[25]. Na prática, China e Estados Unidos são interdependentes.

A densidade das relações entre os dois países e sua importância relativa no mundo tornaram inevitável a existência de espaços de cooperação e de confronto. Recente estudo conjunto do instituto de pesquisa da Chancelaria chinesa com o norte-americano Atlantic Council identificou importantes áreas de cooperação entre os dois países. Dos temas passíveis de aproximação, segundo o estudo, destacam-se o combate ao terrorismo, a segurança alimentar e energética e o meio ambiente. Não parece casualidade que pouco mais de um ano depois da publicação dos resultados dessa pesquisa, EUA e China tenham chegado a acordos para

24 PINTO, Eduardo Costa. O Eixo Sino-Americano e as Transformações do Sistema Mundial: Tensões e Complementaridades Comerciais, Produtivas e Financeiras. LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira et al. (Org.) *A China na nova configuração global:* impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011, p. 55.

25 ZHAO, Suisheng. Construindo um novo Modelo de Relações entre Grandes Potências e a concorrência entre China e EUA na Ásia-Pacífico. *Política Externa*. São Paulo: HMG Editora, 2014, v. 23, n. 2, p.134.

avançar nas negociações sobre mudança climática e comércio de produtos de tecnologia da informação, ambos assinados por ocasião da visita do presidente Barack Obama após a reunião da APEC em novembro de 2014.

Os espaços de conflito são muito mais evidentes no noticiário internacional e incluem as previsíveis rusgas entre a potência ascendente e a remanescente. Os antagonismos podem acabar prejudicando as áreas de possível cooperação. Do lado chinês, há o objetivo de afastar os Estados Unidos do que considera sua área de influência. Fu-Kuo Liu assim descreveu o intuito chinês:

> *As the rise of China is the fulcrum in which the regional dynamics turns, that dynamics has undoubtedly become China-driven and China-centered. The geographic focus of regional efforts has shifted from trans-Pacific relationships to intra-Asian regional architecture. It has become clear that as a result of China-driven regional efforts, the US is implicitly pushed out of the regional games*[26].

Do lado norte-americano, Washington esforça-se para manter presença na região de maior desenvolvimento econômico e crescentes tensões geopolíticas, cuja eventual instabilidade pode ter repercussões globais.

Tendo em vista o histórico das relações entre a China e o exterior e com as potências ocidentais em particular, é quase natural que a ação norte-americana seja vista como um esforço de contenção da ascensão chinesa. Entre autoridades e analistas chineses, é quase consensual que o objetivo norte-americano é frear a China. Do outro lado do Pacífico, ainda que funcionários e autoridades neguem esse objetivo de Washington, há analistas que corroboram aquela interpretação. Por menor que seja a efetiva redistribuição de forças militares do Atlântico para o Pacífico – destacamento rotativo de 2500 fuzileiros em Darwin (Austrália) e de até quatro barcos de combate litorâneo em Singapura –, a declaração do presidente Obama na Cúpula da Ásia Oriental em 2011 de que os Estados Unidos estavam dispostos a aumentar sua presença na região e o anúncio, em junho de 2012, pelo secretário Leon Panetta (Defesa) de que os EUA

26 FU-KUO Liu. China's Strategy in Asian Regional Cooperation: Towards Multi-layered Engagement. DEVARE, Sudhir T; SINGH, Swaran; MARWAH, Reena (Ed.) *Emerging China:* Prospects for Partnership in Asia. Londres/Nova York/Nova Délhi: Routledge, 2012, p. 110.

empregariam 60% de suas forças navais na região até 2020 reforçaram a sensação de cerco em Pequim.

Dada sua posição geográfica e sua importância intrínseca, o mar do Sul da China é cenário privilegiado tanto para a cooperação quanto para a competição entre Pequim e Washington. Do ponto de vista da competição, por força de seus interesses estratégicos, a presença norte-americana no Pacífico *per se* termina por se chocar com uma China em ascensão. No caso específico das disputas territoriais entre a China e seus vizinhos, os EUA tendem a apoiar os países menores, ainda que esse apoio venha disfarçado num discurso de defesa de uma solução pacífica para a questão com base no direito internacional, em especial a UNCLOS. Tendo em vista a desproporção de poder entre a China e seus vizinhos, Pequim tende a ver qualquer manifestação de Washington sobre a questão como uma anuência às reivindicações dos outros reclamantes, particularmente Filipinas e Vietnam, os integrantes da ASEAN mais vocais nessa questão. Do lado da cooperação, estão presentes no mar do Sul da China praticamente todos os elementos elencados por chineses e norte-americanos como áreas nas quais apenas a ação conjunta desses dois países poderá gerar avanços: cooperação no combate ao terrorismo e à mudança climática, segurança das linhas marítimas e segurança alimentar e energética, entre outros.

Países distantes da região e com interesses limitados ou genéricos – livre navegação, estabilidade global etc. – devem pautar seu eventual envolvimento por uma análise das forças e tendências presentes na região. A todos os envolvidos, de dentro e de fora da Ásia, interessa a manutenção da estabilidade regional. As relações econômicas entre a China e os países da ASEAN, mesmo com aqueles cujas reivindicações estão sobrepostas às chinesas no mar do Sul da China, estão entre as mais dinâmicas do mundo.

A estabilidade regional é importante para todo o mundo pela manutenção dos fluxos comerciais e porque envolve atores essenciais na política internacional – principalmente Estados Unidos e China, mas também Japão, Índia, Rússia e os países da ASEAN. A cooperação entre eles, especialmente os dois primeiros, é importante, e talvez até mesmo essencial, para enfrentar os desafios globais.

O mar do Sul da China é a região onde melhor se observam diversos aspectos da política externa de Pequim. Desde a forma chinesa

de elaborar sua estratégia, partindo das potencialidades para o objetivo, e não o contrário como costuma ser no mundo ocidental, até o caráter de sua competição, ou cooperação, com vizinhos mais fracos e com os Estados Unidos. Nesse processo, são observados aspectos peculiares da política externa chinesa, como a multiplicação dos atores e ambivalência de uma visão que mistura a concepção da igualdade entre os estados e a balança de poder com a ideia de uma Ásia Oriental organizada em torno do eixo econômico e político da China. A decisão de Pequim de pôr sua diplomacia da vizinhança – ou periferia como enunciam os próprios chineses – é reveladora da importância dessa região e da relevância de seguir atentamente os movimentos que nela ocorram.

A Parceria Transpacífico e suas consequências para o Brasil: uma aproximação preliminar

Carlos Márcio Bicalho Cozendey
Ivana Marília Gurgel*

A Parceria Transpacífico (TPP, na sigla em inglês) é um abrangente acordo de comércio e investimentos, firmado em 4 de outubro de 2015, após sete anos de negociações. O acordo conta com doze países signatários banhados pelo Oceano Pacífico. As negociações, lançadas em 2008, visavam à ampliação do Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífico (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership - TPSEP, também conhecido como P4), assinado originalmente por Brunei Darussalam, Chile, Nova Zelândia e Singapura em 2005. As negociações incorporaram progressivamente os demais países signatários: Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Estados Unidos e Vietnam.

O TPP é, nesse sentido, uma etapa adicional da corrida iniciada pelo acordo de livre comércio entre Nova Zelândia e Singapura no início do século. A partir desse acordo, iniciou-se um movimento de negociações competitivas numa região que havia desenvolvido elevada integração produtiva com base no sistema multilateral de comércio, em regime não preferencial. O TPP, para boa parte de seus membros, sanciona circuitos produtivos já formados e, nesse sentido, tem menor impacto para os países de fora da região do que para os países concorrentes, como a Indonésia ou a Tailândia, que passam a ter desvantagens em relação a Malásia ou Vietnam, na competição por inserção nas cadeias produtivas regionais. Para países como México, Canadá, Chile e Peru, tratava-se também de não ver erodidas as preferências dos acordos de livre comércio que já possuíam com os EUA e outros países participantes sem obter um mínimo de benefícios adicionais. Para vários dos países menores, a

* Respectivamente subsecretário-geral de Assuntos Econômicos e Financeiros (SGEF) do Ministério das Relações Exteriores e conselheira da Carreira Diplomática.

participação insere-se também na noção de que a vinculação aos grandes mercados proporcionada por acordos deste tipo é uma fonte de atração de investimentos externos.

Num sentido mais amplo, o TPP consagra o movimento de gradual distanciamento dos Estados Unidos do multilateralismo comercial que eles mesmos criaram, iniciado com a negociação do acordo de livre comércio com o Canadá, origem do NAFTA. Conforme o sistema multilateral consagrado pelo GATT/OMC se ampliou, tornou-se cada vez mais difícil definir suas regras e bases de negociação num diretório restrito conformado por países desenvolvidos com visões econômicas similares. Por meio de acordos comerciais preferenciais, os EUA passaram a utilizar a dimensão de seu mercado interno e o potencial de investimentos externos de suas empresas para promover agendas de mais difícil aceitação no ambiente multilateral. Os acordos de livre comércio dos EUA, desde o início, foram menos sobre eliminar barreiras ao comércio do que sobre temas que estão além das fronteiras, como proteção da propriedade intelectual ou disciplinas sobre investimentos. O TPP não é diferente e se insere num movimento de lançar uma nova rodada de "novos temas" normativos que buscarão, depois de desenhados e razoavelmente estabilizados, trazer às disciplinas multilaterais.

De acordo com o escritório da representação norte-americana para o comércio (United States Trade Representative - USTR), o TPP objetiva "promover o crescimento econômico; apoiar a criação e manutenção de postos de trabalho, reforçar a inovação, a produtividade e a competitividade; elevar os padrões de vida; reduzir a pobreza; e promover a transparência, a boa governança e proteção ambiental"[1]. A ambição dos objetivos se reflete no amplo escopo temático da normativa negociada, que, por si só, já atrairia enorme atenção para o acordo. Despontam ali, em diferentes níveis de desenvolvimento e profundidade, temas como comércio eletrônico, medidas de controle de propriedade intelectual (*enforcement*), comércio e meio ambiente, comércio e padrões trabalhistas, subsídios a empresas estatais, entre outros, que vão além dos compromissos multilateralmente acordados na OMC ou outros foros. A paralisação da Rodada Doha de

1 "Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement". USTR, 4 out. 2015. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/october/summary-trans-pacific-partnership>.

negociações comerciais da OMC, após junho de 2008, forneceu aos EUA o pano de fundo adequado para a narrativa da necessidade de avançar nos acordos bilaterais e plurilaterais diante da paralisia do pilar negociador da OMC. A administração Obama, que assume em 2009, orientou sua diplomacia econômica a "elevar o sarrafo" das demandas aos grandes países emergentes no contexto das negociações da OMC, sem ampliar suas próprias concessões, prolongando o impasse e abrindo espaço para, por meio das negociações preferenciais, manter um discurso pró-comércio em condições mais controladas.

Num terceiro sentido, o TPP se inscreve na declarada iniciativa dos EUA de *pivot to Asia*. O TPP consolida o eixo Ásia-Pacífico como um dos pilares mais importantes das relações comerciais internacionais. Mas, para muitos analistas, mais que um acordo comercial, o TPP é um fato geopolítico. Com efeito, em que pese o sentido econômico do acordo, a motivação geopolítica de países signatários do TPP convida a uma avaliação que vá além das análises quantitativas dos ganhos que podem auferir[2].

Conjugam-se no eixo Ásia-Pacífico o potencial econômico do Japão, o enorme peso da economia chinesa e os arranjos que organizaram a produção em torno de cadeias regionais de valor integradas. O acelerado crescimento chinês dos últimos 25 anos aumentou sobremaneira a influência da China na região, de uma forma que, crescentemente, ultrapassa a dimensão econômica e se manifesta como presença geográfica, seja com o gradual reforço da projeção da força naval, seja com o projeto "*one belt one road*", que busca criar estruturas de comunicação e transportes coordenadas pela China em seu entorno. Uma forma de tentar mitigar o enorme déficit comercial dos Estados Unidos com a China[3] e ampliar a influência norte-americana na Ásia-Pacífico seria lograr um abrangente acordo comercial que, excluída a China, fortalecesse os fluxos de comércio e investimento entre os participantes a partir dos polos norte-americano e japonês. O argumento, repetido no debate interno dos Estados Unidos pelo presidente Obama, de que o TPP permite aos EUA desenhar as disciplinas comerciais da Ásia-Pacífico em vez da China, não deixa

2 BARTESAGHI, I. (2015) "Efectos del TPP en Asia-Pacífico y Latinoamérica*", Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 15: n. 3, p. 45-53. Disponível em: < http://www.fal.itam.mx>.

3 Em 2015, o déficit comercial dos EUA com a China foi de US$ 365,7 bilhões (DoC).

dúvidas a respeito da instrumentalidade geopolítica do acordo para os norte-americanos. Não é difícil imaginar, tampouco, que o passo dado pelo Japão tenha entre suas principais motivações o reforço da parceria com os EUA para fazer frente a uma China em expansão econômica e política. Embora o Japão já tivesse abandonado o estrito multilateralismo comercial sob o qual construiu suas redes econômicas na região, o TPP coloca desafios de nova magnitude para os setores japoneses sensíveis, notadamente a agricultura. Essas resistências foram ultrapassadas pelo esforço de introduzir modificações estruturais que despertem a economia japonesa de seu longo processo de perda de dinamismo, mas também, certamente, por considerações de estratégia geopolítica.

TPP: TEXTO NORMATIVO E COMPROMISSOS

Os países signatários da TPP correspondem a um mercado consumidor de 812 milhões de pessoas e respondem por 36% do PIB global, 25% do comércio mundial, 24% do comércio internacional de serviços[4] e 31,2% do estoque de investimentos realizados entre 1980-2013[5].

A prevalência de regime de quotas para o acesso de produtos agrícolas dificulta avaliação precisa sobre a cobertura do acordo relativa a esses produtos. Não obstante, são claramente concessões de melhores condições de acesso, apesar de salvaguardas especiais introduzidas por Estados Unidos e Japão[6]. Os Estados Unidos tentaram ainda, sem êxito, incluir cláusula que permitisse subsídio a exportações de produtos agrícolas ao país membro da TPP que importasse produtos agrícolas subsidiados de terceiros países.

No caso de bens industriais, a cobertura do acordo é próxima a 100%. Foram adotadas diferentes cestas de desgravação pelos diferentes países, sendo que a grande maioria prevê a eliminação de tarifas em 20

4 Departamento de Relações Exteriores e Comércio da Austrália. Disponível em: <http://dfat.gov.au/trade/agreements/tpp/outcomes-documents/Pages/outcomes-at-a-glance.aspx>.

5 Fonte: UNCTAD. Disponível em: < http://www.direcon.gob.cl/tpp/resultados-de-la-negociacion/>.

6 Salvaguardas agrícolas japonesas: carne bovina e suína, processados suínos, laranjas frescas, soro de leite em pó (*whey powder*) e cavalos. Salvaguardas agrícolas norte-americanas: alguns tipos de queijos e leite em pó da Austrália; queijos e leite em pó da Nova Zelândia; e queijos e leite condensado do Peru.

anos e o prazo máximo de desgravação aceito foi de 30 anos[7]. A grande maioria das concessões pré-existentes em acordos comerciais bilaterais foram aprofundadas.

Um aspecto importante nesse contexto é o regime de origem. Dispositivos de acumulação de regras de origem permitem a integração de processos produtivos, mantendo uma das principais características dos acordos comerciais previamente firmados pelos signatários e a estrutura de investimentos realizados por multinacionais nesses países. É verdade que há exceções no regime de origem: além de requisitos específicos de origem restritivos para certos produtos, acordou-se uma regra de origem especial a ser aplicada pelos Estados Unidos. Estes podem cobrar imposto de importação de parceiros da TPP sobre determinado produto, caso esse produto tenha sido reexportado aos Estados Unidos por país signatário da TPP que o tenha importado de outro país signatário, ao qual os Estados Unidos apliquem tarifa superior (os regimes de desgravação diferem por país e em muitos casos para pares de países para produtos específicos). Alternativamente, poderá ser aplicado sobre o produto reexportado aos Estados Unidos o imposto que seria cobrado caso o produto tivesse sido diretamente exportado pelo país de origem do produto. No entanto, se for comprovado que o produto sofreu "transformação substancial" no segundo país, poderá ser mantida a tarifa mais baixa, concedida a esse país. Essa regra especial será aplicada pelos Estados Unidos a 217 produtos sensíveis (alguns produtos têxteis, vestimentas, calçados, vidros e porcelanas). México e Japão poderão aplicar regra semelhante – no caso do México, a 26 produtos do setor automotivo; e, no caso do Japão, a 19 produtos (incluem pescados, produtos de madeira e níquel).

Com relação a salvaguardas[8], podem ser aplicadas apenas durante o período de implementação das desgravações acordadas, no prazo máximo de dois anos, renováveis por um ano, e sempre com compensações à parte agravada. Apenas o setor têxtil tem previsão de salvaguardas específicas de mais fácil aplicação.

No que se refere propriamente a regras para as operações comerciais, as disciplinas sobre subsídios, barreiras técnicas ao comércio e medidas

7 Prazo da desgravação tarifária norte-americana para produtos do setor automobilístico do Japão.

8 Reestabelecimento temporário de tarifas desgravadas em caso de dano causado por importações provenientes dos parceiros do TPP.

sanitárias e fitossanitárias parecem trazer poucas novidades. O TPP, nestas áreas, referencia as regras multilaterais da OMC, e agrega foros próprios de discussão. Assim, o acordo em si não avança significativamente no tema da convergência regulatória, apenas cria espaços em que ela poderá acontecer no futuro. Não difere, nesse sentido, dos dispositivos tradicionais dos acordos de livre comércio nestes temas.

Na área dos subsídios à pesca, entretanto, um dos temas que estavam em negociação no âmbito da Rodada Doha, o acordo prevê a eliminação de subsídios que tenham impacto negativo para o estoque de peixes e aqueles direcionados à pesca ilegal (*illegal, unreported and unregulated*) em até três anos, com exceção ao Vietnam. Trata-se, portanto, de uma antecipação da discussão multilateral na OMC, que deverá prosseguir.

O texto normativo da TPP inova realmente em disciplinas sobre empresas estatais, propriedade intelectual e temas ainda pendentes de uma regulamentação multilateral abrangente, como serviços financeiros, comércio e meio ambiente ou comércio e padrões trabalhistas. No caso de empresas estatais, que se articula com as normativas sobre compras governamentais, essas deverão atuar com base em considerações comerciais, exceto no caso de prestação de serviço público, e as partes signatárias devem garantir que empresas estatais monopolistas não farão discriminação contra bens, serviços e empresas de outras partes signatárias. As empresas estatais são definidas, no texto do acordo, como empresas governamentais que desenvolvem, principalmente, atividade comercial e têm o governo como proprietário de mais de 50 por cento do capital da empresa, ou com mais de 50 por cento dos votos do corpo diretor, ou com poder para indicar a maioria dos integrantes do corpo diretor. A empresa estatal deverá contar com receita anual mínima de SDR[9] 200 milhões para estar sujeita às disciplinas do acordo. O maior número de exceções ao capítulo sobre empresas estatais foram concedidas ao Vietnam. A busca de disciplinas mais estritas para a atuação de empresas estatais vinha sendo também buscada pelos EUA e por outros países desenvolvidos na Rodada Doha e, nesse sentido, constitui mais uma área "nova" em que os EUA

9 O SDR (*Special Drawing Rights*) é uma unidade de conta adotada pelo Fundo Monetário Internacional, cujo valor é calculado em função de uma cesta de divisas que incluirá, a partir de 1º de outubro de 2016, também o Renmimbi chinês. Cada divisa, integrada ou não à cesta, tem uma taxa de câmbio equivalente em SDR, que é recalculada todos os dias em função dos movimentos nos mercados monetários mundiais.

lideraram a utilização do instrumento preferencial para adiantar o desenho de normas que desejam ver implantadas em nível multilateral. Nesse caso, em especial, as normas servem também para criar um filtro para um possível interesse de adesão da China ao acordo.

As disciplinas sobre propriedade intelectual são, em sua maioria, OMC-*plus*. Comportam compromissos como a proibição de que a autoridade regulatória responsável pela autorização da comercialização de medicamentos genéricos não possa recorrer a dados de testes clínicos apresentados pelo registrante original do medicamento de referência durante o prazo de cinco anos, contados da data de sua apresentação, e durante o prazo de oito anos, no caso de medicamentos biológicos. Esse foi um dos temas mais difíceis da negociação, por opor interesses da indústria farmacêutica tradicional e das indústrias de medicamentos genéricos. Organizações da sociedade civil e governos de diversos países que têm políticas públicas de acesso a medicamentos denunciaram o excesso da proteção de 12 anos pretendida pelos Estados Unidos, mas não conseguiram evitar a adoção de prazo mínimo unificado de proteção, não previsto no Acordo de TRIPS/OMC. Outra disposição que chama a atenção é a fixação da proteção de direitos autorais por até 70 anos depois da morte do autor. Há regras de proteção dos direitos intelectuais no ambiente digital, mediante a incorporação de linguagem constante dos "acordos da Internet" da Organização Mundial para a Propriedade Intelectual (OMPI), e disciplinas para provedores de Internet. O TPP incorpora também diversas disciplinas sobre a verificação dos direitos de propriedade intelectual (*enforcement*), incluídas as "*technological protection measures*", que constavam do "ACTA" (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), acordo rejeitado pelo Parlamento Europeu. O capítulo representa uma atualização da normativa mínima obrigatória para as partes à luz, principalmente, dos interesses dos detentores de direitos de propriedade intelectual, portanto, majoritariamente dos interesses dos países desenvolvidos que participam do acordo.

Para o conjunto dos principais "novos temas" (investimentos, serviços financeiros, comércio e meio ambiente, comércio e padrões trabalhistas, comércio eletrônico e combate à corrupção), as disciplinas do TPP possuem níveis variados de profundidade e cogência.

Em matéria de investimentos, cabe destacar a proibição de que legislações nacionais imponham condicionalidades ao investimento, tais como conteúdo local, transferência de tecnologia e compra de insumos na indústria local, bem como o estabelecimento de requisitos para compra de tecnologia local ou compra de insumos de determinado produtor local, visando a cobrir preferências a empresas estatais.

No caso de serviços financeiros, a concessão de acesso a mercados para comércio transfronteiriço é feita por lista positiva, ao contrário da regra geral do acordo na área de serviços. Há compromissos específicos para as áreas de gerenciamento de portfólio, transferência de informação, oferta de seguros por seguradoras postais, serviços de pagamento de cartões eletrônicos e considerações de transparência para a elaboração de novos regulamentos nacionais. Países signatários se comprometem a não exigir nenhum requerimento de nacionalidade ou residência para CEOs ou conselho de diretores de instituições financeiras.

Em comércio eletrônico, a TPP segue a moratória da OMC sobre *e-commerce customs duties* e acrescenta dispositivos para garantir o tratamento não discriminatório para produtos digitais, livre fluxo de dados, bem como a proibição de condicionar o serviço à localização de servidores e a de requerer acesso a códigos fonte como condicionante para o uso do *software*.

As disposições sobre comércio e meio ambiente e comércio e padrões trabalhistas desencorajam os países signatários a enfraquecer requerimentos legais ambientais e padrões trabalhistas nacionais para atrair de comércio e investimento. Seguem, nesse sentido, a linha já existente em acordos comerciais bilaterais anteriores dos EUA. No caso do Vietnam, foram assumidos compromissos específicos com padrões de liberdade de associação para trabalhadores.

Além disso, os países signatários comprometem-se a adotar ou manter leis que criminalizam o suborno de funcionários públicos, a apoiar medidas para diminuir os conflitos de interesse, e a cumprir efetivamente as leis e regulamentos anticorrupção, inclusive a ratificação compulsória da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Embora inove pouco nas disciplinas, a inclusão direta do tema num acordo comercial traz novas dimensões ao tema.

Um último bloco de disposições normativas que vale a pena ter presente é o relativo a solução de controvérsias. O mecanismo geral do acordo, que cobre inclusive disputas sobre questões afetas a meio ambiente, trabalho e corrupção, coaduna-se com o mecanismo de solução de controvérsias da OMC: disputas que envolvam temas afetos à OMC devem levar em consideração as decisões dos painéis e do Órgão de Apelação. As decisões são vinculantes e seu descumprimento pode ensejar a aplicação de retaliações. Entretanto, as disciplinas dos capítulos de investimentos, serviços, serviços financeiros, comércio eletrônico e propriedade intelectual[10] estão protegidas por Mecanismo de Solução de Controvérsias Investidor-Estado, com algumas especificações por tema. O modelo da TPP, na linha do que já é feito em alguns acordos de investimentos, exclui a possibilidade de se questionar a concessão de subsídios ou a adoção de políticas prudenciais, mas mantém as "expropriações indiretas" no escopo das indenizações, o que pode levar a questionamento de determinadas mudanças de políticas públicas. A indústria tabagista está excluída do mecanismo de solução de controvérsias investidor-estado.

Diversos ajustes bilaterais paralelos (*side letters*) foram assinados pelos Estados Unidos, com vistas a compatibilizar os termos da TPP com os de acordos de livre comércio pré-existentes. Importa ter presente, também, a declaração conjunta adotada na assinatura da TPP (*Joint Declaration of the Macroeconomic Policy Authorities of Trans-Pacific Partnership Countries*), na qual as partes signatárias comprometem-se a não desvalorizar suas moedas com vistas a aumentar a competitividade de seus produtos nacionais e promover suas exportações, bem como prometem garantir transparência em suas políticas cambiais. Tal instrumento, exterior ao acordo, não tem força vinculante e não está, naturalmente, sujeito a seu mecanismo de solução de controvérsias, mas constitui inovação importante na direção da regulação do impacto das políticas cambiais no comércio.

Como se depreende, a TPP é um acordo amplo, abrangente em cobertura e alcance, mas que incorpora diversas exceções e flexibilidades. Por esse motivo, muitos analistas não apostam em efeitos significativos da TPP sobre o comércio internacional. Reforça essa percepção o fato de que a integração comercial entre os países participantes já é bastante elevada. Mesmo a normativa sobre comércio e ambiente, teria ficado aquém das

10 Propriedade intelectual foi definida como *covered asset* no capítulo de Investimentos.

expectativas, tendo-se em conta o nível de ambição dos Estados Unidos, do Japão e da Austrália no tema. Os próprios Estados Unidos, como se viu mesmo no breve resumo acima, obtiveram várias exceções ou dispositivos *tailor made* para cobrir suas sensibilidades defensivas na área do acesso ao mercado norte-americano. A combinação de padrões gerais elevados com exceções para acomodar a diversidade dos países reforçou a percepção da motivação geopolítica do acordo.

Potenciais impactos da TPP no comércio internacional

A avaliação de impactos de acordos comerciais no sistema internacional é tarefa extremamente complexa. Do ponto de vista quantitativo, modelos econométricos foram desenvolvidos para tentar medir efeitos de desvio e criação de comércio ao longo do tempo. Entretanto, a modelagem desses efeitos esbarra em limitações, já que cada acordo envolve fluxos comerciais com características intrínsecas bastante diversas. No caso da TPP, a abrangência do acordo, a diversidade dos países signatários, as múltiplas exceções e flexibilidades adicionam dificuldade à tarefa. Além disso, a complexidade normativa tende a propiciar estimativas imprecisas sobre os efeitos das barreiras de caráter não tarifário previstas no acordo. Por exemplo, a TPP prevê mecanismos de proteção a investidores externos, mas em que medida isso implicará maior proteção em relação à legislação doméstica já existente nos países da TPP, quanto isso representará de investimentos adicionais – como quantificar esse ganho? A análise quantitativa, ademais, não permite avaliar impactos geopolíticos.

Do ponto de vista qualitativo, a análise permite considerar com maior acuidade todos os elementos, mas leva a avaliações subjetivas. Desde já, é certo considerar que a TPP estabelece uma espécie de "mapa" para a integração comercial na Ásia-Pacífico, com um regime normativo que usa a OMC como base, mas estende-se além de suas disciplinas em certas áreas. De toda forma, uma das consequências do TPP, no que se refere às disciplinas que ainda não têm correspondente nas disciplinas multilaterais, é a potencial criação de um bloco de países cujas posições negociadoras partirão de seus padrões quando da negociação desses temas nos foros multilaterais.

Uma das análises mais recentes da TPP foi realizada por Petri & Plummer (2016)[11]. Os autores apontam justamente a complexidade que uma análise quantitativa do acordo implicaria. Do ponto de vista qualitativo, afirmam que a abertura comercial entre os países signatários habilita aumento das cadeias de produtores e consumidores, o que estimula a produção adicional por firmas e setores mais produtivos. Salientam que os acordos comerciais podem alterar a balança comercial apenas se também alterarem a poupança nacional líquida no longo prazo (já que déficits comerciais, na falta de poupança doméstica, necessitam ser financiados pela venda de ativos ou por financiamentos externos). O estudo de Petri & Plummer (2016) conclui pela necessidade de estudos setoriais para detalhar como as provisões do TPP afetariam atividades produtivas específicas; de estudos de mercado de trabalho para avaliar detalhadamente as implicações de ajustes laborais; e de análise geopolítica para explorar as implicações da TPP para o sistema de comércio global.

Petri & Plummer (2016) buscam analisar a TPP do ponto de vista macroeconômico e microeconômico. A título de exemplo, comentam que críticos à TPP enxergam cenário macroeconômico em que o déficit comercial dos Estados Unidos aumentaria com a implementação do acordo, o que implicaria redução da demanda e consequente desemprego. Para os autores, a TPP poderia afetar o emprego no curto prazo, mas esses efeitos seriam diluídos no tempo por causa dos ajustes políticos e de mercado. Os autores reconhecem que críticos da análise microeconômica costumam desafiar a credibilidade dos ajustes de mercado, mesmo no longo prazo. Baker (2015)[12] argumenta, por exemplo, que mecanismos que eventualmente tenham habilitado a economia dos Estados Unidos a voltar ao equilíbrio no pós-crise não seriam mais efetivos atualmente. Um cenário microeconômico alternativo traria preocupações mais plausíveis, na visão de Petri & Plummer (2016): trabalhadores poderiam perder o emprego por serem incapazes de se transferir de suas firmas para firmas em expansão, devido à deficiência de habilidades ou restrições geográficas.

11 PETRI, P. A., and PLUMMER, M. G. (2016). The Economic Effects of the TPP: New Estimates. In: Peterson Institute for International Economics (ed.), Assessing the Trans-Pacific Partnership, v. 1. Washington: Peterson Institute for International Economics.

12 BAKER, D. (2016). "Peterson Institute Study Shows TPP Will Lead to $357 Billion Increase in Annual Imports". Disponível em: <https://medium.com/>.

Para Simon Johnson, professor do MIT Sloan e membro sênior do Instituto Peterson para Economia Internacional, também é extremamente perigoso fiar-se em modelos econométricos para análise quantitativa de impactos de acordos internacionais. Na sua opinião, "modelos ignoram questões fundamentais que compõem qualquer análise quantitativa – por exemplo, quando as importações disparam, há efeitos negativos significativos sobre o nível de emprego". Johnson (2016)[13] avalia que a TPP trará ganhos gerais para a economia norte-americana, em termos de PIB (ainda que reduzido) e da renda da população. Também oferecerá, na opinião do autor, maiores oportunidades para as exportações americanas ao reduzir barreiras tarifárias e não tarifárias nos demais países signatários – isso implicaria a queda de preço de alguns produtos importados pelos Estados Unidos e consequente benefício para os consumidores americanos.

A maioria das análises realizadas até o momento sobre a TPP (são poucas, já que apenas há poucos meses os textos normativos finais foram disponibilizados) partem da premissa de que as economias dos países signatários têm, em geral, nível similar de abertura comercial (exceto Vietnam e Japão) e são partes de diversos acordos comerciais que já contemplavam disciplinas OMC-*plus*. Bartesaghi (2015) destaca que o Japão deverá ser um dos maiores países beneficiados pela entrada em vigor da TPP, já que, ao contrário de outros participantes, o Japão não dispunha de acordo de livre comércio com os Estados Unidos.

Uma crítica recorrente à TPP é a de que sua implementação poderia implicar fragmentação dos vínculos comerciais existentes na região da Ásia-Pacífico em relação a não membros, com revisão de planos de investimentos produtivos, realocação de unidades fabris, deslocamento de fluxos de mercadorias e alteração dos níveis de emprego. No entanto, tal crítica só seria válida caso a maior parte dos países signatários não estivessem já vinculadas por acordos comerciais e caso os não membros não participassem de outros acordos preferenciais com os membros. A estrutura de cadeias de valor que existe na região é amparada por acordos que foram incorporados e aprofundados na TPP. Não obstante, seria de se esperar o adensamento das redes produtivas, com a incorporação do

13 JOHNSON, S. (2016). "Is the TPP Good for America?". Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/is-the-tpp-good-for-america-by-simon-johnson-2016-02?barrier=true>.

Vietnam e do Japão a fluxos comerciais livres de barreiras tarifárias. Por outro lado, é possível imaginar o surgimento de novos arranjos produtivos integrados, estimulados pela TPP, que poderiam vir a causar desvios de comércio.

Quanto à relação entre a TPP e o sistema multilateral de comércio, independente de uma avaliação de sua compatibilidade com as regras do GATT que regulam os acordos de livre comércio, tornada complexa pelo elevado número de exceções e regras específicas, não parece haver risco de que o acordo contribua para uma fragmentação do sistema. Com efeito, ele se posiciona sobre uma rede já bastante intensa de fluxos comerciais e cadeias produtivas e, nesse sentido, mais sanciona do que cria relacionamentos. Como não se afasta da base normativa da OMC e, como se viu, inova pouco nos temas cobertos pela organização, à exceção de propriedade intelectual, parece compatível com um regime de "multilateralismo multipreferencial", em que preferências comerciais em diferentes configurações convivem com um núcleo de disciplinas de comércio multilateral. Nessa mesma direção estaria a utilização da TPP como um instrumento precursor de disciplinas em novas áreas, que se tentará posteriormente multilateralizar.

Se a carta geopolítica é importante para entender as motivações que geraram o TPP, o impacto do acordo sobre a China e sua reação são importantes na avaliação de seus resultados. Como as tarifas industriais dos principais mercados do TPP são baixas, as preferências geradas pelo acordo não deveriam ter um impacto elevado sobre a China, embora possa levar a modificações nas cadeias produtivas regionais, que podem reagir mesmo a variações pequenas de margens de custos. Em particular, o maior impacto para a China poderia vir do livre comércio entre o Vietnam e os Estados Unidos, dado o potencial das exportações vietnamitas de têxteis e vestuário, em condições preferenciais, deslocarem as exportações chinesas para o mercado norte-americano. No jogo da influência regional, a China adotou uma série de iniciativas, algumas diretamente na área comercial, tais como: a iniciativa "*one belt one road*"; a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura; a proposta de negociação de acordo de livre comércio da Ásia-Pacífico, no âmbito da APEC (visando especialmente à convergência normativa, mesmo que com baixa cobertura); a busca de maior integração econômica entre os BRICS, tendo cogitado inclusive a

possibilidade de um acordo de livre comércio; e a assinatura de acordos de livre comércio com Austrália e Coreia do Sul. No rastro da assinatura do TPP, pode haver novo ímpeto nas tratativas para a conformação da Parceria Econômica Regional Abrangente (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP), entre os Membros da ASEAN e os seis países com os quais a Associação mantém acordos de livre comércio (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia do Sul e Nova Zelândia). De todo modo, não se espera que um acordo comercial do qual a China seja parte possa contar com disciplinas em algumas das áreas cobertas pelo TPP, especialmente em questões como empresas estatais.

Consequências para o Brasil

Como país não signatário, interessa ao Brasil avaliar como a TPP poderia afetar a competitividade das exportações brasileiras nos países signatários e a sua compatibilidade com as regras da OMC e com as posições negociadoras do Brasil naquele foro multilateral. Uma análise detalhada com essas considerações constitui trabalho de fôlego que vai além do escopo deste artigo.

A assinatura do TPP, naturalmente, levantou questões sobre a inserção brasileira no comércio internacional e as potenciais perdas para o país geradas pelo acordo. Apesar de ainda não se dispor de análises aprofundadas a respeito, é importante olhar com serenidade a questão. De uma parte, na área industrial, a maioria das tarifas de importação aplicadas pelos principais mercados dos países signatários da TPP já eram baixas, o que implica que o desvio de comércio esperado será baixo. Na área agrícola, é possível esperar desvios de comércio mais significativos, como, por exemplo, em função do aumento da quota para importação preferencial de açúcar da Austrália pelos Estados Unidos ou as reduções tarifárias para produtos agrícolas no Japão. Parte destas perdas, porém, são apenas potenciais, já que muitos dos mercados em questão não estão hoje abertos para os produtos brasileiros pela necessidade de autorização ligada à proteção sanitária e fitossanitária. Além das concessões tarifárias, parte muito mais complexa será auferir possíveis consequências em função de regras não tarifárias. Entretanto, em boa parte das disposições normativas, as regras acordadas parecem não avançar significativamente sobre as normas da OMC nos campos cobertos por sua normativa, à exceção

de propriedade intelectual, serviços financeiros, e subsídios à pesca. Em campos não cobertos pela OMC, como comércio e meio ambiente, comércio e padrões trabalhistas e combate à corrupção, as novidades em geral não afetam negativamente a competitividade dos produtos brasileiros, e podem beneficiá-la, como no caso dos compromissos trabalhistas, que podem dificultar padrões e competição baseados em baixos salários e más condições de trabalho.

A Embaixada do Brasil em Washington realizou avaliação preliminar dos potenciais impactos da TPP para o comércio entre o Brasil e os Estados Unidos, tomando como base apenas as concessões tarifárias acordadas entre os países signatários. De forma geral, eventuais desvios de comércio das exportações brasileiras para os Estados Unidos poderiam eventualmente ser verificadas em produtos de origem japonesa (por exemplo, autopeças), vietnamita (por exemplo, calçados) ou originários de outros países signatários cujo acesso ao mercado norte-americano foi ampliado em relação a acordos já existentes. Alguns poucos produtos de exportação brasileira para os Estados Unidos foram identificados pela Embaixada como passíveis de competição com exportação por outros países signatários da TPP: tecidos impregnados com borracha, maiôs e biquinis, preparações alimentícias ou conservas de carne bovina, mel. No entanto, a conclusão é a de que, ao menos em função das reduções tarifárias acordadas, não deverá haver desvio de comércio significativo sobre as principais exportações brasileiras aos Estados Unidos. Mesmo no setor têxtil, no qual o Brasil tem forte interesse exportador para o mercado norte-americano, a regra de origem acordada na TPP determina que os produtos têxteis terão benefício de isenção tarifária sob a condição de serem totalmente produzidos, a partir do fio, por países membros do acordo. Desse modo, grande parte da produção têxtil da região da Ásia-Pacífico, estruturada em torno de cadeias de valor globais, por exemplo com utilização de insumos europeus, não poderão desfrutar de acesso preferencial aos Estados Unidos.

No campo regional, três países latino-americanos (Chile, Peru e México) participam da TPP e a Colômbia manifestou seu interesse preliminar em aderir. Como o número de acordos bilaterais vigentes entre países latino-americanos e a Ásia-Pacífico é limitado[14], a TPP poderia

14 Chile e Peru têm número relevante de acordos de livre comércio com países da Ásia-Pacífico,

trazer ganhos significativos aos países latino-americanos participantes, que poderiam vir a estabelecer-se como plataforma para vínculos comerciais entre a América Latina e a Ásia[15]. Ao mesmo tempo, aumentará a competição dos produtos dos outros parceiros na TPP com os produtos brasileiros nesses países, tendo em vista a erosão das preferências de que se beneficia o Brasil em virtude de seus acordos com o Mercosul.

Assim, podem ser esperados impactos reais negativos, porém limitados, dos efeitos comerciais do TPP sobre o Brasil. O fantasma do TPP, porém, oferece ao Brasil a oportunidade de refletir sobre o tipo de inserção comercial internacional que o país deseja. Essa reflexão tem que partir, necessariamente, da compreensão do modelo produtivo brasileiro atual e do pretendido. Com população superior a 204 milhões de habitantes, o enorme mercado interno brasileiro sempre atraiu estruturas produtivas voltadas para o aproveitamento de sua escala. Os investimentos de multinacionais, que prevalecem nos principais setores produtivos industriais, estruturaram empresas voltadas para o abastecimento do mercado interno, e não com interesse precípuo de integrar-se no comércio internacional além do horizonte sul-americano.

Os acordos de livre comércio negociados pelo Mercosul no seu entorno regional, por sua vez, foram muito bem-sucedidos, ao permitir franco acesso a mercados consumidores adicionais e habilitar a expansão produtiva por meio da exportação, ainda que em escala limitada. Não foram suficientes, no entanto, para conformar cadeias de valor na América do Sul: por um lado, pelo interesse de alguns países latino-americanos em desenvolver segmentos de maior valor agregado de sua própria indústria nacional, em busca de maior desenvolvimento endógeno; por outro, por dificuldades do Brasil em incorporar insumos importados à produção nacional, seja pela incipiência da indústria de alguns desses países, seja pela dificuldade em avançar num processo seletivo na indústria montada sob substituição de importações no Brasil, que tende a cobrir todas as etapas e todos os subsetores de cada setor industrial. Somam-se a isso

ao passo que Colômbia tem acordo com a Coreia do Sul, e o México, com o Japão (fonte: Observatório América Latina-Ásia-Pacífico/ALADI).

15 ESTEVADEORDAL, A. (2014). "A Aliança do Pacífico e os acordos megarregionais: oportunidades para uma integração mais profunda", In: *Pontes,* v. 10, n. 6. Disponível em: < http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-alian%C3%A7a-do-pac%C3%ADfico-e-os-acordos-megarregionais-oportunidades-para-uma>.

as dificuldades da logística no Brasil e a carência de infraestrutura de transportes que conecte os centros produtivos regionais.

Dessa forma, as dificuldades de inserção do Brasil não resultam necessariamente de opções que seriam equivocadas no que se refere a negociações comerciais, mas estão intrinsecamente ligadas às opções de política econômica, notadamente de política industrial. Há espaço para repensar a estratégia das indústrias nacionais e promover uma transformação da base industrial nacional? Trata-se de escolhas entre políticas endógenas de desenvolvimento ou inserção nas cadeias internacionais de valor[16]. Mas o movimento em direção à participação nas cadeias globais de valor não depende de decisões de política comercial, como a negociação de determinados acordos, ou de uma possível "adesão" ao TPP, mas de capacidade de articulação entre as políticas endógenas e uma maior inserção internacional, possivelmente pelo desenvolvimento de cadeias regionais de valor que partam dos setores em que o Brasil inova e é competitivo.

16 NAIDIN, L. C. (2014). "A participação dos BRICS nas cadeias globais de valor: as novas-velhas escolhas da política comercial". In: *Pontes,* v. 10, n. 6. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-participa%C3%A7%C3%A3o-dos-brics-nas-cadeias-globais-de-valor-as-novas-velhas>.

Integração Energética: condicionantes e perspectivas para o Brasil e a América do Sul

Clélio Nivaldo Crippa Filho*

Introdução

A partir dos anos 2000, o tema da integração energética despontou com intensidade, no centro da agenda regional, como parte do processo político de fortalecimento da América do Sul, institucionalizado com a criação, em 2008, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Os países da região – que então já contavam com patrimônio de projetos bilaterais e intercâmbios energéticos – buscaram o aprofundamento da cooperação, nesse setor estruturante, para consecução de uma plataforma de desenvolvimento integrado.

Esse período coincidiu com momento histórico de relativo crescimento econômico da América do Sul, ancorado na alta dos preços das *commodities*, e de promoção, sob renovado impulso dos governos, da unidade do espaço geográfico regional. A perspectiva de aumento da demanda mundial de energia indicava a oportunidade de adotá-la como um dos pilares do processo de integração, num continente considerado, em seu todo, relativamente rico em fontes renováveis e não renováveis.

Apesar do agravamento, nos últimos anos, do cenário econômico regional, o tema energético segue presente na agenda política sul-americana como vertente básica da integração. Persiste, no entanto, o desafio da tradução efetiva do potencial local em avanços concretos para benefício da região.

O êxito na adoção do pilar energético como eventual estratégia de reforço do projeto de integração sul-americana pressupõe, na visão brasileira, a convergência, nessa matéria, entre nossos interesses nacionais internos e o atendimento das necessidades fundamentais dos países

vizinhos, conferindo, ainda, ao conjunto da região, acrescida posição de vantagem estratégica em relação ao cenário externo.

Interesse estratégico e potencial de integração energética

Nas próximas décadas, o mundo deverá manter trajetória de crescente nível de consumo de energia – em consequência da expansão econômica e demográfica –, com potencial de acirramento da competição por acesso a reservas de fontes primárias. Essa possibilidade é tanto maior na medida em que os recursos se distribuem de maneira heterogênea no planeta. O acesso desimpedido a essas fontes assegura a manutenção da capacidade de expansão dos níveis de produtividade econômica, com manutenção dos padrões de bem-estar. A energia extrapola, nessas condições, a simples noção de bem econômico, cuja circulação se define por leis de mercado, e adquire maior relevância estratégica, refletida na disputa, entre nações, pela maximização das respectivas fatias de suprimento necessárias à realização de suas aspirações de desenvolvimento.

Hoje, a configuração do padrão de consumo energético mundial mostra fortes assimetrias, que refletem diferentes níveis de progresso material entre países desenvolvidos e em desenvolvimento[1]. Em 2012, a média mundial de consumo de energia primária por habitante era 1,9 tep[2]. Essa quantidade escondia, porém, valores extremos como os de, por um lado, Canadá (7,2), Estados Unidos (6,8), Finlândia (6,1), e, por outro, Eritréia (0,13), Mianmar (0,29) e Senegal (0,3)[3]. Em 2013, a América do Sul apresentava média de 1,44, com a Venezuela registrando o maior indicador (2,63) e a Colômbia o menor (0,68). Por sua vez, o Brasil apresentou o índice de 1,5[4], abaixo da média mundial. Essas assimetrias indicam que subsiste, ainda, ampla margem para ampliação do consumo de energia por países em desenvolvimento.

Em 2010, cerca de dois bilhões de pessoas – então um terço da população mundial – dependiam quase completamente de fontes

1 Maior consumo também resulta de condições climáticas mais severas e superabundância de petróleo.

2 tep = tonelada(s)-equivalente de petróleo

3 International Energy Agency. *Key World Energy Statistics 2014,* p. 50-57.

4 Ministério de Minas e Energia. *Energia na América do Sul – Ano de Referência 2013.*

tradicionais de energia e, portanto, "não se encontravam habilitadas a aproveitar as oportunidades oferecidas por modernas formas de energia"[5]. No setor elétrico, a parcela da população mundial sem acesso a esse serviço básico é estimada em um quinto, ou seja, 1,3 bilhão de pessoas, concentradas nos países em desenvolvimento, sobretudo da África subsaariana e da Ásia-Pacífico, mas também da América do Sul. No período 2013-2035, o incremento no consumo de energia primária mundial será de 37% e, na população do planeta, de 1,6 bilhão de pessoas[6]. Esses dados corroboram percepção de crescente pressão sobre os finitos recursos energéticos do planeta.

Nesse contexto, a América do Sul – confirmada a disponibilidade, em seu espaço geográfico, de autossuficiência e mesmo de excedentes energéticos – atenderia, em princípio, às condições iniciais de constituição de um entorno naturalmente adaptado ao aproveitamento mais integrado de seus recursos, com vistas à promoção – no âmbito de uma visão estratégica comum – do desenvolvimento endógeno, com ampliação do consumo de energia por suas populações.

No plano quantitativo, a região apresenta, no total, excedentes de energia, isto é, sua produção supera seu consumo em 27%[7], equivalentes a 3,5 milhões de bep[8]/dia. Verifica-se, porém, assimetria na distribuição desses recursos, com divisão dos países em importadores líquidos – Argentina, Chile, Uruguai, Guiana, Suriname e Brasil – e exportadores líquidos – Colômbia, Venezuela, Bolívia, Equador e, em menor medida, Paraguai e Peru – de energia primária.

Na esfera qualitativa, a diversidade de recursos entre países reforça, à primeira vista, a possibilidade de construção de matriz energética regional equilibrada, com petróleo (Brasil, Venezuela, Equador e Colômbia), gás

5 United Nations Development Programme (UNDP). *World Energy Assessment – Energy and the Challenge of Sustainability.* New York, 2010, p. 3.

6 British Petroleum. *BP Energy Outlook 2035*, p. 9. Disponível em: <www.bp.com>.

7 O superávit relativo da América do Sul (750 Mtep/589 Mtep = 27%) contrasta com o nível de dependência, em relação ao mercado externo – déficit relativo –, das seguintes economias: Japão (96%), Marrocos (96%), Taiwan (90%), Coreia do Sul (87%), Itália (84%), Espanha (80%), Turquia (76%), Grécia (73%), Alemanha (64%), Suíça (58%), França (49%). Reino Unido (45%), Holanda (38%), Índia (31%), Estados Unidos (17,5%) e China (16%). Fonte: Key *World Energy Statistics 2014* – Dados relativos a 2012.

8 bep = barris-equivalente de petróleo.

natural (Bolívia, Venezuela, Brasil), sítios hidráulicos (em termos absolutos, Brasil, Peru, Bolívia e Venezuela) e eólicos (Brasil, Uruguai, Colômbia e Argentina), e condições propícias ao cultivo de biomassa (Brasil, Paraguai, Colômbia, Uruguai).

Esse potencial aparentemente promissor contrasta com a situação de crise energética verificada, nos últimos anos, em vários países da região, como a Venezuela, a Bolívia, o Chile e a Argentina. Ao mesmo tempo, mantém-se forte viés de exportação dos excedentes sul-americanos para o resto do mundo – sobretudo, no caso da América do Sul, direcionado para os Estados Unidos –, ávido por esses recursos naturais finitos.

Tais contradições suscitam a oportunidade da adoção, no âmbito do processo de integração, de estratégia de fortalecimento da capacidade de autossuficiência energética regional. O melhor equacionamento das necessidades locais com base em esforço integrado de planejamento poderia contribuir para o incremento da segurança energética. A não consolidação dessa segurança – por motivos vários que sejam, como ausência de investimentos, escassez de reservas, mau gerenciamento dos recursos disponíveis, rivalidades políticas nacionais – contribui para acentuar a insatisfação social, com potenciais prejuízos econômicos e mesmo políticos, assim como para cercear, em amplo horizonte, possibilidades de desenvolvimento regional.

A indústria de energia apresenta, porém, complexidade intrínseca, que envolve aspectos econômicos, técnicos e sociais, irredutíveis, pelo menos no curto prazo, à simples dimensão quantitativa. Nem sempre as importações, por país, refletem carências de balanço energético nacional, mas sim melhor adequação de determinadas fontes a processos produtivos específicos. Esses fluxos, incluindo extrarregionais, também resultam da competitividade adquirida com economias de escala ou de requisitos técnicos inerentes a cada fonte.

Da mesma forma, excedentes nacionais de produção de energia não constituem garantia de bom equacionamento das necessidades nos diversos setores econômicos internos. A Bolívia e a Venezuela, apesar de exportadores líquidos de energia, apresentam fragilidade estrutural no setor elétrico. O Paraguai, maior exportador de eletricidade do planeta, depende de onerosas importações de derivados de petróleo, viabilizadas por complexa logística, destinadas a atender a necessidades específicas.

Apesar do potencial de complementaridade interno, a América do Sul apresenta – à luz da dimensão de seu consumo energético total – intercâmbios energéticos ainda aquém de suas possibilidades, seja por interligações físicas, seja por fluxos comerciais diretos. Segundo estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), baseado em dados da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2010[9], os países da América do Sul – excluídos a Guiana e o Suriname – teriam realizado, naquele ano, importações de energia, de dentro da região, equivalentes a US$ 25 bilhões e, de fora da região, correspondentes a US$ 77 bilhões.

Para esse baixo nível de integração, contribuíram a herança econômica, política e cultural – com os países historicamente posicionados "de costas uns para os outros" e olhar voltado para o oceano e as metrópoles –, as rivalidades político-militares no Cone Sul, que estimularam a desconfiança recíproca, e a distância das fronteiras internas do continente, com vazios demográficos. Assim, a trajetória de desenvolvimento dos países sul-americanos realizou-se de maneira isolada e autárquica, dentro das fronteiras nacionais, em função da exploração das riquezas locais e das necessidades imediatas de cada um.

Em eventual processo de aprofundamento da integração energética, seria útil avaliar, no continente, as características das fontes primárias, suscetíveis de apresentar resultados produtivos, no curto prazo, como fruto das ações de política externa[10].

Nesse contexto, entre as fontes não renováveis, o *petróleo* (e seus derivados), embora constitua a fonte primária na qual a região ostenta maior participação relativa nas reservas mundiais – com quase 20% do total –, carece de mercado consumidor local. Essa condição inviabilizaria, no curto e no médio prazo, iniciativas destinadas a seu inteiro consumo dentro da região. Ao mesmo tempo, todos os países sul-americanos – à exceção da Venezuela – dependem da importação de petróleo – num total de 1,5 milhão bep/dia –, a maior parte do qual proveniente de fora da região e com destino ao Brasil e ao Chile.

9 Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). *Segurança Energética na América do Sul 10: Um Panorama Brasileiro.* São Paulo, maio de 2010, p. 7.

10 O autor manteve aqui o mesmo campo de análise – restrito aos recursos energéticos convencionais – da tese "Integração Energética: Benefícios e Dificuldades para o Brasil e a América do Sul", apresentada no LX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2015.

Tendo em vista que nessa *commodity* a região concentra seus excedentes, seria possível explorar parcial redirecionamento da produção para mercados intrarregionais. A complexidade dessa indústria – com disponibilidade de óleos brutos de qualidades distintas e necessidade de processo de refinamento para obtenção, a custos diversos, de respectivos derivados – insere, porém, dimensão qualitativa, a ser objeto, para fins de iniciativas de integração, de análise técnica aprofundada. No agregado, a América do Sul dispõe, hoje, de capacidade de refino de petróleo abaixo de sua demanda. Em 2013, essa capacidade alcançava 5,26 milhões de bpd[11] para uma produção de 7,1 milhões de bpd.

Essa necessidade de desdobramento das variedades de óleo e de seus derivados se insere no atual esforço – no âmbito do Conselho Energético da UNASUL, com apoio da Organização Latino-Americana de Energia (OLADE) – de padronização de balanços energéticos nacionais. Esse exercício requereria, porém, estudo complementar sobre a lógica geral de atuação, mais corporativa e economicista, da indústria de petróleo, na qual incidem fortemente injunções externas do mercado internacional.

O *gás natural*, por sua vez, transformou-se, a partir dos anos 1980, na fonte de energia de origem fóssil de maior crescimento no mundo. Por ser menos agressiva ao meio ambiente e mais barata que o petróleo, essa fonte primária alçou-se à terceira posição – atrás do petróleo e do carvão mineral – na matriz energética mundial. Com o aumento dos esforços de prospecção, as reservas conhecidas expandiram-se geograficamente, sobretudo nos países em desenvolvimento. Na América do Sul, esse insumo ganhou preeminência, a partir de final dos anos 1990, com a descoberta de novas reservas – na Bolívia e no Peru – e a expansão da malha regional de gasodutos– entre o Brasil e a Bolívia e entre a Argentina e o Chile.

Esse ciclo gasífero perdeu força, no entanto, a partir de 2006, com a nacionalização de hidrocarbonetos pela Bolívia. A percepção de risco político na imobilização de altos investimentos na construção de gasodutos e o novo cenário de ampliação da fatia de arrecadação do estado inibiram esforços de prospecção e exploração, assim como a consolidação de malha regional mais abrangente. Hoje, o advento do Gás Natural Liquefeito (GNL) torna o gás crescentemente uma *commodity* global, livre da dependência – comum em projetos de gasodutos – de um

11 bpd = barris de petróleo por dia.

único fornecedor. Essa opção ganha espaço, em nossa região, por meio da construção de terminais de regaseificação no Chile, Brasil, Argentina e Uruguai.

O *carvão mineral* como base para a geração de eletricidade – hoje a fonte mais utilizada para esse fim com 42,3% da matriz elétrica global – contribuiu, a partir dos anos 1970, para limitar a dependência do petróleo. No entanto, os nocivos efeitos ambientais da utilização desse insumo energético hoje inibem fortemente sua utilização em novos projetos. Na América do Sul, as reservas exploráveis de qualidade – relativamente modestas – concentram-se nas mãos de um único país, a Colômbia, que o destina, sobretudo, à exportação extrarregional. No Brasil, o alto teor de cinzas de nossas jazidas, concentradas no Sul, orienta seu potencial para geração limitada, junto à "boca do poço".

A *fonte nuclear*, por sua vez, envolve tecnologia de enriquecimento de urânio dominada, na América do Sul, apenas pelo Brasil – no qual -se concentram 93% das reservas regionais – e pela Argentina. O Chile realiza atividades de pesquisa. Os complexos projetos encerram pesados investimentos e com longo tempo de maturação. Para viabilizarem--se economicamente e por razões técnicas, as usinas de geração devem funcionar a plena capacidade. Esse requisito as torna mais convenientes, no atual estágio de integração elétrica regional, para suprir cargas de base nacionais. Muitos governos também passaram a reavaliar – desde o acidente de Fukushima, no Japão, em 2011 – seus planos sobre uso e expansão dessa fonte, que sofre, na América do Sul, no cinturão do Pacífico, limitação pelo risco de ocorrência de terremotos.

Entre as fontes renováveis, os *biocombustíveis* notabilizam-se por sua capacidade energética – equivalente a 60% da do petróleo – conjugada a sua manuseabilidade, que os torna substitutos da gasolina e do diesel no setor de transportes. A ampla extensão de terras cultiváveis na América do Sul, com abundância de água e sol, torna a produção de biomassa em geral adaptada às condições naturais regionais. O Brasil evitou, entre 1975 e 2000, graças à produção de etanol, a importação de 550 milhões de barris de petróleo. Essa substituição representou economia de US$ 11,5 bilhões e evitou a emissão de 400 milhões de toneladas de CO_2[12]. O consumo

12 Empresa de Pesquisa Energética. *Plano Nacional de Energia (PNE) 2030.* Rio de Janeiro, 2007, p. 135.

de etanol pelos veículos *flex fuel,* combinado à mistura obrigatória desse biocombustível na gasolina, tem gerado redução anual de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs) equivalente a mais de 40 milhões de toneladas de CO_2. A escala de produção agrícola para fornecimento de matéria-prima – cana-de-açúcar e soja – torna, no entanto, dominante o potencial isolado de países com forte agroindústria e ampla extensão de terras cultiváveis, como o Brasil e a Argentina (biodiesel). Nessas circunstâncias, prevalece na região, no curto e no médio prazos, tendência de cooperação bilateral voltada à produção local e, sobretudo no Mercosul, à adoção de padrões comuns.

Por sua parte, as fontes *solar* e *eólica* apresentam insuficiente densidade energética e fluxos intermitentes, com potencial, em geral, localizado distante das fronteiras sul-americanas. Tais condições dificultam sua direta utilização em projetos de cooperação transnacionais. Em relação à eólica, o Uruguai constituiria exceção, em virtude da integração de seu sistema elétrico ao do Brasil, numa região povoada, com carências energéticas. No longo prazo, com a integração dos sistemas elétricos nacionais em nível continental, essas fontes poderiam contribuir para compor excedentes nacionais de energia, adequados para o intercâmbio intrarregional.

Já o *recurso hidráulico* ostenta – comparativamente às fontes eólica e solar – maior densidade energética e menor intermitência de fluxo, passível, ainda, de atenuação pela instalação de reservatórios. Subsiste, na América do Sul, elevado potencial hidráulico inexplorado, equivalente a 75% do total regional disponível e a 18% do potencial mundial. À exceção do Uruguai, todos os países vizinhos dispõem de recursos nas seguintes proporções: Guiana (100% inexplorados de 1,3% do total do potencial regional), Bolívia (98,3% de 4,4%), Peru (94,6% de 13,9%), Equador (93,5% de 4,7%), Suriname (90,8% de 0,46 %), Chile (87% de 5,7%), Colômbia (77,1% de 7%), Argentina (76,4% de 5,9%), Venezuela (71,2% de 9,2%), Brasil (66% de 44%), Paraguai (22,2% de 3%) e Uruguai (0% de 0,35%)[13].

As bacias hidrográficas regionais, com complementaridade de regimes de chuva, possibilitariam aproveitamento comum de diferenças sazonais, com potencialização da capacidade de geração de energia. Segundo

13 Ministério de Minas e Energia. Dados de 2011 consolidados pelo Núcleo de Estudos Estratégicos de Energia.

estudos da Comissão de Integração Energética Regional (CIER)[14] sobre complementaridade hidrológica no Cone Sul, o ganho com interconexões seria equivalente a receita de US$ 1 bilhão e investimento evitado de US$ 9,4 bilhões. No Brasil, o aproveitamento das diferenças hidrológicas entre bacias regionais – obtidas com a unificação da rede elétrica básica nacional, o Sistema Interligado Nacional (SIN) – teria produzido ganhos de energia da ordem de 11,9%[15].

Numa estratégia de integração energética sul-americana de longo prazo nenhuma fonte primária se descarta, em princípio, totalmente. No entanto, a convergência entre características expostas das fontes primárias na região e interesses diretos do Brasil – necessidades energéticas internas e concepção de quadro energético regional – contribuiriam para ressaltar alternativa mais promissora, no curto e no médio prazo, para o fortalecimento do processo de integração energética regional.

Vertente energética no processo regional de integração

No âmbito geográfico-institucional, a concretização da integração energética orienta-se pela atuação da política externa em duas esferas – bilateral e regional –, a primeira das quais refletida em projetos específicos e a segunda, sobretudo, no tratamento sistêmico da matéria energética, incluindo por meio da definição de arcabouço comum de regras jurídicas. A experiência brasileira adquirida em cada uma dessas vertentes constitui referência para a construção de um processo de integração bem-sucedido.

No *plano bilateral*, a América do Sul apresenta patrimônio – seja pela conclusão de interligações físicas, seja pelo intercâmbio de *commodities* – em matéria de integração energética. Apesar do baixo nível histórico de desenvolvimento econômico regional, com mercados limitados, e da falta de ampla perspectiva de integração no setor energético, verificam-se iniciativas de magnitude, no setor elétrico, como atestam as hidrelétricas binacionais – com interconexões de elevada capacidade – de Itaipu (14 GW), entre o Brasil e o Paraguai; Yaciretá (3,2 GW), entre a Argentina e o Paraguai; e Salto Grande (1,89 GW) entre o Uruguai e a Argentina. Essas

14 GAMA, Sinval Zaidan. *Integração Energética na América do Sul.* Apresentação em 9 ago. *2010.*

15 ZIMMERMANN, Marcio. *Perspectivas de Integração Elétrica com os Países Vizinhos.* Apresentação em 6 set. 2006.

hidrelétricas situam-se, ainda hoje, entre as maiores do mundo e compõem conjunto de 20 interconexões elétricas bilaterais construídas na América do Sul.

O Brasil participou, desde os anos 1960, de uma série de projetos de interligação elétrica, inicialmente focados na cooperação fronteiriça de pequena magnitude, entre cidades gêmeas, em particular com o Uruguai. A partir das décadas de 1980 e 1990, concretizaram-se as seguintes iniciativas, de maior dimensão, com participação brasileira: a) com o Uruguai, as interconexões elétricas Santana do Livramento-Rivera (70 MW), de 1991, e San Carlos-Candiota (500 MW), de 2015; b) com a Argentina, as interconexões elétricas Paso de los Libres-Uruguaiana (50 MW) e a Garabí-Rincón (2,2 GW), de 2001; c) com o Paraguai, a Hidrelétrica de Itaipu (14 GW), de 1984; e d) com a Venezuela, a interconexão elétrica Boa Vista-Santa Helena (até 200 MW), de 2002. Na concepção geral da maior parte desses projetos, evidencia-se o interesse de países vizinhos no aproveitamento de seus excedentes energéticos para exportação ao amplo mercado consumidor brasileiro.

Itaipu, iniciada em 1973, constitui obra grandiosa para os padrões do setor não só elétrico sul-americano, mas também de infraestrutura em âmbito mundial[16]. O período transcorrido do início de sua construção até a entrada em operação de suas duas primeiras turbinas foi de 11 anos. Até sua conclusão final – com a instalação de todas as 20 turbinas com capacidade total de 14 GW –, passaram-se 40 anos. Esse projeto singular caracteriza-se por sua complexidade, refletida na dimensão da obra, no arranjo técnico-contratual, na questão do litígio fronteiriço com o Paraguai e no tema de usos múltiplos e compartilhados de recursos hídricos transnacionais.

No setor de gás natural, mercados nacionais já estavam constituídos em países com reservas locais e clima frio, como a Argentina e o Chile, para atendimento ao aquecimento residencial. Vizinhos do Norte, com forte exploração de hidrocarbonetos, como a Colômbia, a Venezuela e o Equador, também criaram infraestrutura de aproveitamento local. No Brasil, a utilização do gás natural sempre fora limitada pela escassez

16 Itaipu é, no momento, a segunda maior usina hidrelétrica do mundo em geração. Já forneceu 25% da energia elétrica consumida no Brasil – hoje supre 17% –, haja vista a crescente expansão do parque elétrico nacional.

de reservas, que, em terra, se situavam distantes dos grandes centros consumidores – como na Amazônia – e, na Plataforma Continental, enfrentavam a natural barreira marítima de transporte a esses centros e a condição de gás associado, cuja taxa de extração depende do nível pretendido de recuperação do petróleo.

A partir dos anos 1990, a integração gasífera bilateral ganhou impulso, na América do Sul, associada às reformas institucionais de liberalização econômica e ao ingresso de investimentos privados. A descoberta de reservas na Bolívia (no Departamento de Tarija) e no Peru (Camisea) contribuiu para traçar nova perspectiva geoeconômica de desenvolvimento regional. O Brasil – pelo crescente esgotamento hidráulico no Centro-Sul – e o Chile, pelo declínio de suas próprias reservas de gás natural, envolveram-se na realização de projetos de importação desse insumo, respectivamente, da Bolívia e da Argentina.

O Gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol), iniciado em 1997 e concluído em 1999, compreendeu a construção de um duto de 3150 quilômetros, com capacidade de 30 mmc[17] por dia, ligando a cidade de Rio Grande, na Bolívia, a Porto Alegre, no Brasil, com passagem pelos grandes centros consumidores, entre os quais São Paulo. Esse projeto visava à intensificação do uso do gás natural em processos térmicos na indústria, com maior ganho de eficiência energética. O Gasbol hoje representa 30% da capacidade de intercâmbio gasífero regional, distribuída por 18 gasodutos, entre os quais o gasoduto Lateral Cuiabá (2,8 mmc/dia), que alimenta a Usina Termelétrica Governador Mário Covas (480 MW), em Cuiabá.

Quanto ao petróleo, as precárias estatísticas sobre comercialização intrarregional indicam a oportunidade de realização de trabalho de consolidação dos dados nacionais pelo Conselho Energético da UNASUL. Esses intercâmbios de *commodity* – por dispensar infraestrutura física de transporte – mostram-se sujeitos a maior variação. Identificaram-se, nos últimos anos, exportações do Equador para o Peru em cerca de 30 mil bpd e para o Chile em 63 mil bpd[18]. A Venezuela direcionou, em 2014, ao Uruguai, a média de 28 mil bpd[19]. O Brasil, por sua vez, exportou, em

17 mmc = milhões de metros cúbicos.

18 Banco Central do Equador. Dados relativos ao 1° trimestre de 2015.

19 Petróleos de Venezuela, S.A. *Informe de Gestión* 2014.

2013, 31 mil bpd para o Chile e 7 mil bpd para o Uruguai[20]. A Colômbia exportou, em 2012, para o Chile, 44 mil bpd[21].

O Brasil supriu, durante décadas, suas necessidades com importações sobretudo do Oriente Médio. A partir de 1993, passamos a privilegiar a compra na América do Sul para favorecer a consecução, pela Petrobras, de parcerias na região e aumentar a capacidade dos vizinhos sul-americanos de importar produtos brasileiros[22]. Nesse espírito, do total de petróleo importado pelo Brasil, provinham da América do Sul, em 1991, 8,4% e, em 1997, o máximo histórico de 41%, dos quais 23% relativos à Argentina e 17% à Venezuela. A partir daí, essas proporções decresceram para patamares, desde 2004, abaixo de 5%[23].

No âmbito multilateral, o Brasil favoreceu, nos últimos anos, no Conselho Energético da UNASUL, a construção de arcabouço institucional de regras compartilhadas, por meio da adoção de tratado energético como plataforma mínima comum para realizar futuras negociações em torno de instrumentos jurídicos específicos de nível bilateral. O caráter não retroativo a ser pretendido para o tratado preservaria o legado de direitos e obrigações assumidos em documentos bilaterais anteriores, como os relativos a Itaipu e ao Gasbol.

A complexidade intrínseca do setor energético – com miríade de regulamentos técnicos nacionais – e interesses econômico-comerciais conflitantes – derivados em parte da condição nacional superavitária ou deficitária –, assim como diferenças conceituais e ideológicas entre países, auguram longo processo negociador desse documento. As tratativas têm-se concentrado no capítulo sobre intercâmbio energético, destinado a otimizar a utilização de recursos disponíveis, e, mais recentemente, na parte introdutória, relativa a definições.

No entanto, as negociações do tratado constituem âmbito reduzido de atuação do Conselho Energético, que permite debate sobre aspectos

20 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *Anuário Estatístico de 2014*, p. 118.

21 Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). *Cadena del Petroleo 2013*, República de Colombia, p. 204.

22 "Brasil Usa Petróleo para aumentar integração na AL". Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3007200012.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

23 ANP. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.* Vários anos. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?id=661>.

sistêmicos da exploração endógena de recursos energéticos regionais. A futura negociação, no próprio tratado, de capítulo sobre segurança energética poderá contribuir para aprofundar vertente mais política do tema energético, incluindo monetização de reservas e exportação de excedentes.

Esse foro – único, no setor de energia, que reúne todos os países sul-americanos – oferece, ainda, oportunidade para troca de experiências, compreensão dos marcos regulatórios recíprocos e assimilação de visões políticas, propícias para eventual amadurecimento de posições e definição de metas regionais. A interação regular entre autoridades do setor pode promover convergências úteis não só à resolução de situações emergenciais, mas também à eventual realização de projetos bilaterais, a exemplo do ocorrido por contribuição positiva da CIER, nos anos 1960, em relação a projetos de interconexão elétrica, incluindo Itaipu, na América do Sul.

Outras instâncias regionais também contribuem, de forma específica, para a integração energética regional. A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) tornou-se, sobretudo a partir dos anos 1990, repositório para o arcabouço jurídico na área energética. No Mercosul, o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) – de uso restrito a membros plenos do bloco – financiou, com recursos não reembolsáveis, nos últimos anos, as interconexões elétricas Candiota-San Carlos (entre o Brasil e o Uruguai), parcialmente, e Itaipu-Villa Hayes (no Paraguai).

Ambos os trilhos de negociação – o bilateral e o multilateral –, por se complementarem e se retroalimentarem, contribuem para o aprofundamento da integração energética. No Conselho Energético, pelo envolvimento de multiplicidade de atores com concepções diversas, a perspectiva de resultados afigurar-se-ia como sistêmica e, no caso do tratado, de longo prazo. A esfera bilateral, ao envolver interesses mais diretos, permitiria o enfrentamento de obstáculos políticos, institucionais e técnicos de forma pontual e pragmática. Parece, pois, oferecer condições para atingir resultados específicos, no curto e no médio prazo, em prol da integração energética.

Estrutura energética brasileira e o setor elétrico como plataforma de integração sul-americana

Em virtude de seu expressivo e diversificado potencial de recursos energéticos, o Brasil encontra-se bem posicionado para atender, de forma relativamente autárquica, com baixa dependência de suprimento externo, à demanda de amplo leque de setores da economia nacional. Essa condição se atribui, em larga medida, à disponibilidade, em território nacional, de fontes necessárias à movimentação, com eficiência, de várias tecnologias de produção de nossa economia.

De um lado, ostentamos significativas reservas de petróleo, cujos derivados se mostram essenciais para assegurar o funcionamento, sobretudo, do setor de transporte. De outro, apresentamos potencial hidráulico, eólico e solar e reservas de urânio, utilizados na geração elétrica. Dispomos, ainda, de condições naturais privilegiadas para produção de biomassa, matéria-prima útil a ambos os setores, e contamos com jazidas de gás natural, destinadas à geração de calor e de eletricidade.

A tradicional exploração de fontes primárias renováveis – historicamente, do abundante potencial hidráulico e, nos últimos decênios, dos biocombustíveis – permitiu a construção de uma das matrizes energéticas mais limpas do planeta. Esse potencial interno afigura-se, em geral, sólida base para a adoção de políticas energéticas centradas na promoção do desenvolvimento sustentável.

Em nossa matriz elétrica, a perspectiva de incremento da participação das fontes renováveis – sobretudo hidráulica, eólica (de expansão mais recente) e biomassa – no *mix* de oferta interna assegura a manutenção, ao longo da próxima década, do caráter limpo de nosso parque gerador.

No entanto, a fonte hidráulica, na qual se assentou a trajetória de desenvolvimento brasileiro durante nossa história, aproximar-se-á, a partir de 2030, de seu limiar de exploração – rebaixado por exigências ambientais – dentro do território nacional. A diversificação de nossa matriz elétrica, já em curso, apresentaria o risco de acentuar prejuízos ao meio natural e custos econômicos no médio-longo prazo. Nesse contexto, o entorno regional constituiria a próxima fronteira geográfica possível para ampliação de nossa base hidráulica, ainda mais que o crescente custo de expansão do

parque hidrelétrico brasileiro torna mais competitivos sítios inexplorados em nossa circunvizinhança.

O avanço do Sistema Interligado Nacional (SIN) rumo ao Norte e Noroeste – onde se localiza a fronteira de exploração hidráulica brasileira – oferece oportunidade de realização de projetos bilaterais de geração hidrelétrica em regiões da nossa fronteira de baixo desenvolvimento econômico.

No momento, porém, o planejamento energético nacional não contempla, na expansão da oferta elétrica brasileira, projetos internacionais. A inclusão desses projetos dependeria de decisão do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) – órgão de composição interministerial, vinculado à Presidência da República e presidido pelo ministro de Minas e Energia –, que tem competência para propor políticas e diretrizes para o setor energético nacional.

No contexto da expansão do SIN, dois eixos de integração apresentam-se como possibilidades de cooperação tendo em vista a modicidade tarifária e a segurança energética brasileira. Trata-se de projetos hidrelétricos na Bacia do Madeira, no qual são nossos ribeirinhos de montante a Bolívia e o Peru, e na Bacia do Essequibo, que banha o território da Guiana. Esses projetos contribuiriam – numa operação integrada com o sistema elétrico brasileiro – para atenuar a diminuição da capacidade de armazenamento geral de nossos reservatórios nos últimos anos.

Com a *Guiana*, a iniciativa em curso envolve a construção de duas hidrelétricas: a do Alto Mazaruni (3 GW), orçada em US$ 7 bilhões, e a do Médio Mazaruni (1,5 GW), orçada em US$ 3 bilhões. Essas usinas propiciariam à Guiana divisas obtidas pela exportação de maior parte da geração e contribuiriam, assim, para aliviá-la do pesado ônus da importação de óleo, equivalente, em 2005, a 38% do Produto Interno Bruto (PIB). A Guiana é o único país sul-americano inteiramente dependente da cara geração térmica a óleo – na qual sua capacidade instalada equivale a 349 MW –, em contraste com o amplo potencial hidráulico interno, de 7 GW.

Para o Brasil, a localização das usinas do Mazaruni na "ponta do sistema" conferiria estabilidade ao sistema elétrico brasileiro, desprovido de geração – e sem perspectiva de tê-la, por ausência, na microrregião, de potenciais hidráulicos – na extremidade norte do SIN. O regime de

chuvas nessa região, complementar ao brasileiro, por localizar-se no Hemisfério Norte, potencializaria os ganhos energéticos para nosso país. Desempenharia, pois, função de regulador "virtual" da vazão do sistema hidrográfico brasileiro, compensando, por exemplo, a incapacidade, por falta de reservatórios, de regularização, na região Norte, das elevadas oscilações de vazão entre as estações úmida e seca.

No *Peru*, acordou-se, em nível presidencial, em 2010, a construção de cinco usinas hidrelétricas com capacidade de geração total de até 7,2 GW e investimentos de US$ 11 bilhões, entre as quais Iñambari (2,2 GW) – projeto ícone do acordo, a 300 km da fronteira com o Acre –, Paquitzapango, Tambo 40, Tambo 60 e Mainique. Seria, ainda, construída linha de alta tensão com 1800 km de extensão para interligar os sistemas elétricos brasileiro e peruano. O destino prioritário da geração desses empreendimentos – que quase triplicaria a potência instalada do Peru – seria o próprio mercado peruano, com exportação dos excedentes, sob forma de energia firme, para o Brasil.

O reservatório de Iñambari, por situar-se a montante das usinas brasileiras de Jirau e Santo Antônio – a fio d'água –, permitiria regularização da vazão dessas usinas brasileiras, com aumento, segundo estimativas, de 93 MW médios na energia firme propiciada ao sistema hidrelétrico brasileiro e ganhos econômicos estimados em US$ 66 milhões por ano [24].

No entanto, a negociação do acordo provocou protestos de organizações da sociedade civil peruana, que temiam impactos sociais e ambientais decorrentes da realização dessas obras na Amazônia. O acordo – que tramitava no Congresso peruano – recebeu, em maio de 2014, ditame desfavorável da Comissão de Relações Exteriores.

No futuro, o adensamento da rede de transmissão regional poderá induzir a retomada desses projetos hidrelétricos, ainda que em outros moldes institucionais de integração.

A *Bolívia* e o Brasil se aproximaram, a partir de 2009, em torno da realização dos projetos das usinas hidrelétricas de Cachuela Esperanza (990 MW)[25], no rio Beni, em território boliviano, e Binacional do Alto

24 Corporación Andina de Fomento (CAF) Comisión de Integración Energética Regional (CIER). *Nuevas Oportunidades de Interconexión Eléctrica en América Latina*. Colômbia, 2012, p. 33.

25 Equivalente ao triplo da capacidade do sistema integrado boliviano.

Madeira (3 GW), em Guajará-Mirim-Guayaramerín, ambas localizadas na Bacia Hidrográfica do Amazonas, na fronteira entre os dois países.

Essas usinas, permitindo o represamento dos rios bolivianos a montante do território brasileiro, dariam maior regularidade ao caudal que corre em direção às usinas em Rondônia – Jirau (3,75 GW) e Santo Antônio (3,15 GW)[26], situadas a jusante, no Madeira –, com ganhos energéticos.

A Bolívia constitui, depois da Guiana, o país da América do Sul com menor proporção – de 1,7% – de exploração de seu potencial hidráulico, no qual teria particular interesse exportador. Cachuela Esperanza permitiria, porém, à Bolívia abastecer os departamentos do Beni e do Pando, isolados eletricamente do resto do país, e exportar os excedentes. O custo desse empreendimento, de US$ 2,5 bilhões, incluiria 500 km de linhas de transmissão até o sistema brasileiro, em Guajará-Mirim.

Em 2015, a Eletrobras e a Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) assinaram memorando de entendimento pelo qual acordam "aprofundar os estudos do potencial hidroelétrico na fronteira Brasil-Bolívia, priorizando o desenvolvimento de um projeto binacional no rio Madeira que otimize outros empreendimentos em território boliviano (Cachuela Esperanza), para a integração energética (Brasil-Bolívia) e promover a segurança energética de ambos os países". Os entendimentos entre as duas empresas se encontram em curso no âmbito de uma comissão bilateral.

Na consecução dessas eventuais iniciativas de integração energética bilateral, o Brasil dispõe de capacidade técnica e gerencial, adquirida ao longo de décadas, sobretudo pela construção de seu robusto parque hidrelétrico, com integração de uma rede elétrica básica de abrangência praticamente nacional (o SIN). Essa experiência é reforçada pela adoção de um operador único – Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) – e de sofisticadas operações de comercialização de energia, por meio da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Empresas brasileiras, entre as quais a Eletrobras, se encontrariam também tecnicamente capacitadas para realização de novos projetos em espaços com proximidade geográfica e cultural.

26 Respectivamente a 89 km e a 218 km a jusante de Vila Abunã, na divisa com a Bolívia.

Conclusão

O atual contexto energético regional indica potencial para fortalecimento do pilar energético da integração. O enfoque multilateral desse processo envolve a coordenação de estudos e a discussão de aspectos estratégicos no âmbito do Conselho Energético da UNASUL.

O tratamento sistêmico do tema energético envolve, porém, o desafio de conciliar distintas visões nacionais sobre o formato e o grau de aprofundamento de iniciativa conjunta num setor complexo. As negociações em torno do tratado energético, ainda que com prazo de desfecho incerto, têm contribuído para aproximar autoridades nacionais e compreender melhor a natureza dos obstáculos a serem superados.

No campo bilateral, a experiência histórica de integração energética sul-americana mostra que a cooperação com países vizinhos constituiu-se em via possível de contribuição para sanar assimetrias energéticas regionais. O Brasil – dotado do maior mercado consumidor – beneficiou-se com o reforço de sua segurança energética, por meio da realização de grandes projetos, como Itaipu e o Gasbol. Tais iniciativas, por envolverem a construção de estruturas físicas permanentes e constituírem expressivas fontes de divisas, concorrem para fortalecer laços políticos entre países envolvidos.

O Brasil poderia fazer avançar, no curto e no médio prazo, a integração energética conciliando suas necessidades de consumo interno nos próximos anos com interesses exportadores de países da região. O setor elétrico – área na qual desenvolvemos reconhecida competência ao longo de décadas – seria proprício à realização de projetos bilaterais de geração hidráulica, promovendo, em nossas carentes fronteiras Norte/Noroeste, o aproveitamento de mananciais inexplorados de uma fonte limpa e renovável.

Normalização e regulamentação Técnica no TBT: implementação e debates

Luís Guilherme Parga Cintra*

A normalização constitui uma das forças motrizes do Acordo de Barreiras Técnicas da OMC (TBT) – e do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) – e perpassa boa parte de seus princípios e disposições, em contraposição ao poder soberano estatal de editar regulamentos técnicos obrigatórios (RTs). A normalização internacional insere-se no contexto do sistema internacional de comércio, de seus princípios e regras, e, como tal, deve ser proveitosa para todos os membros. A opção do TBT por normalização difusa consiste em bom modelo, desde que o processo de criação de normas internacionais seja aberto e transparente e seus efeitos equilibrados para os países em desenvolvimento (PEDs) e países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). O propalado efeito multiplicador da padronização internacional pelas normas voluntárias deve-se refletir, entre outros benefícios, em acesso a mercados e efetiva transferência de tecnologia para os PEDs.

A dialética entre a regulação pelo mercado, na forma de normas voluntárias editadas por entidades não governamentais de normalização, e a regulação estatal, na forma de exigências técnicas, está no cerne do TBT. Também estava no Código de Normas do GATT. A contraposição entre normas e regulamentos está presente no objetivo de se evitar medidas desnecessárias ao comércio *vis-à-vis* o reconhecimento do direito soberano dos membros da OMC de regulamentarem internamente medidas de proteção aos riscos, no nível que desejarem[1], cientificamente embasadas, conquanto não sejam discriminatórias.

* Diplomata de carreira. As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor e não refletem, necessariamente, a posição oficial do governo brasileiro.

1 Assegurado pelas decisões no caso *EC-Asbestos (DS135)*, que examinou RT editado pela França para banir a importação e utilização do amianto, por comprovados efeitos cancerígenos. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds135_e.htm>.

O TBT reconhece a "importante contribuição" das normas internacionais e dos sistemas de avaliação da conformidade em prol da "melhoria da eficiência da produção" e da "condução do comércio internacional" e recomenda seu desenvolvimento. O relatório da 5ª Revisão Trienal do TBT (2009) corrobora o argumento e vai além: "international standards should be an opportunity – a pool for technological know-how and an important link between research, innovation and markets – that can contribute positively to economic growth"[2].

Uma das principais razões para a preponderância conferida à normalização pelo Código de Normas do GATT e pelo TBT se refere ao argumento de que normas internacionais, justamente por uniformizarem exigências e recomendações técnicas em determinada matéria, facilitam a produção e reduzem o número – e o escopo regulatório – de medidas restritivas obrigatórias (RTs ou procedimentos de avaliação da conformidade - PACs) que prejudicariam o fluxo de bens. Considera-se, também, que normas técnicas, pelo efeito da padronização, possibilitam ganhos em economia de escala na produção, produtividade, capacitação, transferência de tecnologia e compatibilidade entre produtos e processos e métodos produtivos. A normalização, se realizada de maneira independente ou mesmo em coordenação com os governos, é benéfica para a conformação e consolidação de novas tecnologias e catalisadora da inovação. Representa vetor de desenvolvimento tecnológico para o setor produtivo, com a participação do mercado, do governo e da sociedade civil.

Normas internacionais relevantes

As normas técnicas internacionais são consideradas pelo TBT como *primus inter pares* em relação à regulamentação doméstica, tratada com certa desconfiança pelo fato de poder, em face da soberania estatal, abarcar praticamente qualquer atividade a qualquer tempo, e modificá-la – e, portanto, restringir mais fácil e rapidamente fluxos de bens e serviços.

Salta aos olhos a prevalência das normas internacionais no TBT, explicitadas em seus artigos 2.4, 2.5 e 5.4. Um dos objetivos claros do acordo é harmonizar regulamentos técnicos dos membros na forma de

2 OMC. Documento G/TBT/26, p. 6, par. 24.

normas internacionais relevantes. O mesmo se dá em relação aos PACs. O desenvolvimento de *international standards* é textualmente estimulado para RTs e PACs; exige-se que os regulamentos não baseados em normas internacionais relevantes (ou que ainda não existam em relação à matéria) sejam notificados ao Comitê de Barreiras Técnicas da OMC (CTB).

Procurou-se, todavia, balancear o TBT, matizando o "uso obrigatório" das normas voluntárias. Evidentemente, é do interesse dos membros da OMC continuar a exercer soberania na edição de normas e regulamentos. No parágrafo 2.4, no qual se determina, para a edição de regulamentos técnicos, que se "baseiem obrigatoriamente" (*"shall use"*) em "normas internacionais relevantes", se existirem, o acordo tenta buscar equilíbrio com o direito dos membros à regulamentação doméstica, ao justamente condicionar o uso mandatório de normas internacionais ao fato de elas serem preexistentes ou se encontrarem em processo de elaboração e serem relevantes para o objetivo pretendido com a medida. Devem, igualmente, ser "meios eficazes e apropriados" para se atingir o objetivo regulatório almejado. "Baseiem(-se) obrigatoriamente" não significa necessariamente usar de forma integral, mas utilizar como apoio para a elaboração, embora essa expressão contenha divergências. Decisão do Órgão de Apelação (OAp) do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC), no caso *EC - Sardines* (DS 231), interpretou essa alocução no sentido de que a norma internacional relevante deve ser usada como o conteúdo principal ou princípio norteador para os propósitos de se editar o RT. Ademais,

> *the presence of these terms (…), demonstrate that there must be a very strong and close relationship between the national measure and the international standard. Nevertheless, the Appellate Body never defined such relationship; it only concluded that they at least should not be contradictory*[3].

Embora essa interpretação seja demasiado aberta e imprecisa e, portanto, continue a causar dúvidas, razão pela qual mereceria ser revisitada pelo OSC, oferece alguma flexibilidade aos membros para se desviarem, por qualquer razão legítima e não discriminatória, das normas internacionais. Entende-se, pela interpretação do OAp, que, para fins

3 SCHRODER, Humberto Z. *Harmonization, Equivalence and Mutual Recognition of Standards in WTO Law.* Genebra: Kluwer Law International, 2011. p. 59.

do parágrafo 2.4, a medida nacional pode guardar diferenças de redação com a norma internacional relevante ou simplesmente mencionar sua incorporação total ou parcial, conquanto que os objetivos principais da norma em questão estejam preservados.

Já no parágrafo 2.5, que estabelece que os RTs em conformidade com normas internacionais relevantes terão presunção de licitude perante o TBT, não deve haver somente "*very strong and close relationship*". A interpretação corrente é de que RTs "em conformidade" apresentam identidade praticamente total com a norma internacional relevante correspondente. Os dois parágrafos tratam de harmonização por normas internacionais relevantes, mas contêm nuanças em relação à similitude da medida nacional com o padrão internacional homólogo. A "conformidade" integral do 2.5 produz efeito mais evidente, consubstanciado em *presunção* de não discriminação – um s*afe haven* ao RT nacional.

Outra condição prevista nos parágrafos 2.4 e 5.4 para matizar a obrigação de fundamentar regulamentação doméstica em normas internacionais é o fato de estas serem ineficazes ou inapropriadas para se implementar a finalidade regulatória pretendida. A jurisprudência do OSC sobre esses quesitos ainda é esparsa. O OAp declarou que "*ineffective means*" consiste em meio que não tem a função, ou o efeito, de atingir o objetivo legítimo pretendido. "*Inappropriate means*", por sua vez, consiste em meio que não é especialmente adequado para se realizar o objetivo legítimo pretendido, em vista da natureza da norma[4]. O ônus da prova é do reclamante, que deve demonstrar cabalmente que a norma internacional é eficaz e apropriada para o cumprimento do objetivo legítimo pretendido, ou não, a depender do caso.

Na controvérsia *US - COOL* (DS 384, 386), sobre rotulagem de origem para carne de vaca e de porco, objeto de controvérsia proposta por Canadá e México em face dos EUA, o painel correspondente entendeu que a norma internacional relevante não tinha, justamente, a função ou a capacidade de realizar o objetivo legítimo pretendido pela medida, tendo em vista que visava conferir origem a animais por "transformação substancial" – ou seja, para efeitos comerciais, a origem do animal se determinava por onde

4 *Em* WIJKSTRÖM, Eril; MCDANIELS, Devin. *"International standards and the WTO TBT Agreement: Improving governance for regulatory alignment". WTO Working Papers*: Genebra: 2013 p. 15.

ocorreu o abate –, e consequentemente em nada auxiliaria na prestação de informações ao consumidor sobre a rastreabilidade do animal até onde nasceu e foi criado[5].

Cabe mencionar dois outros exemplos, estes sob a forma de STCs (*Specific Trade Concerns*) tratados no âmbito do CTB. A União Europeia (UE) manifestou-se contrariamente a projeto de norma nacional mexicana sobre louças, cerâmicas e porcelanas, a qual determinava limites de chumbo e cádmio mais restritos do que normas internacionais relevantes da Organização Internacional de Normalização (ISO)[6]. A UE temia que as autoridades mexicanas se recusassem a aceitar resultados dos testes de avaliação da conformidade de exportações europeias de cerâmica de mesa baseados nos padrões ISO. O México esclareceu que o projeto de norma em questão havia-se baseado parcialmente na norma ISO correspondente, e que justamente se desviou de certos aspectos em virtude do maior nível de proteção à saúde estabelecido nacionalmente e por ser PED. A medida mexicana se enquadrava no uso parcial da norma internacional relevante (*as a basis for*), no fato de ela ser ineficaz (insuficiente) para atingir o objetivo legítimo de proteger a saúde, no nível que o México pretendia, e pelo fato de o país se tratar de PED (e, portanto, valer-se das disposições de Tratamento Especial e Diferenciado do artigo 12.4, no qual se matiza para os PEDs a obrigação de basear-se em normais internacionais).

O outro exemplo refere-se a medida chinesa contestada pelos EUA e pela UE, a qual determinava que os telefones celulares e *smartphones* vendidos na China incorporassem, para acesso a *internet,* tanto o padrão internacional para WiFi quanto o padrão chinês WAPI. Os chineses explicaram ao comitê que estabeleceram as duas normas concomitantemente para garantir operação segura das redes remotas, prestar serviço mais confiável e que a "norma internacional relevante" da Comissão Eletrotécnica Internacional (IEC) por si só não era segura o suficiente[7].

O acordo utiliza a alocução "norma internacional relevante" nos artigos 2, 5, 6 e no Anexo 3, sem a definir expressamente. O primeiro caso

5 OMC. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds386sum_e.pdf>.

6 WIJKSTRÖM e MCDANIELS, 2013, p. 6.

7 Idem, ibidem.

julgado pela OMC, *EC - Sardines* (DS 231), coincidentemente relativo ao TBT, incluiu essa questão como um dos elementos centrais da disputa[8]. O Peru apresentou reclamação contra regulamento da UE que dispunha sobre a rotulagem e a comercialização de sardinhas enlatadas. A questão jurídica centrou-se na validade da norma internacional para sardinhas enlatadas e produtos tipo sardinha, editada pelo CODEX *Alimentarius*[9].

Duas decisões desse caso são relevantes para a questão das normas internacionais, uma sobre o termo "relevante" e outra sobre "consenso". Quanto à palavra "relevante", o painel referiu-se ao sentido ordinário do termo como "tendo impacto ou relação ao assunto em questão; pertinente"[10]. No que se refere a "consenso", não houve contraditório sobre se o CODEX constituiria organismo internacional de normalização e a análise cingiu-se à questão de como foi aprovada a norma internacional relevante. Sobre esse ponto, o OAp entendeu que mesmo normas não aprovadas por consenso por "organismo reconhecido" da comunidade normalizadora internacional adequavam-se à definição de "norma" no Anexo 1.2 do TBT (como consta da Nota Explicativa daquele item) e que, portanto, era relevante para o disposto no parágrafo 2.4 do acordo[11].

A questão das normas internacionais também foi objeto de exame no caso *US - Tuna II* (DS 381), embora de forma diversa. A controvérsia consistiu em reclamação do México sobre norma norte-americana que estabelecia condições para a utilização de selo "*dolphin-safe*" para atum e produtos derivados. A análise sobre a existência de norma internacional relevante cingiu-se, em grande parte, às "características do organismo" que estabeleceu a norma, no que se refere à "abertura" para participação de terceiros (evidenciou-se que não era aberto, já que a participação somente se dava por convite definido internamente) e "reconhecimento por outros órgãos" das atividades de normalização praticadas pelo organismo. O OAp declarou que as características do órgão que aprova uma norma conferem àquela sua "identidade internacional" e a caracteriza

8 Idem, p. 12.

9 Idem, ibidem.

10 Idem, ibidem. E Nota 35: "*EC – Sardines Panel Report, para. 7.68, quoting Webster's New World Dictionary (William Collins & World Publishing Co., Inc. 1976),* p. 1199."

11 Idem. ibidem.

como norma relevante[12]. Por via de consequência, OAp determinou que norma internacional deve ser aprovada por "organismo internacional de normalização".

Organismo internacional de normalização

No TBT, a natureza do organismo normalizador pode dar causa a não conformidade de norma por este editada com medidas nacionais. Caso o organismo normalizador não seja assim reconhecido pelo OSC, a norma internacional "relevante" por ele editada poderá ser desqualificada como tal – e, previamente a isto, se o regulamentador não a reconhecer como "relevante" e ter argumentos para chegar a essa conclusão, não lhe será obrigatório utilizá-la.

Essa situação não ocorre no Acordo SPS[13], que delimita os organismos internacionais de normalização a três: o CODEX *Alimentarius*, a Organização Internacional de Saúde Animal (OIE) e a Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária (IPPC) – o que pode criar dificuldades, por outro lado, pela falta de flexibilidade em relação à multiplicidade de normas voluntárias e padrões privados com força vinculante *de facto*. Razão plausível para a amplitude conferida pelo TBT a organismos internacionais de normalização, em oposição ao SPS, é o fato de o último ter competência restrita a medidas de cunho sanitário e fitossanitário, ao passo que ao TBT cabem outras medidas específicas relacionadas a quaisquer produtos, inclusive àqueles também objeto de medidas SPS (competência "residual"), logo o escopo de regulamentação sob o TBT ser proporcionalmente maior.

Esse tipo de flexibilidade em instrumento de amplitude tão extensa como o TBT terá sido bem-vinda em diversas situações, mas também ocasiona problemas. Por exemplo, a definição de padrões tecnológicos a serem adotados pode gerar conflito de proporções desestabilizadoras ao sistema multilateral de comércio. Dissensos dessa natureza podem transcender questão comercial pura e simples e são, em algumas situações, objeto de tratativas políticas entre os membros. Evidentemente, todos os contenciosos na OMC são objeto de consultas políticas, mas há casos

12 Idem, p. 19.

13 Idem, p. 4.

com implicações sistêmicas que requerem acomodação de maior grau entre os membros – e alguns são levados ao OSC, como o caso da disputa transatlântica sobre a utilização de hormônios em carnes para exportação, que gerou dissenso de grande amplitude, com efeitos ao longo do sistema de comércio.

Para se evitar, entre outros fatores, restrição que poderia trazer dificuldades no futuro, os negociadores do TBT da Rodada Uruguai não prescreveram no texto final do acordo definições sobre "norma internacional" tampouco sobre "organismos internacionais de normalização". A questão das definições nos acordos sobre barreiras técnicas (do GATT e da OMC) tem sido de difícil negociação e solução – em especial, as definições sobre "norma internacional relevante" e "organismo internacional de normalização".

Com efeito, as Comunidades Europeias – e vários PEDs, entre eles o Brasil – há muitos anos contestam posição dos EUA sobre se várias de suas agências normalizadoras, com atuação eminentemente interna, seriam efetivamente internacionais (os norte-americanos alegam que embora a atuação dessas entidades seja interna, seus efeitos, pelos produtos ou processos que regulam, são sentidos em escala internacional). Defendiam os europeus – resguardando de certo modo sua própria prática de estabelecer agências normalizadoras regionais comunitárias – a estruturação de sistemas internacionais de normalização e de certificação, abertos aos países que se interessassem em participar. E assim o fizeram com a marcação CE, Abordagem Global *etc*. Certamente que, aos PEDs, a abordagem comunitária, inclusiva a países extrarregionais, era mais palatável e se lhes afigurava proveitosa em termos de obter assistência técnica e de participar da atividade de normalização internacional.

Considerar agências regionais ou mesmo nacionais como internacionais pode permitir que entidades que defendem interesses paroquiais padronizem medidas técnicas importantes para o comércio internacional, criando normas internacionais desbalanceadas e assimétricas – especialmente em relação aos PEDs. Exemplo seria discussão levada a cabo no CTB, em 2008, relativa a normas internacionais sobre azeite de oliva. EUA e UE trocaram acusações no comitê por supostos desvios na implementação de normas internacionais na graduação de azeites (especificamente pela composição de ácidos graxos), tendo em vista

duas normas "internacionais" conflitantes, uma editada pelo Conselho Oleícola Internacional (IOC), e outra pelo CODEX *Alimentarius*. Os Estados Unidos alegaram que a medida adotada pela UE seguia o padrão estabelecido pelo IOC, o qual não reconheciam como órgão normalizador internacional, uma vez que suas normas refletiriam interesses exclusivos de países europeus e mediterrâneos (e de seus mercados vinculados). De sua parte, os europeus acusaram os norte-americanos de se desviarem das normas do CODEX[14].

De modo geral, não há firme consenso entre os membros do CTB sobre quais instituições normalizadoras seriam efetivamente "internacionais". A falta de definição sobre essa expressão, a despeito de configurar ambiguidade construtiva que se afigura relevante ao TBT, pode, por outro lado, perpetuar conflitos que só tendem a aumentar, à luz de realidade atual em que padrões privados se avolumam em vários países e diversas entidades se autointitulam internacionais – ou são proclamadas por seu país de origem ou comunidade regional como tais.

À falta das definições, o CTB aprovou decisão, ao final da Segunda Revisão Trienal do TBT[15], realizada em 2000 – posteriormente renovada pelos membros na Quinta (2009) e na Sexta (2012) Revisões Trienais[16] –, na qual se estabelecem seis princípios a serem observados na elaboração de normas internacionais e PACs, que devem ser seguidos pelos organismos internacionais de normalização. A decisão procurava suprir, de certa forma, definição formal ausente do Acordo, uma vez que os princípios tendem a circunscrever e qualificar a atuação e os procedimentos para preparação de normas internacionais e PACs em conformidade com as regras do TBT – e do sistema internacional de comércio. São os seguintes: transparência; abertura; imparcialidade e consenso; efetividade e relevância; coerência; dimensão de desenvolvimento[17].

Esses princípios e regras recomendados pelo CTB reiteram diversos dispositivos do TBT e do Código de Boas Práticas de Normalização (do Anexo 3 do TBT). Constituem mais uma tentativa de se regulamentar, de forma transparente, ampla e não discriminatória, o trabalho de

14 Idem, p. 6.

15 OMC. Documento G/TBT/9, Anexo 4, p. 24-26.

16 OMC. Documentos G/TBT/26, par. 25(c) e G/TBT/32, p. 5.

17 OMC. Documento G/TBT/9, Anexo 4, p. 24-26.

padronização internacional. Assim se pretendeu conferir legitimidade ao processo de construção e aprovação das normas, o que era e continua sendo fundamental, especialmente sob o ponto de vista dos PEDs.

Nesse contexto, o OAp, em 2012, em *US - Tuna II*, definiu organismo internacional de normalização, tomando por base a definição de "organismo ou sistema internacional", contida no Anexo 1 do TBT, e no restante do Guia ISO/IEC 2 (edição de 1991) como "organismo que tenha atividades reconhecidas no campo da normalização e cuja participação seja aberta aos órgãos relevantes de todos os membros"[18].

O OAp salientou que efetivo cumprimento por parte de organismo de normalização dos seis princípios da Decisão do CTB de 2000 no processo de preparação de normas constitui parte da comprovação de que as atividades do organismo em apreço são reconhecidas no campo da normalização. Considerou o OAp a mencionada Decisão como "acordo subsequente" no âmbito do artigo 31 - 3(a) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados[19], de modo a informar a interpretação e aplicação do próprio Acordo TBT[20].

Em seguimento às recomendações das Quinta e Sexta Revisões Trienais e ao bem-vindo entendimento do OAp, os princípios da Decisão de 2000 foram reintroduzidos nas discussões do CTB e em disputas. Estabeleceu-se tema de discussão no CTB sobre se os organismos envolvidos na atividade de normalização estão cumprindo os princípios e se os próprios membros promovem o seu uso nas organizações que consideram relevantes para os propósitos do TBT.

Exemplo sobre discussão que envolveu a Decisão de 2000 ocorreu em STC em face dos EUA, sobre regulamento relativo ao transporte aéreo de baterias de lítio[21]. Acusaram os EUA de definir exigências restritivas ao transporte de pacotes de baterias, que extrapolavam as exigências estipuladas nas normas internacionais relevantes para o caso, editadas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Os EUA não

18 WIJKSTRÖM e MCDANIELS, 2013, p. 12.

19 Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, Art. 31 - Interpretação dos Tratados, Regra Geral de Interpretação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>.

20 OMC, Relatório do OAp sobre o caso *US - Tuna II, Documento WT/DS381/AB/R, par. 372.*

21 WIJKSTRÖM e MCDANIELS, 2013, p.7.

contestaram descumprimento do padrão da OACI, mas argumentaram que a medida tinha por objetivo alcançar nível mais alto de proteção contra o risco específico de as baterias de lítio se incendiarem em pleno voo. Acrescentaram os EUA que o processo de elaboração de normas pela OACI era imperfeito, tendo em vista que não considerava informações científicas relevantes, razão pela qual a norma seria ineficaz do ponto de vista técnico. Além disso, alegaram os EUA que a OACI não cumpria a Decisão de 2000 no processo de elaboração de normas, em especial no que se refere ao princípio da imparcialidade e do consenso, uma vez que as decisões estariam sendo tomadas por votação.

Há opiniões divergentes sobre se os organismos internacionais de normalização "relevantes" também deveriam, tal como no SPS, ser explicitamente listados. A favor, argumenta-se que, tendo em vista que um dos principais objetivos do TBT é promover a harmonização de padrões internacionais, esta restaria prejudicada se múltiplos organismos de normalização coexistissem, criando normas sobrepostas e exigências possivelmente contraditórias. Em face da obrigação de os órgãos regulamentadores basearem suas medidas nacionais em normas internacionais, a competição entre organismos normalizadores poderia levar a fragmentação dos mercados, custos adicionais de adaptação e práticas protecionistas. Dever-se-ia, talvez, promover o inverso, estreita cooperação, maior abertura para participação horizontal e compartilhar internacionalmente a governança da atividade de normalização. Ao se concentrar o desenvolvimento de normas em alguns poucos organismos internacionais especificados, incentiva-se a participação de *stakeholders*, garantindo dessa forma às normas relevância de mercado e estado da arte científico e tecnológico. Isso facilitaria a convergência regulatória entre os membros[22].

Outros advogam justamente o contrário, que os organismos internacionais de normalização não carecem ser explicitamente nomeados – como ocorre no TBT. A razão para tanto seria por que a norma vale por si própria, ou seja, o fato de ela ser revelante, eficaz e apropriada para cumprir necessidade regulatória ou de mercado de determinado membro depende exclusivamente da própria norma, não do organismo normalizador. Alega-se – corretamente – que o parágrafo 2.4 do TBT

22 Idem, Ibidem.

relaciona a pertinência de uma norma ao objetivo perseguido. O termo "relevante" não está atrelado ao organismo que a edita. Ao se designar expressamente organismo específico como "organismo internacional de normalização", os membros estariam endossando todas as normas produzidas por este organismo, sem reexaminar seu conteúdo, até mesmo nos casos em que uma norma não expresse os interesses de todos os membros ou reflita de maneira desbalanceada os interesses de alguns. Decerto que número limitado de organismos listados também não produziria a amplitude e a diversidade de normas necessárias para atender as necessidades de mercado e de regulamentação sob a competência do TBT. Mas a diversidade de organismos poderia promover a inovação e ajudar a garantir que as normas sejam de alta qualidade e respondam adequadamente às necessidades de mercado e de regulamentação. Essas normas resultarão em mais harmonização.

É certo, também, por outro lado, que essa mesma diversidade pode ocasionar situações como o STC do azeite de oliva, em que normas aparentemente relevantes em ambos os lados do argumento geram dissenso sobre a legitimidade dos órgãos normalizadores perante o TBT. A tendência é que haja cada vez mais organismos normalizadores na esfera do TBT (e do SPS) – ainda mais se os padrões privados forem incluídos, institucionalmente ou de forma oblíqua, no arcabouço legal do TBT. Não há solução apartada: a análise sobre a norma internacional relevante e sobre o organismo internacional de normalização deve ser feita em conjunto, caso a caso.

Pelos objetivos do TBT, posição adequada, inclusive para os PEDs, parece ser a de manter a flexibilidade do acordo, evitando-se nomear expressa e restritivamente os organismos internacionais de normalização e analisar a norma internacional relevante sob o prisma do caso concreto. Os princípios da Decisão de 2000 buscam conferir legitimidade à atuação dos organismos internacionais de normalização e efetiva participação dos PEDs no processo e devem ser observados, na medida do possível, levando-se também em conta as peculiaridades da atividade de normalização internacional. Estabelecer, por meio de *numerus clausus,* os organismos internacionais de normalização, pode evitar, em primeiro momento, uso de entidades paroquiais para normalizar padrões sem ampla discussão; por outro lado, pode engessar de forma sistêmica a atividade normalizadora,

ao não permitir renovação e intercâmbio de entidades e a recepção de novas tecnologias e atores.

Atividade de normalização internacional

Nos primeiros anos de vigência do TBT, a participação nos organismos internacionais de normalização constituiu, efetivamente, dificuldade adicional de implementação. Felizmente, os relatórios das revisões trienais do acordo têm dado conta do expressivo aumento da representação dos PEDs nos (assim considerados) principais organismos internacionais de normalização para o TBT: ISO e IEC.

Não resta dúvida de que participação ativa e regular nos organismos de normalização internacional são primordiais para o Brasil e os demais PEDs e PMDRs, para resguardar seus interesses e influenciar o sistema de normalização, a fim de que se torne cada vez mais inclusivo, participativo, e transparente. Sem participação, no *minimum minimorum* representativa, os PEDs seguirão a reboque dos países desenvolvidos na normalização internacional. Como salienta a própria Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), "normas e regulamentos não são produzidos por entidades neutras, mas por organizações nacionais que refletem determinado sistema político"[23]. E complementa, "os organismos de normalização (…) são vulneráveis a pressões internas e a grupos de interesses" e sofrem "(…) a influência das agendas governamentais sobre o processo de normalização e o peso da mera conjuntura temporal"[24].

No campo internacional, o TBT – e, por via de consequência, o CTB – sempre conferiu inegável atenção à ISO e à IEC. Pelo menos desde a vigência do TBT (e antes disso), ambas são reconhecidas como entidades normalizadoras internacionais. Haveria outras com *status* similar, como a UIT. Mas mesmo essas, a ISO em especial, recebem críticas mordazes de membros, especialmente de PEDs.

> *Nevertheless, there is a good amount of criticism on the status that ISO has in the WTO. ISO has been "stigmatized as a club dominated by*

23 ABNT. *História da normalização brasileira / Associação Brasileira de Normas Técnicas*. Rio de Janeiro: ABNT, 2011, p. 85. Disponível em: <http://www.abnt.org.br/images/pdf/historia-abnt.pdf>.

24 Idem, ibidem.

> *private industrial groups, where civil society has no real role to play. ISO members are national standards bodies; many of which in turn are private non-profit groups, often dominated by private companies. Not only is civil society excluded from the decision-making process – it may not even exercise a critical role, as proposed standards are difficult to access. Even adopted ISO standards cannot be accessed free of charge but must be purchased. Such legitimacy and accountability issued may appear irreconcilable with the privileged status that ISO standards seem to have at the WTO*[25].

Exemplo relevante apresentado por WIJKSTRÖM e MCDANIELS (2013) menciona o caso da norma ISO 26000, que tem por objetivo orientar a operacionalização de políticas de responsabilidade social[26]. Essa norma traz declaração tanto inusitada sobre seus efeitos, nos seguintes termos:

> *However, for the purposes of the Marrakech Agreement establishing the World Trade Organization (WTO),* it is not intended to be interpreted as an ""international standard", "guideline" or "recommendation", nor is it intended to provide a basis for any presumption or finding that a measure is consistent with WTO obligations. *Further, it is not intended to provide a basis for legal actions, complaints, defences or other claims in any international, domestic or other proceeding, nor is it intended to be cited as evidence of the evolution of customary international law*[27]. (grifo nosso)

O *disclaimer* parece conflitar com a informação sobre a ISO 26000 na própria página eletrônica da ISO[28], que menciona: "Representatives from government, NGOs, industry, consumer groups and labour organizations around the world were involved in its development, which means it represents an *international consensus*" (grifo nosso). Se se trata de consenso internacional, operado pela ISO, como não pretender interpretação de que

25 CCGI-FGV. THORSTENSEN, Vera; VIEIRA, Andreia Costa. "*TBT, SPS and PS: are the wolves of protectionism disguised under sheep skin*?". Disponível em: <http://ccgi.fgv.br/pt-br>.

26 ISO, ISO 26000 – *Social Responsibility.* Disponível em: <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm>.

27 ISO/FDIS 26000:2010 (E), linhas 158-163.

28 ISO, ISO 26000 – *Social Responsibility.* Disponível em: <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm>.

constitui norma internacional relevante para questões de responsabilidade social? Se a norma é meramente indicativa, entende-se que não poderia ser objeto de exigência por parte de terceiros e eventualmente arguida em controvérsia comercial.

Organismos de normalização internacional devem editar normas e procedimentos, não *policies*. Essa atribuição é dos estados legalmente constituídos e internacionalmente reconhecidos e, por corolário, dos governos. Para definir políticas, pressupõe-se fator de legitimidade mais amplo do que o mero reconhecimento por membros da OMC de que um organismo tenha atividades reconhecidas no campo da normalização e cuja participação seja aberta. Na norma 26000, a ISO, mesmo que estabeleça que seu conteúdo contenha apenas *orientações*, e que não é certificável como outras normas sobre sistemas de qualidade, estaria criando, de forma sistêmica, precedente para diversos países, em especial PEDs e PMDRs (sem prejuízo da participação de empresas brasileiras), ao estabelecer parâmetros de responsabilidade social que não poderiam ser, pelo seu *disclaimer*, discutidos pelos membros na OMC (e que lhes seriam impostos, *de facto,* comercial e economicamente).

Ao se lidar com organizações privadas há diversos interesses envolvidos que não necessariamente levarão em conta dinâmicas governamentais e os interesses de todos os membros. Esses organismos internacionais (a ISO e a IEC), por estarem relacionados à normalização voluntária, de tradição privada, embora congreguem entidades nacionais – que podem ser de caráter privado –, podem refletir interesses de países ou grupos de países específicos ou de interesses econômicos mais poderosos.

A participação do setor privado na normalização internacional não é necessariamente prejudicial, muito pelo contrário, uma vez que auxilia na interface entre mercado e governo em prol da inovação e da relevância de mercado e tecnológica das normas internacionais. Por outro lado, dificulta a governança da atividade de normalização e a interação plena dos PEDs e PMDRs.

Nas três organizações explicitamente citadas no SPS essa situação não ocorre, tendo em vista seu caráter mais propriamente estatal – mas o embate entre governos segue da mesma forma. No TBT, a lógica dominante das organizações normalizadoras internacionais, pelo menos aquelas que a maior parte dos membros considera como tal, é um pouco diversa. Nem

a ISO tampouco a IEC são absolutamente democráticas do ponto de vista vertical. Não se trata de crítica a ambas ou a possivelmente qualquer outro organismo internacional de normalização, mas como garantir boa governança e participação plena a uma atividade em que a meritocracia técnico-científica consiste no principal elemento de participação plena? Participação ativa nos grupos de trabalho demanda conhecimento técnico e científico – além, secundariamente, do pagamento regular de anualidades e taxas. Garantir que países com menor capacidade tecnológica tenham lugar à mesa é importante para que possam desfrutar de transferência de tecnologia (em sentido amplo) ao tomar conhecimento dos padrões editados, mas é flagrantemente insuficiente para que possam participar do grupo decisório desses organismos. O quadro atual é que a definição técnica dos padrões internacionais ainda constitui privilégio de poucos.

Comprovação disso foi a tentativa de ampliar a *constituency* da ISO/IEC e de seus métodos de trabalho, a exemplo da Decisão de 2000 do CTB, que se refere aos trabalhos para edição de qualquer padrão internacional. Tem-se logrado êxito, mas serão necessários mais esforços para se universalizar a atuação dessas entidades e efetivamente melhorar a governança internacional da atividade de normalização como um todo. Ação conjunta e coordenada de PEDs e PMDRs, como na Agenda para o Desenvolvimento da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) poderia tentar democratizar o quadro parlamentar dessas organizações.

A governança da normalização internacional é de especial relevância tanto ao TBT, como ao SPS e ao sistema internacional do comércio, em vista da importância dos fluxos "tradicionais" em bens e serviços e de seus contrapontos nas cadeias globais de valor (GVCs), bem como na crescente multiplicidade de padrões privados. Tanto as GVCs quanto os padrões privados seguem lógicas novas, ainda não inteiramente congruentes com a normalização por agências nacionais, e representam interesses da sociedade civil ou privados que não necessariamente estão contidos nos acordos da OMC. É relevante para os PEDs que os padrões privados possam ser discutidos e analisados no âmbito da OMC.

A realidade impõe aos PEDs desenvolverem suas próprias políticas de normalização com as entidades nacionais – tentando manter equilíbrio importante entre interesses governamentais, industriais-empresariais

e da sociedade civil – e intensificarem a participação nos foros internacionais relevantes aos seus interesses, amplamente reconhecidos ou não. Participação será melhor do que isolacionismo, que pode trazer atraso tecnológico e perda de mercados. No caso de inexistir entidade normalizadora nacional de caráter não governamental, os órgãos de governo central, ou locais, deverão cumprir suas funções e promover, na medida de suas possibilidades, sua criação.

Para o Brasil, valer-se da normalização nacional, por meio da ABNT, e das normas internacionais, resulta em ganhos de competitividade tecnológica, fabril e industrial. É importante que a ABNT siga trabalhando de forma ativa e independente, mas em estreita coordenação com o CONMETRO e o INMETRO e os demais órgãos públicos responsáveis pela condução, *inter alia*, das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior. Entidades normalizadoras independentes, ou até mesmo com certo grau de influência estatal, têm o distanciamento e o discernimento necessários para equilibrar os interesses dos diversos setores da sociedade, indústria, comércio, consumidores e governo, de modo a melhor implementar a atividade de preparar, editar e implementar normas nacionais – e melhor participar das negociações para a construção de padrões internacionais.

A normalização internacional constitui atividade complexa, que envolve vários atores entre os governos, os organismos nacionais de normalização, o setor privado e a sociedade civil, em diversos cenários, a depender da norma a se editar. O fulcro da governança da atividade de normalização internacional reside, nas palavras de WIJKSTRÖM e MCDANIELS (2013, p. 16), em "solving coordination problems between governments and private sector actors, over different types of externalities". Mas os mesmos autores questionam como se realizar de forma eficiente, porém democrática, atividade de extensa complexidade, com forte demanda de desempenho por parte dos governos e do mercado[29]. A resposta encontra-se no respeito aos princípios da Decisão de 2000, como forma e como procedimento para preparação, edição e aplicação de normas, na medida do que for possível. Conformidade total a qualquer tempo com os princípios pode engessar a atividade de normalização; garantir flexibilidade seria, nesse contexto, importante, e

29 WIJKSTRÖM e MCDANIELS, 2013, p.17.

deve ser considerado caso a caso, de modo a que essa flexibilidade seja equilibrada em relação ao cumprimento dos seis princípios.

É importante que no TBT se dê preponderância ao "quê", no sentido do conteúdo da norma (que sua base científica e tecnológica seja reconhecida e relevante) – em contraposição ao "quem" a edita –, e do "como", sobre as boas práticas nos procedimentos para sua discussão, edição e preparação, de modo que o máximo de conformidade com os princípios da Decisão seja efetivamente logrado. Essa abordagem poderia constituir forma de se preservar a natureza da atividade, evitando-se discriminação comercial desnecessária, sem prejudicar interesses de terceiros países, dando-lhes possibilidade de expressar suas opiniões e posições, especialmente no contexto da OMC. Normas internacionais derivadas de práticas transparentes e democráticas, alicerçadas no estado da arte científico e técnico, dificilmente serão descartadas como "não relevantes", "ineficazes" ou "inapropriadas" por regulamentadores ávidos por restringir o comércio e podem efetivamente auxiliar no objetivo de harmonização de padrões internacionais preconizado pelo TBT.

*Grand Days**: noventa anos depois de o Brasil ter deixado Genebra, o que diz a historiografia sobre a participação brasileira na Liga das Nações (1920-1926)?

Norma Breda dos Santos**

Introdução

"Coming like a lion like. Going out like a lamb. Sir Austen Chamberlain went off to the League of Nations with a great flourish and a 'free hand'. He comes back a complete failure, with his tail between legs". É a legenda que acompanha a charge do *Daily Herald*, de 18 de março de 1926. Retrata Austen Chamberlain em duas imagens: um leão altivo indo para a reunião de Genebra de 17 de março, em que se aprovaria a tão aguardada admissão da Alemanha na Liga das Nações; ao retornar, o leão se transformara numa ovelha cabisbaixa e envergonhada. O secretário do *Foreign Office* que com suas idiossincrasias indumentárias já fazia a alegria dos chargistas londrinos[1], agora é quase aniquilado a golpes de caneta. As imagens indicam o tom da crítica generalizada da imprensa britânica ao desempenho diplomático de Chamberlain. Vários jornais pedem a sua demissão. O *Daily Telegraph* denuncia o retorno da diplomacia secreta a Genebra[2]. Na imprensa francesa, Aristide Briand também não é poupado. E, enfim, são raras as referências à diplomacia brasileira.

* *Grand Days* (1993) faz parte de uma trilogia (com *Dark Palace* e C*old Light*) que conta as aventuras de uma jovem australiana que chega a Genebra em 1926 para trabalhar na Liga das Nações. O livro inspira-se na vida real de uma funcionária do Secretariado da Liga, que trazia a novidade de empregar muitas mulheres.

** Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

1 Zara Steiner (2005, p. 417) comenta que "the morning coat, well-pressed trousers, boutonniere, top hat, and monocle [fizeram de Chamberlain] an excellent subject for the cartoonist".

2 O *Daily Herald*, que circulou de 1912 até 1964, era um jornal trabalhista (Richards, 1981). O *Daily Telegraph* é um jornal de tendência conservadora, ainda em circulação.

Sabe-se, no entanto, que o Brasil fora o país que na véspera votara contra a admissão alemã na Liga das Nações e, assim, frustrara aquele que deveria ser mais um *grand day* da diplomacia europeia. Membro não permanente do Conselho da Liga e em campanha há alguns anos para obter um assento permanente no órgão, ao não consegui-lo, veta a adesão da Alemanha à Liga. Seis meses mais tarde, a Alemanha é, enfim, admitida na Liga e se torna membro permanente do Conselho. O Brasil deixara a Liga.

Por que a imprensa europeia dá pouca ênfase à atitude do Brasil que impediu que a Alemanha aderisse à Liga em março de 1926? Em síntese, porque a arquitetura do processo da admissão alemã na Liga das Nações envolveu principalmente a diplomacia de duas grandes potências, Grã-Bretanha e França, além da diplomacia alemã, que negociaram os Acordos de Locarno, de 1925.

A entrada em vigor dos acordos aconteceria com a admissão da Alemanha na Liga. Chamberlain, Briand e Gustav Stresemann, representante alemão, atuaram no quadro da velha diplomacia, na contramão da segurança coletiva instituída pelo Pacto da Liga. Visavam dar um passo à frente no processo de aproximação franco-alemã, tido como decisivo para assegurar a paz europeia. Com a frustração da Assembleia de 17 de março e da imediata entrada em vigor dos Acordos de Locarno, tornam-se alvos preferenciais, porém temporários, da crítica da imprensa europeia[3].

O objetivo deste artigo é tratar das memórias e da bibliografia que abordam a participação brasileira na Liga das Nações. Por muito tempo se atribuiu ao Brasil praticamente o monopólio da responsabilidade pela crise de março de 1926, quando a Assembleia se reunira em sessão extraordinária para votar a adesão da Alemanha. A diplomacia brasileira, que fazia campanha há alguns anos para obter um assento permanente no Conselho, vetou a entrada alemã na Liga.

Os estudos mais recentes têm mostrado que a frustração da Assembleia de março de 1926 resultou de um processo complexo e contraditório que buscava a reintegrar a Alemanha à Europa e, assim, preservar a paz no continente. Com efeito, ao trazer para o âmbito da segurança coletiva da

3 Briand e Stresemann dividem o Prêmio Nobel da Paz de 1925 pela conclusão do Acordo de Locarno. Chamberlain o divide com Charles G. Dawes, em 1926.

Liga das Nações a questão crucial da segurança europeia foram utilizadas práticas diplomáticas tradicionais orientadas pelo equilíbrio de poder, num jogo complexo de interação entre a ordem sistêmica internacional e as políticas dos estados nacionais. O *Locarnogeist*, com o otimismo que trazia para franceses e alemães, justificava-se; trazia, porém efeitos colaterais, ao que tudo indica, contornáveis. Afinal, a Alemanha aderiu à Liga seis meses depois de sua admissão ver-se frustrada.

É provável que o autoritarismo e a arbitrariedade que caracterizaram o governo de Artur Bernardes (1922-1926) tenham contaminado, por assim dizer, os estudos sobre a diplomacia brasileira em Genebra nos anos 1920, atribuindo-lhe presumidos poderes para produzir o fiasco na Assembleia de 1926. A crise foi, no entanto, produto de um processo mais complexo e não unicamente o resultado do veto brasileiro à adesão alemã. A insistência sobre o monopólio da responsabilidade brasileira sobre a crise tem como efeito secundário perder-se de vista a atuação, durante mais de seis anos, dos diplomatas brasileiros no âmbito da Liga, onde participaram, por exemplo, da criação da Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), nas discussões sobre desarmamento, nos processos relativos à proteção das minorias.

Este artigo está organizado em duas partes principais. A primeira trata da bibliografia sobre a Liga das Nações produzida, sobretudo, a partir de meados da década de 1980. Estudos publicados nas últimas três décadas indicam que os avanços da agenda da Liga ao longo dos anos 1920, tanto no campo da segurança quanto da cooperação internacional, foram em geral subestimados pela historiografia dos anos anteriores. Há que se ter em mente o amplo contexto da atuação da Liga e de como tem sido reavaliado a fim de tratar da participação brasileira na Liga das Nações, objeto da segunda parte do artigo. Longe de se pretender exaustiva, essa parte busca contemplar as memórias de quem conviveu com a delegação do Brasil em Genebra e a bibliografia mais relevante sobre o Brasil e a Liga, seja pela repercussão de suas interpretações nos estudos sobre a história da política externa brasileira, seja pela fundamentação empírica da pesquisa realizada. Assim, constam, de um lado, duas memórias; e, de outro, três gerações de estudos publicados na década de 1920, na década de 1950 e a partir do final dos anos 1980.

A historiografia sobre a Liga das Nações: trocando de lentes

Susan Pedersen (2007) realizou recentemente uma notável revisão da bibliografia sobre a Liga das Nações. A autora analisou a evolução do tratamento dado a uma ampla gama de temas, que via de regra se tornou mais matizada, indicou temas que merecem ser inseridos em novas agendas de pesquisa e mostrou ao leitor, enfim, que "the League mattered" (2007, p. 1116).

Pedersen lembra que grande parte da bibliografia sobre a Liga das Nações foi produzida durante as duas décadas e meia em que funcionou, com base na documentação impressa, publicada pela própria Liga. Nos anos imediatamente posteriores, os estudos passaram a se beneficiar da pesquisa em arquivos nacionais e nos arquivos da Liga, em Genebra. Na década de 1950, foi publicado o clássico *The History of the League of Nations* (1952, primeira edição nos Estados Unidos), por Francis P. Walters. Assistente de Robert Cecil na Conferência da Paz e vice-secretário da Liga das Nações, Walters escreveu uma obra ampla, que faz uma sistematização histórica precisa e compreensiva dos antecedentes do Pacto até a dissolução da Liga, em 1946. *The History of the League of Nations* continua a ser uma obra de referência, como o demonstram os estudos atuais. *International Organizations and Political Power of States* (1954), de Stanley Hoffmann, não é incluído por Pedersen, já que não se trata de um estudo histórico. Entretanto, é outra obra igualmente de referência importante. Hoffmann escreveu um estudo de política internacional, com uma severa e rigorosa crítica aos que têm "ilusórias expectativas" com relação ao sistema de segurança coletiva, princípio de funcionamento da Liga das Nações e da então recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU)[4].

Os impactos dos escombros da Segunda Guerra Mundial foram longe. Ao criar uma percepção que magnificou as falhas da Liga, acabou provocando o desinteresse pelo tema, que, salvo exceções, prevaleceu por décadas. Os Arquivos da Liga das Nações, em Genebra, passaram três décadas recebendo raras visitas de pesquisadores. Porém, com o final da Guerra Fria, começa a atrair novamente a atenção dos historiadores. O fim da bipolaridade pareceu desautorizar a perspectiva realista das Relações

4 Hoffmann se tornaria crítico do institucionalismo liberal, perspectiva teórica que se tornou extremamente influente no campo das Relações Internacionais a partir dos anos 1970.

Internacionais e, como diria John G. Ruggie (1992, p. 561) evidenciou que as instituições e regras multilaterais haviam tido um papel fundamental na acomodação das grandes alterações geopolíticas regionais e globais ocorridas no final dos anos 1980 e começo da década seguinte. O otimismo foi substituído rapidamente por novas preocupações e desafios, com a guerra nos Bálcãs e a multiplicação de guerras intraestatais em outros continentes, que resultaram algumas vezes nos chamados estados falidos. Esses desafios tornaram a experiência da Liga das Nações novamente digna de atenção e a visão que se concentrava em suas falhas começou a ser substituída por novas questões que apontavam para os Arquivos da Liga como lugar que valia a pena explorar em busca de possíveis respostas (Pedersen, 2007, 1091-1092).

Portanto,

> *[i]n contrast to a postwar [Segunda Guerra Mundial] historiography inclined to view the League from the standpoint of 1933 or 1939, the relevant question now is not "why the League failed" but rather the more properly historical question of what it did and meant over its twenty-five-year existence* (PEDERSEN, 2007, p. 1092).

As finalidades da Liga das Nações eram a promoção da segurança e da cooperação internacional, como hoje é o caso da ONU. No campo da segurança internacional, os estudos têm revalorizado o desempenho da Liga nos anos 1920, enquanto na década de 1930 vários fatores comprometeram seu desempenho. Nos anos 1920, a Liga interveio com sucesso em vários conflitos envolvendo o traçado de fronteiras e questões envolvendo problemas de soberania[5]. Em meados da década, a reconstrução europeia estava longe de se completar, mas sucessos importantes haviam sido alcançados, a exemplo da adoção do Plano Dawes, sob os auspícios estadunidenses. O plano possibilitou o pagamento das reparações de guerra devidas pela Alemanha, principalmente à França e aos Estados Unidos. A hostilidade entre franceses e alemães diminuiu e tornou-se possível negociar os Acordos de Locarno, assinados em 1925, um complemento

5 Alguns exemplos são as disputas sobre as cidades de Vilna (entre a Polônia e a Lituânia, 1920) e de Javorina (entre a Polônia e a Tchecoslováquia, 1920), sobre as Ilhas Åland (entre a Suécia e a Finlândia, 1921) e a Alta Silésia (entre a Polônia e a Alemanha, 1921), sobre o porto de Memel (reivindicado pela Lituânia, mas internacionalizado pela Liga, 1923), sobre a fronteira entre Grécia e Bulgária (1925) e sobre a província de Mosul (entre Iraque e Turquia, 1926).

aos mecanismos de segurança coletiva da Liga, decisivo para assegurar a paz europeia. No contexto dos anos 1930, a Liga enfrenta desafios maiores. Não consegue conter o expansionismo do Japão, que ocupou a Manchúria em 1931. Tampouco as sanções econômicas aprovadas em 1935 contra a Itália pela invasão à Abissínia (Etiópia) impediram Mussolini de levar a cabo a ocupação do país. Lembremos que a Itália e a Abissínia eram membros da Liga[6].

Ao tratar das questões de segurança internacional, o estudo de Susan Pedersen tem como referência principal o livro *The Lights that Failed*, *1919--1933,* de Zara Steiner (2005). A obra insere-se na produção historiográfica que se beneficiou da abertura dos arquivos na Rússia, nos países do Leste europeu e em países asiáticos a partir dos anos 1990. Sem deixar de realizar uma interpretação crítica sobre o período, como o próprio título do livro o indica, Steiner escreveu uma história que em certa medida reabilita a reputação de alguns homens de estado, trata de negociações importantes como processos políticos mais complexos do que a interpretação até então prevalecente o indicavam e atenua, por fim, a crítica à Liga das Nações.

Os trabalhos de Zara Steiner sobre a primeira metade do século XX tornaram-se estudos de referência, mas não menos importantes são suas reflexões teóricas e metodológicas sobre os campos da História Diplomática e da História das Relações Internacionais[7]. No prefácio a *The Lights that Failed*, Steiner manifesta preocupações semelhantes às de Susan Pedersen:

> *I believe that post-war eras can have distinctive characters of their own and that the 1920s should be treated as a decade which followed an earlier world war, the focus of my previous historical research, rather than, as was common, the precursor of the war that followed* (STEINER, 2005, p. v).

6 Os membros da Liga que se opunham ao emprego de sanções econômicas contra a Itália, ficaram livres para deixar de fazê-lo, o que tornou as sanções totalmente ineficientes. Cf. Walters, 1960, p. 623-691.

7 No artigo *On Writing International History: Chaps, Maps and Much More* (1997), Steiner trata da História Diplomática tradicional, tida como apologética da ação dos homens de estado e dos atos de governo, e da História das Relações Internacionais, proposta como mais abrangente e ciosa das complexidades inerentes a seu objeto. Com razão, Steiner afirma que a primeira tem a seu crédito pesquisas históricas de grande valor e que há muito a História Diplomática tem se preocupado com a abertura da "caixa preta", que abriga as atividades dos estados e dos governos, incorporando novas problemáticas e recursos documentais.

Ou seja, "[i]t was a post-war not a pre-war decade" (2005, p. 602).

Segundo Steiner, cessada a Grande Guerra, havia novos estados a serem estabelecidos e o sistema internacional se organizava com o mecanismo da segurança coletiva buscando evitar o desastre causado pela falência do equilíbrio de poder. Na verdade, coexistiram novas e velhas práticas, que tornavam o novo período de paz um grande desafio para indivíduos e instituições. Ou seja, o equilíbrio de poder não desaparecia; a Liga não tinha superpoderes e não substituiu a política das grandes potências. "It was an experiment in internationalism at a time when the counterclaims of nationalism were running powerfully in the opposite direction" (2005, p. 349).

Na década de 1920, as grandes potências viam a Liga como uma instituição que podia fazer avançar seus interesses, ao contrário do que aconteceria na década seguinte. Daí o seu relativo sucesso, na década, para encontrar soluções a diversas disputas territoriais, principalmente europeias, e levar adiante o processo de distensão franco-alemão.

Steiner tem uma avaliação que não coincide com as fortes críticas, recorrente na historiografia produzida até então, aos principais arquitetos das negociações políticas que ocorrem a partir de meados da década – Austen Chamberlain, Aristide Briand e Gustav Stresemann[8]. Os três encarregados da política externa de Grã-Bretanha, França e Alemanha são os idealizadores dos Acordos de Locarno, de outubro de 1925. Os signatários dos Acordos se comprometiam a garantir o respeito de suas fronteiras e obrigavam-se a fazer apelo à arbitragem como meio de solução pacífica de conflitos. Alemanha, Bélgica, França, Grã-Bretanha e Itália foram os signatários do principal acordo assinado em Locarno, que passou a ser conhecido como Pacto Renano. Os demais acordos envolviam ainda a Polônia e a Tchecoslováquia.

É verdade que os Acordos de Locarno eram pactos de segurança regional, negociados fora da Liga das Nações, e que, portanto, iam contra o próprio conceito de segurança coletiva universal, contra a noção de

8 Trata-se dos estudos realizados sobretudo nos anos 1970, que se basearam na documentação dos arquivos europeus e estadunidenses, então abertos. Entre esses estudos, podemos citar MARKS, 1972; DUROSELLE, 1972 e JACOBSON, 1972. Do mesmo contexto historiográfico atual, além dos estudos de Steiner, fazem parte os trabalhos de BARIÉTY, 2007; KRÜGER, 2007 e UNGER, 2005.

indivisibilidade da paz prevista no Pacto, conforme insistiam seus críticos. Mas, para Steiner (2005, p. 389 e ss.), o pragmatismo de Chamberlain, Briand e Stresemann resultou num reforço crucial ao sistema de segurança coletiva, e não em seu comprometimento ou enfraquecimento. A reconciliação franco-alemã dava um passo à frente, reduziam-se os temores franceses com relação à hostilidade alemã; promovia-se uma distensão entre vencedores e vencidos que duraria cinco anos às expensas principalmente da França. "These concessions (rights in the German view), the anticipated first fruits of the 'Locarnogeist', would *hasten Germany's return to full sovereignty and great power status*" (p. 397, nossos grifos). Ou seja, os Acordos de Locarno previam que sua entrada em vigor se daria com a admissão da Alemanha na Liga com um assento permanente no Conselho. O problema é que não estava explicitado se essa admissão se daria com ou sem modificações na composição do Conselho.

Ainda: para Steiner, o Tratado de Versalhes não significou uma paz cartaginesa, argumento "pernicious but brilliant" de John Maynard Keynes, em *The Economic Consequences if the Peace*. A Alemanha não foi destruída em 1919, não foi "reduced to a power of the second rank or permanently prevented from returning to great-power status". Por outro lado, "[t]here was no straight line from the peace settlements of 1919 to the outbreak and spread of the European conflict" (p. 67 e p. vii-viii). O conflito que se inicia em 1939 é multifatorial.

Nesse sentido, a eclosão da Segunda Guerra Mundial tampouco pode, obviamente, ser atribuída às falhas das negociações de Locarno. Deve-se, antes, a uma conjunção fatores que incluem a morte ou a perda de influência de indivíduos-chave; ao nacionalismo virulento, ao expansionismo de alguns estados e à crise econômica mundial que caracterizam os anos 1930; ao colapso das negociações sobre o desarmamento; ao desafio que significou o protagonismo de Hitler nesses anos críticos e à reação dos estadistas europeus aos ataques do governo hitlerista ao que subsistia do sistema internacional (STEINER, 2005, p. 800-815)[9].

Sem dúvida, a agenda de segurança internacional da Liga das Nações foi seu campo de atuação que ganhou a maior visibilidade. Na esfera jurisdicional, a Liga criou a CPJI, primeira corte permanente

9 Ver, igualmente, STEINER (2011), *The Triumph of the Dark: European International History, 1933-1939*.

com competência geral. Prevista no Pacto, funcionou de 1922 até 1946, quando foi substituída pela Corte Internacional de Justiça. Ao longo de sua existência, 29 casos foram levados à CPJI, que emitiu também 27 pareceres consultivos[10].

No âmbito da cooperação internacional foram desenvolvidas inúmeras atividades importantes que, segundo a historiografia atual, também foram subestimadas. Algumas dessas atividades foram a proteção de minorias – com problemas que em larga medida resultaram do mapa europeu redesenhado na Conferência de Paz de Paris –, a proteção de refugiados e a administração do sistema de mandatos.

A proteção de minorias foi estabelecida pelos tratados de paz e por tratados especiais assinados pelos novos estados e os estados cujos territórios foram significativamente ampliados ao final da guerra. Sua execução e monitoramento foram atribuídos à Liga das Nações, mais especificamente ao Conselho e à Seção de Minorias do Secretariado (AZCÁRATE, 1969, p. 9-18). A Seção de Minorias tem sido considerada como decisiva para que a proteção pudesse se exercer razoavelmente em um sistema que muitos consideraram praticamente falido desde o início de seu funcionamento. A pesquisa sobre o tema tem se mostrado profícua e os sucessos e falhas da Liga, ao tentar conciliar a proteção de populações e consolidar as fronteiras dos estados criados e recriados em 1919, devem gerar ainda debates e novas visitas à documentação acessível, tendo em vista as avaliações um tanto díspares a que se tem chegado. De toda forma, em um contexto histórico em que leis de cunho nacionalista e discriminatório contavam com forte apelo popular – criadas por estados soberanos, com burocracia governamental, porém, ainda frágil –, os esforços realizados para proteger as minorias não devem ser subestimados. Resultaram, por exemplo, em compensações de propriedades expropriadas, na retirada de algumas restrições com relação a práticas educacionais e religiosas de minorias e na punição de agentes governamentais julgados culpados por atos de violência contra as mesmas (PEDERSEN, 2007, p. 1099-1103; STEINER, 2005, p. 360-365).

A literatura é mais consensual sobre os benefícios trazidos pela proteção aos refugiados, cuja história teve um importante capítulo escrito

10 Cf. Cour Permanente de Justice Internationale. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/pcij/index.php?p1=9&lang=az (visita em 15/3/2016)>.

pela Liga das Nações. Essa história tem como figura central Fridtjof Nansen, primeiro Alto Comissário da Liga (1920-1930). Nansen criou o conhecido passaporte Nansen (Certificado Nansen), que permitia que pessoas apátridas ou privadas de seus passaportes nacionais entrassem e transitassem em outros países.

A vasta literatura existente sobre o sistema de mandatos foi significativamente enriquecida recentemente com o livro *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, de Susan Pendersen (2015), já que pela primeira vez a história do sistema é coberta integralmente, abrangendo as sete potências mandatárias[11] e os quatorze territórios sob mandato na África, Pacífico e Oriente Médio. As numerosas crises e conflitos armados passados e atuais em regiões administradas por potências mandatárias fazem supor, entretanto, que o tema continuará a gerar interesse.

Os mandatos foram criados para servir aos interesses das potências mandatárias, a despeito do que o Pacto prescrevia. A instrumentalização de divisões étnicas, a repressão física, o trabalho forçado, por exemplo, eram práticas "administrativas" que não condiziam com os princípios que deveriam aplicar-se ao sistema, inseridos no longo artigo 22 do Pacto, que visavam, em síntese, ao "bem-estar" e "desenvolvimento" dos povos nos territórios sob mandato. A Comissão Permanente de Mandatos não tinha funcionários habilitados formalmente a realizar missões de visita e investigações para apurar as práticas administrativas nesses territórios. Ainda assim,

> *[t]he mandates system made imperial governance more burdensome and brought normative statehood nearer. This was not what the architects and officials had intended. To the contrary, they sought at every turn to uphold imperial authority and strengthen the prestige of alien, non-consensual rule. The problem was that internationalization inherent in League oversight worked against those purposes* (PEDERSEN, 2015, p. 13).

O movimento feminista reunia muitas de suas militantes em Genebra. Muitas dessas mulheres eram atuantes no movimento pacifista, marcante nas primeiras décadas do século XIX. Na década de 1930, sobretudo, redes

11 África do Sul, Austrália, Bélgica, França, Japão, Nova Zelândia, Grã-Bretanha.

feministas encontraram na Liga uma instituição permeável à luta pelos direitos das mulheres. Campanhas foram realizadas junto aos governos representados na Liga para que adotassem legislações para assegurar padrões de igualdade com os direitos masculinos já assegurados por lei (MILLER, 1994).

A Liga atuou na "ajuda internacional à infância" e, na cooperação de caráter mais técnico, foram negociadas convenções sobre cooperação cultural e intelectual, trânsito e comunicações. A Liga também desenvolveu atividades importantes com relação a temas de natureza essencialmente transnacional: combate a epidemias, ao tráfico de pessoas, ao tráfico de drogas (especialmente o ópio). Enfim, a Liga muda irreversivelmente a visão de que esses temas dizem respeito unicamente à esfera interna dos estados nacionais. Transformação bem mais sutil, mas não menos interessante, a composição universal da Liga traz para as reuniões em Genebra dezenas de delegados vindos de todas as partes do mundo que, para além de obviamente defender seus interesses nacionais, começaram a se conscientizar sobre a existência de uma comunidade global de cidadãos[12].

O Brasil e a Liga das Nações: refletindo sobre a historiografia

No começo dos anos 1930, no contexto da forte crise econômica e financeira que já se espalhara pelo mundo, Eduard Beneš[13] escrevia na revista *Foreign Affairs* sobre o ceticismo da opinião pública com relação ao que a Liga das Nações realizava. O que afinal a Liga estava fazendo para aliviar a crise e encontrar soluções para aquela dolorosa situação?

12 Ver, particularmente, *The League of Nations in Retrospect. Proceedings of the Symposium* (1980), excelente obra que reúne estudos realizados por historiadores especializados nos temas mais candentes da Liga. Aqueles que têm maior interesse pelos anos 1920, ver, igualmente, *Dix ans de Coopération Internationale* (1930), publicado pelo Secretariado da Liga. É de grande utilidade ao pesquisador que se embrenha nos Arquivos de Genebra, já que pode ser utilizado como um bom guia sobre o rico leque de atividades da Liga no período, ao fornecer um elenco temático, se não exaustivo, bastante amplo, com uma descrição desses temas e uma cronologia dos encontros, conferências, e convenções em que foram tratados.

13 Beneš foi primeiro-ministro e ministro das Relações Exteriores da Tchecoslováquia entre 1918 e 1935, presidente do país de 1935 a 1938 e presidente em exílio entre 1939 e 1945. Representou a Tchecoslováquia no Conselho da Liga entre 1923 e 1927.

Beneš defendia o trabalho da Liga e lembrava das várias atividades por ela desenvolvidas. Afirma, enfim, que

> *[i]n my opinion, criticism of what the League has done is necessary and useful; but to be as useful as possible the criticism must be discriminating. We must recognize frankly and fairly what the League has accomplished and what are its assets; we must make just as frank an appraisal of the respects in which it has not fulfilled its mission so as to decide fairly what constitute its liabilities* (1932, p. 66).

As palavras de Beneš ainda são iluminadoras e úteis quando se busca avaliar as possíveis contribuições e falhas da Liga das Nações. Da mesma forma, quando se trata da participação do Brasil na Liga e do veto do Brasil à admissão alemã em março de 1926, a crítica é necessária, porém "must be discriminating".

Na Europa, nas análises acadêmicas contemporâneas à crise de março de 1926, primeiramente, há aqueles que a consideraram, sobretudo, produto de fragilidades institucionais da Liga. No processo de admissão da Alemanha à Liga, as insuficiências na redação do próprio Pacto, ou seja, a falta de regulamentação das eleições dos membros temporários do Conselho teria sido decisiva[14]. De fato, o Pacto não estabelecia regras para a eleição dos membros temporários do Conselho. Uma emenda ao artigo 4° regulamentando as eleições dos membros temporários havia sido aprovada em 1921 mas só entrou em vigor em 1926, quando a Espanha finalmente a ratificou (SCELLE, 1926; BARTHÉLEMY, 1926; BOVET, 1926).

Relativamente poucos interpretaram a crise como resultante da intransigência dos membros temporários do Conselho (LOPEZ, 1926). A maior parte dos estudos contemporâneos à Assembleia de março de 1926 apontam que a adesão alemã não se concretizou principalmente em razão da falta de consulta pela Grã-Bretanha e França a todos membros

14 O artigo 4° do Pacto previa apenas que o "Conselho será composto por representantes das principais potências aliadas e associadas, bem como representantes de quatro outros membros da Liga. (...) *Até a primeira designação pela Assembleia*, os representantes da Bélgica, do Brasil, da Espanha e da Grécia serão membros do Conselho." Brasil e Espanha são reeleitos desde a Primeira Assembleia até 1925. Como o Brasil, a Espanha estava em campanha por um assento permanente no Conselho. Não ratificava a emenda ao artigo 4° a fim de exercer pressão principalmente sobre a Grã-Bretanha que, com ambiguidades, aceitava a concessão de um assento permanente para os espanhóis.

do Conselho, que tinham, pela regra de unanimidade estabelecida pelo Pacto, poder de impedir que o órgão tomasse decisões (AUGUR, 1926; BAKER, 1926; CHAUMEIX, 1926; GÉRARD, 1926; HARRIS, 1926; PATTERSON, 1927; SIMONDS, 1926; WILLIAMS, 1926).

Os jornais europeus da época refletiram em boa medida as avaliações mencionadas, atribuindo a crise principalmente à política de Chamberlain e Briand, mas também assim a Stresemann. Mas havia referências otimistas e elogios à moderação demonstrada pela França e Alemanha, e as referências ao Brasil não eram frequentes. A notória exceção são os artigos de William Martin no *Journal de Genève*. Martin lamentava o veto do Brasil, que considerava manifestação de interesses egoístas, e elogiava a atitude digna da Alemanha, que a havia aproximado das potências europeias[15].

Os estudos mais relevantes que abordam o tema, ou mais amplamente as atividades desenvolvidas pela diplomacia brasileira na Liga, podem ser organizados em dois grupos. O primeiro é composto pelas memórias de Afonso Arinos de Mello Franco e de Heitor Lyra. O segundo grupo é composto pela bibliografia, que pode ser organizada em três gerações: os estudos publicados na década de 1920, um trabalho realizado na década de 1950, e os mais recentes, que datam do final dos anos 1980 em diante. Apenas a título de registro, é possível observar que trabalhos de final do curso de graduação e de pós-graduação têm examinado a participação brasileira na Liga das Nações, o que demonstra que o tema não perdeu atualidade[16].

15 Alguns dos jornais consultados na imprensa britânica: *Daily News, Westminster Gazette, Daily Herald* e *Times*. Na França: *Le Journal, Ere Nouvelle, Petit Journal, Echo de Paris*. Na Suíça: *Journal de Genève* e *Tribune de Genève*. No Brasil, mais frequentemente do que acontece na Europa, os jornais quase sempre são "governistas" ou "de oposição", embora vários jornais críticos ao governo Bernardes tivessem sido fechados. Portanto, não surpreende que os jornais favoráveis ao governo dão, obviamente, todo apoio à decisão do governo de vetar a entrada da Alemanha na Liga das Nações. No Rio de Janeiro, os elogios vieram principalmente do Jornal do Comércio, de propriedade Félix Pacheco, ministro das Relações Exteriores de Artur Bernardes. O Globo, então recém-criado e moderado, posiciona-se com a crise claramente a favor do governo. São também favoráveis ao governo: A Notícia, A Pátria, Gazeta de Notícias, O País. A oposição se manifesta através d'O Jornal, A Manhã, O Correio da Manhã, por exemplo, e condena o fato de o Brasil manter sua representação em Genebra, quando o governo não tinha meios suficientes para pagar a educação pública. Defende a retirada brasileira da Liga, pois, assim, argumenta, ficaria o país afastado das intrigas europeias.

16 Cf. VASCONCELOS, 1993; BRAGA, 2008; PASSOS, AMAZARRAY, 2010; CUNHA, 2011; RESENDE, 2013.

Memórias

Um Estadista da República é a longa biografia de Afrânio de Mello Franco, que representou o Brasil na Liga das Nações e foi o principal protagonista da delegação brasileira em Genebra. Escrita por Afonso Arinos de Mello Franco[17], a consideramos como memória, ou seja, como fonte, porque o autor acompanhou seu pai em Genebra nos anos 1920 e em várias ocasiões o assistiu como secretário particular. O próprio Afonso Arinos afirmaria que a biografia de Afrânio de Mello Franco era um tipo de autobiografia (ALBERTI, 1994, p. 37), ainda que tenha utilizado extensivamente o denso aparato documental deixado por seu pai.

Na obra, Afonso Arinos homenageou o estadista da República retratado e defendeu suas ideias com uma narrativa bastante extensa e completa sobre os anos de Genebra. Estende-se, em especial, sobre a campanha do Brasil ao assento permanente do Conselho, as relações difíceis e a falta de confiança de seu pai nos países latino-americanos, as negociações e promessas da Grã-Bretanha e da França; trata em detalhe da Assembleia de março de 1926 e dos esforços do pai ao lutar "de um lado contra as intrigas genebrinas, e de outro contra os excessos pugnazes do seu distante governo". Sobre as "intrigas genebrinas", não deixa de chamar a atenção o fato de Afonso Arinos tomar quase que pessoalmente, assim como o seu pai, as dificuldades e sutilezas, afinal, típicas de negociações diplomáticas, quando relata, por exemplo, que "mesmo aqueles que, no fundo, não desejavam sinceramente o convívio dos outros – caso da França com a Alemanha, ou da Alemanha com a Polônia – fingiam-se decepcionados e lançavam, hipocritamente, todo o peso da responsabilidade sobre o Brasil" (1955, p. 1252-1253).

No item "A Questão das Minorias", com uma dezena de páginas, Afonso Arinos mostra como o embaixador do Brasil no Conselho da Liga tornou-se o "relator especializado em todas as questões de minorias" e traçou o que seria a doutrina americana sobre a questão, a doutrina de Mello Franco. De fato, por não representar um país europeu, Afrânio de Mello Franco foi convocado seguidamente para relatar sobre o tema. Matéria que continua a ter relevância, a proteção de minorias justificaria

17 Afonso Arinos exerceu vários cargos políticos. Foi ministro das Relações Exteriores durante o curto governo de Jânio Quadros (jan.-ago. 1961) e um expoente da Política Externa Independente.

uma agenda de pesquisa com o fim de aprofundar o conhecimento sobre as posições do Brasil na Liga dos anos 1920. Era um momento em que o Brasil recebia milhares de imigrantes e sua integração se dava pelo assimilacionismo. A preocupação de Mello Franco era diferenciar a realidade americana das questões europeias, demonstrar a inexistência de minorias como um fenômeno universal; que nos países de imigração – os países americanos – a autonomia exagerada das minorias poderia tornar-se em fator de "desagregação do Estado".

Heitor Lyra, por sua vez, trabalhou com a delegação brasileira na Liga durante a Assembleia de 1923, quando era segundo-secretário da embaixada brasileira em Londres e, em 1925, tornou-se membro efetivo da delegação permanente em Genebra. No segundo e longo volume de *Minha Vida Diplomática* há vários capítulos dedicados à diplomacia brasileira em Genebra. Lyra atribui a crise de 1926 à França e à Inglaterra, que usaram o Brasil para conspirar contra a Alemanha. Entretanto, não deixa de fazer críticas ao presidente Bernardes e a Félix Pacheco, a quem não faltava,

> é certo, nem inteligência, nem cultura, nem agudeza de espírito para se inteirar dos problemas que interessam o Brasil no exterior; o que lhe faltava era a *compreensão internacional* desses problemas, que ele encarava unicamente pelo ponto de vista interno. (...) Daí grande parte de seus erros com relação à nossa política na Liga, sua incapacidade de compreender essa política (...) (LYRA, 1981, p. 23).

Afonso Arinos se refere a Heitor Lyra (1981, p. 5) como "o *enfant terrible* da Delegação, faiscante e mordaz". A narrativa e comentários de Lyra sobre seus anos em Genebra fazem jus às observações de Afonso Arinos, por vezes realmente mordazes, mas abordam não só temas importantes tratados pelos delegados, como também o cotidiano da embaixada em Genebra, "numerosa e heterogênea (...), verdadeiro saco de gatos, com homens de todos os matizes, de todas as condições e, mesmo, sem condição alguma" (LYRA, 1981, p. 2). Com os detalhes de suas memórias é possível conhecer as funções e tarefas dos delegados brasileiros assim como suas posições individuais com relação a temas políticos importantes. A documentação diplomática brasileira permite conhecer, por exemplo, as posições firmes do embaixador Raul Régis

de Oliveira contra a utilização do veto na votação sobre a adesão alemã na Liga, o que o coloca em rota de colisão com o chefe da delegação, Afrânio de Melo Franco, mais contemporizador. Entretanto, a análise e a percepção de Lyra enriquecem significativamente a compreensão desse contexto.

Década de 1920

Dos estudos sobre o Brasil e a crise de março de 1926, dois são publicados nos anos 1920. Refletem claramente a forte polarização da elite política brasileira que permaneceu ao longo governo Bernardes e o lugar de seus autores nesse contexto. Tratam exclusivamente da crise de 1926. José Carlos de Macedo Soares, personalidade importante da oposição, preso em 1924, estava exilado na Europa em 1926. Menciona a "hipertrofia criminosa do poder pessoal do presidente da República" e considera que a política externa de Bernardes se convertera "num vil instrumento de política interna", que "enfrentava sérias dificuldades" (1927, pp. 9 e 14)[18]. Elyseo Montarroyos era um experiente delegado brasileiro em Genebra. Defende as posições do governo e é o contraponto, por assim dizer, às críticas de Macedo Soares. Critica sobretudo as potências europeias, que teriam assegurado formalmente aos representantes do Brasil que seu lugar permanente no Conselho seria obtido quando a Alemanha fosse admitida na Liga (1926, p. 13).

Década de 1950

José Honório Rodrigues é considerado o "pioneiro na análise de política externa" do Brasil (LAMOUNIER; CARDOSO, 1978, p. 25). Foi diretor da Seção de Pesquisas do Instituto Rio Branco (1948-1951) e professor do Instituto (1946 a 1956) (IGLÉSIAS, 1988, p. 57). *Uma História Diplomática do Brasil, 1531-1945* são as notas organizadas da

18 Macedo Soares seria ministro das Relações Exteriores (1934-1937) e da Justiça (1937) no primeiro governo Vargas. Ocupou novamente a pasta da Justiça durante a presidência interina de Nereu Ramos e no governo Kubitscheck (1955-1958). Ao longo de sua vida pública, Macedo Soares foi tido sobretudo como um mediador e alguém que expressava posições corajosas em situações de crise. Essas características foram evidenciadas no levante tenentista de 1924 e quando Washington Luís foi deposto, em 1930. Ademais, em 1937, quando assumiu o Ministério da Justiça, decretou a libertação de mais de 400 presos políticos acusados de envolvimento no levante de 1935. Cf. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930* (2001).

disciplina História Diplomática do Brasil que Rodrigues lecionou no Instituto preparadas em 1956, e por essa razão, apesar de terem sido revisadas pelo próprio Rodrigues na década de 1980 e por Ricardo Seitenfus nos anos 1990 (RODRIGUES; SEITENFUS, 1995, p. 19-20) estão inseridas na geração de 1950.

Em *Uma História Diplomática do Brasil* um longo capítulo foi dedicado à Diplomacia Brasileira e à organização internacional do Pós-Guerra (1919-1926). O capítulo é um exemplo do que Francisco Iglésias denomina na obra de Rodrigues como "história combatente": "a atitude empenhada, viva, combatente" do historiador, que pelo "temperamento e pela formação, bem como pelo tempo e meio em que viveu, recusou a ideia tradicional de um trabalho meramente erudito, distante das questões, como simples espectador" (IGLÉSIAS, 1988, p. 77).

A campanha do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações é o que Rodrigues chama de "batalha de Genebra", "dirigida pela aristocracia mineira, habituada a conchavos da Velha República e às facilidades que ela propiciava" (RODRIGUES; SEITENFUS, 1995, p. 289-290). Na véspera da Assembleia de março de 1926, Afrânio de Melo Franco parece

> endossar diretrizes do Rio de Janeiro. Esperava-se sua decidida resistência, pois a partir de 15 de março tudo leva a crer que não somente o Brasil não alcançará o pretendido, mas também será responsabilizado pelo fracasso da Assembleia extraordinária. Esta estratégia suicida pode ser imaginada por políticos provincianos e toscos, que se encontravam a milhares de quilômetros do drama genebrino (1995, p. 336).

Assim, afirma que o Brasil é visto como "único entrave à solução da crise" (idem, p. 337) e menciona o *Journal de Genève* para corroborar seu argumento – que, como visto anteriormente, é exceção entre os jornais europeus, que atribuem a crise, de maneira geral, sobretudo às potências locarnistas.

Década de 1980 em diante

Stanley Hilton não só escreveu o primeiro trabalho das décadas mais recentes, mas acrescentou um componente essencial à pesquisa: consultou

documentos diplomáticos brasileiros e britânicos. Escreveu sobre a carreira internacional de Afrânio de Melo Franco que, mesmo antes da Revolução de Trinta, quando se torna ministro das Relações Exteriores (1930-1933), "participara intimamente dos momentos mais dramáticos da diplomacia brasileira, ganhando reputação internacional por seus conhecimentos jurídicos, seu talento como debatedor e seu *savoir faire* diplomático geral" (1986, p. 15). Hilton elogia Mello Franco, que teria feito incansáveis esforços para sensibilizar seu governo sobre a inconveniência de o Brasil colocar empecilhos à adesão alemã à Liga.

> Com seus olhos na opinião pública brasileira, [Bernardes] foi intransigente (...). O que tornou ainda mais amarga a derrota brasileira foi a atitude dos delegados hispano-americanos, que, mostrando (nas palavras de Mello Franco) mal disfarçada hostilidade ao Brasil, enviaram um apelo coletivo a Bernardes pedindo que suspendesse o veto e até manifestaram ao Conselho seu desacordo com a atitude adotada pelo Rio de Janeiro. (...) A humilhação final veio quando o Conselho, face à intransigência de Bernardes, nomeou uma comissão para estudar a reorganização do Conselho – ou seja, para encontrar um meio de remover o Brasil – e colocou nela a Argentina (...) (1986, p. 21-22).

Eugênio Vargas Garcia (1994, 2000) realizou o primeiro trabalho dedicado inteiramente à participação brasileira na Liga das Nações desde os anos 1920. Além disso, consultou arquivos pessoais de personalidades políticas importantes, assim como os documentos diplomáticos brasileiros. Com isso, pôde realizar um trabalho minucioso sobre um tema praticamente marginalizado até então na história da política externa brasileira e sobre o qual praticamente só se repetiam interpretações com fundamentação documental precária. O estudo de Garcia busca compreender a política brasileira na Liga no contexto da política internacional e das relações entre política externa e doméstica.

Garcia interpreta a atitude do governo brasileiro em março de 1926 como produto de "[e]xcesso de confiança e o voluntarismo que caracterizaram a campanha do assento permanente remetem a um caso típico de *misperception* do governo brasileiro, que superestimou as possibilidades de sucesso de sua aspiração (...)" (2000, p. 139).

Para realizar seus estudos, Norma Breda dos Santos (1996, 2003) consultou a documentação diplomática brasileira, francesa e britânica e os Arquivos da Liga das Nações, em Genebra. Em sua tese de doutorado, da área de história das relações internacionais, traçou um panorama amplo da diplomacia brasileira na Liga, cobrindo com certo detalhamento, por exemplo, as negociações sobre desarmamento, que tanto interessavam aos delegados brasileiros. O motivo desse interesse tinha a ver com o estado de precariedade das Forças Armadas do Brasil, o que tornava inadmissível negociar o desarmamento do país. A mais do que modesta participação militar brasileira ao lado dos Aliados advinha dessa situação. As missões militares francesa e estadunidense na primeira metade dos anos 1920 não haviam conseguido fazer avançar a modernização das Forças Armadas por causa da grave situação financeira que o país enfrentava, da resistência da elite civil e das susceptibilidades dos países vizinhos meridionais. Portanto, nas negociações sobre desarmamento que acontecem na Liga das Nações, a preocupação constante dos brasileiros era demonstrar que o Brasil tinha uma posição particular, ou seja, um extenso território e uma grande população, e que suas forças de defesa estavam muito longe de suas reais necessidades, no que são bem sucedidos.

Outros temas cobertos são, por exemplo, a participação brasileira na criação da Corte Permanente de Justiça Internacional; a participação dos delegados nas sessões anuais da Assembleia, que muitas vezes envolviam questões espinhosas, como a admissão de novos membros quando a manutenção da independência de alguns desses países-candidatos não se mostrava provável e tampouco a Liga contava com meios reais para assegurá-la (caso dos países bálticos em 1920); as posições brasileiras com relação à proteção de minorias, que como já referido, tornou-se um domínio em que Afrânio de Mello Franco, ao representar o Brasil no Conselho, era convocado seguidamente para relatar.

Enfim, com relação à campanha ao assento permanente e ao veto à adesão alemã, Breda dos Santos chega a conclusões próximas às de Chris Leuchars (2001) e Braz Baracuhy (2005, 2006). Leuchars realizou uma pesquisa tipicamente histórica, consultando principalmente documentos diplomáticos brasileiros e alemães, enquanto Baracuhy, baseando-se na historiografia atualizada, escreveu um estudo com base no realismo neoclássico. O episódio de março de 1926 é considerado pelos três autores

do ponto de vista da política internacional europeia e da política externa brasileira, sendo a crise o resultado de um choque entre as agendas. Segundo Leuchars,

> *[t]he European powers and Brazil were like two steamers which, sticking to their respective routes, find themselves on a collision course in thick fog. Both crews were more concerned with sorting out problems below decks than in keeping a proper lookout, and neither fully aware of the presence of the other, until it was too late and neither ship was able to alter course* (2001, p. 139).

A metáfora deixa claro o entendimento dos autores de que o episódio de 1926 não se relacionou com uma questão de *misperception*, tampouco foi produto de um fiasco da diplomacia: "pode ser compreendido como o jogo complexo de interações entre os tabuleiros geopolítico e multilateral – e a capacidade de a política externa brasileira exercer influência nesse novo contexto" (BARACUHY, 2005, p. 23).

Conclusão

> Um dia há de se escrever a história de tudo isso, a história verdadeira, e ver-se-á que *nossa saída da Liga das Nações não teve o aspecto simplório de um mero incidente de política exterior, como se quis até hoje apresentar*, ou de uma ambição insatisfeita; mas foi sobretudo o resultado da incapacidade dos homens que dirigiam a política internacional europeia de compreenderem os problemas que eles próprios haviam criado, e que afligiam então aquele mundo de misérias e de mal-estar oriundo da primeira [sic] Grande Guerra (...). [O]s verdadeiros autores dessa crise foram a França e a Inglaterra com a diplomacia traiçoeira e embuscada [sic], tramada pelas costas da Alemanha na célebre reunião de Locarno.
>
> (LYRA, 1981, p. 3 e 117; nossos grifos).

Heitor Lyra não estava errado: um dia se escreveria "a história de tudo isso". Também não estava errado quando afirmou que a saída do Brasil da Liga das Nações não foi um mero incidente de política exterior. Foi, sim, um episódio em que se chocaram, de um lado, o objetivo da política

externa brasileira, alimentado pelas ambiguidades de estadistas europeus, que não deixaram de alimentar o sonho brasileiro de protagonismo internacional e, de outro, os objetivos dos acordos de Locarno de assegurar a paz europeia. Não eram objetivos intrinsicamente excludentes. O que os tornou incompatíveis foi a falta de flexibilidade do governo brasileiro, que não se sentia comprometido com os destinos europeus e podia vetar a entrada da Alemanha sem comprometer seus interesses vitais, assim como a incapacidade de homens de estado das principais potências europeias de atentar para a existência de novos códigos e atores nas negociações internacionais. Enfim, o desafio que representava a coexistência de novas e velhas práticas foi enfrentado.

Locarno não se desintegrou em março de 1926. Os acordos entraram em vigor quando a Alemanha aderiu à Liga em setembro de 1926, e com isso reduziram-se os temores franceses com relação à percebida hostilidade alemã, a despeito de equívocos nesse processo, mais importantes para alguns membros da Liga do que para outros. A *détente* franco-alemã deu um passo à frente, assim como a relativa estabilidade europeia ao longo os anos 1920.

Referências Bibliográficas

ALBERTI, Verena (1994). "Ideias" e "Fatos" na Entrevista de Afonso Arinos de Mello Franco, *in* Marieta de Moraes Ferreira, Alzira Alves de Abreu et al. *ENTRE-VISTAS: Abordagens e Usos da História Oral.* Rio de Janeiro, Ed. FGV, p. 33-65.

AUGUR (1926). Secret Diplomacy at Geneva, *Fortnightly Review*, v. 119, p. 454-461.

AZCÁRATE, Pablo de (1969). *La Société des Nations et la Protection des Minorités*. Genebra, Centre Européen de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale.

BAKER, Philip N. Locarno or the League? Sir Austen's Collapse and its Lessons, *The Socialist Review*, p. 18-27.

BARACUHY, Braz (2005). *Vencer ao Perder: a Natureza da Diplomacia Brasileira na Crise da Liga das Nações (1926). Brasília, FUNAG.*

_____ (2006). A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira, *Contexto Internacional, v. 28, n.* 2, p. 355-397.

BARIÉTY Jacques (2007). *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe 1919-1932*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

BARTHÉLEMY, Joseph (1926). La Crise Constitutionnelle de la Société des Nations. *Revue Politique et Parlementaire, n. 127, p. 167-192.*

BELLO, José M. *História da República.* 5. ed. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1964.

BENEŠ, Eduard (1932). The League of Nations: Successes and Failures *Foreign Affairs*, v. 11, n. 1, p. 66-80.

BOVET, Ernest (1926). La Crise de la Société des Nations et ses Causes Profondes. *Bound Volumes of Miscelaneous Pamphlets on the League of Nations*, v. 21.

BRAGA, Paula L. M. (2008). *O Governo Bernardes e a Liga das Nações.* Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca.

BREDA DOS SANTOS, Norma (1996). *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926).* Genebra, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales. Tese de doutorado.

_____(2003). Diplomacia e Fiasco. Repensando a Participação Brasileira na Liga das Nações: Elementos para Uma Nova Interpretação, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, nº 1, p. 2-27.

CHAUMEIX, André (1926). Le Ministère et la Crise de Genève, *La Revue de Paris*, n. 33, t. 2, p. 705-713.

CLAUDE JR., Inis (1971). *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International.* New York, Mc Graw-Hill.

COURPERMANENTEDEJUSTICEINTERNATIONALE.Disponível em: <http://www.icj-cij.org/pcij/index.php?p1=9&lang=az>. Acesso em: 15 mar. 2016).

CUNHA, Vivian da Silva (2011). *Centro Internacional de Leprologia: Ciência, Saúde e Cooperação Internacional no Brasil do Entre Guerras (1923-1939)*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde, Casa de Oswaldo Cruz.

DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930 (2001). 2ª ed. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

DUROSELLE, Jean-Baptiste (1972). Reconsiderations. The Spirit of Locarno: Illusion of Pactomania, *Foreign Affairs*, v. 50, n. 4.

GARCIA, Eugenio V. (1994). A Candidatura do Brasil a um Assento Permanente no Conselho da Liga das Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional, v. 37, n. 1, p. 5-23.*

_____ (2000). *O Brasil e a Liga das Nações (1920-1926)*. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS.

GERARD, James W. (1926). The Conflict at Geneva: League Hampered by Balance of Power Policy, *Current History*, n. 24, p. 167-168.

HARRIS, Wilson H. (1926). The Breakdown at Geneva, *The Contemporary Review*, v. 129, p. 416-423.

HILTON, Stanley E. (1986). Afrânio de Melo Franco e a Diplomacia Brasileira, 1917-1943. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 29, n. 113-114, 341-357.

HOFFMANN, Stanley (1954). *Organisations Internationales et Pouvoirs Politiques des Etats*. Paris, Librairie Armand Colin.

IGLÉSIAS, Francisco (1988). José Honório Rodrigues e a Historiografia Brasileira *Estudos Históricos, n. 1, p. 55-78.*

JACOBSON, Jon (1972). *Locarno Diplomacy: Germany and the West*, 1925-1929. Princeton, Princeton University Press.

KRÜGER, Peter (2007). La Diplomatie Allemande et l'Ordre International Nouveau, *in* J. Bariéty, *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe 1919-1932*. Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

LAMOUNIER, Bolívar; CARDOSO, Fernando Henrique (1978). A Bibliografia de Ciência Política sobre o Brasil (1949-1974), *Dados*, n.18, p. 3-32.

LEUCHARS, Chris (2001). Brazil and the League Council Crisis of 1926. *Diplomacy & Statecraft, v. 12, n.* 4 , p. 123-142.

LIGA DAS NAÇÕES. *Dix ans de Coopération Internationale* (1930), Genebra, Secrétariat de la Société des Nations.

LYRA, Heitor (1981). *Minha vida diplomática*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, t. 2.

LOPEZ, Jacinto (1926). El Conflicto de las Naciones en Ginebra, *La Reforma Social*, t. 34, n. 1, p. 287-291.

MACEDO SOARES, José C. de (1927). *Le Brésil et la Société des Nations*. Paris, A. Pedone.

MARKS, Sally [1976](2003). *The Illusion of Peace: International Relations in Europe 1918-1933*. Hampshire, Palgrave Macmillan.

MELLO FRANCO, Afonso Arinos de (1955). *Um Estadista da República. Afrânio de Melo Franco e Seu Tempo.* Rio de Janeiro, José Olympio Editora, v. 3.

MILLER, Carol (1994). "Geneva – the Key to Equality": Inter-War Feminists and the League of Nations, *Women's History Review*, v. 3, n. 2, p. 219-245.

MONTARROYOS, Elyseo (1926). *Le Brésil et la Crise de la Société des Nations en 1926.* Genebra, Imprimerie Albert Kundig.

MOORHOUSE, Frank (1993). *Grand Days*. Sidney, Vintage Books.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Biblioteca das; Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (1983), The *League of Nations in Retrospect. Proceedings of the Symposium* Genève, 6-9 nov. 1980. New York/Berlim, Walter de Gruyter.

PATTERSON, Caleb P. (1927). The Admission of Germany to the League of Nations and its Significance, *International Conciliation*, n. 231, p. 33-54.

PASSOS, Anaís; CORÁ, Camilla; AMAZARRAY, Igor (2010). Discurso, Prática e Poder: o Brasil na Liga das Nações, *Interação*, v. 1, n. 1, p. 73-86.

PEDERSEN, Susan (2007). Back to the League of Nations, *The American Historical Review*, v. 112, n. 4, p. 1091-1117.

_____ (2015). *The Guardians: the League of Nations and the Crisis of the Empire.* Oxford e New York, Oxford University Press.

RICHARDS, Hum (1981). *The Daily Herald* 1912-64, History Today, v. 31, n. 12. Disponível em: <http://www.historytoday.com/huw-richards/daily-herald-1912-64>. Último acesso em: 10 fev. 2016.

RESENDE, José A. Z. (2013). *A Cooperação Intelectual Internacional da Sociedade das Nações e o Brasil (1922-1938): Dinâmicas de um Processo.* Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade de Brasília.

RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo A. S.; organização de Lêda Boechat Rodrigues (1995). *Uma História Diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

RUGGIE John G. (1992). Multilateralism: the Anatomy of an Institution, *International Organization*, v. 46, n. 3, p. 561-598.

SCELLE, Georges (1926). *La Crise de la Société des Nations*. Paris, Les Presses Universitaire de France.

SIMONDS, Frank H. (1926). The Battle of Geneva, *The American Review of Reviews*, v. 73, p. 515-523.

STEINER, Zara (1997). On Writing International History: Chaps, Maps and Much More. *International Affairs*, v. 73, n. 3, p. 531-546.

_____ (2005). *The Lights that Failed: European International History, 1919-1933.* Oxford, Oxford University Press.

_____ (2011). *The Triumph of the Dark: European International History, 1933-1939.* Oxford, Oxford University Press.

UNGER, Gérard (2005). *Aristide Briand: le Ferme Conciliateur.* Paris, Fayard.

VASCONCELOS, Rui P. (1993). *A Retirada Brasileira da Liga das Nações.* Trabalho de Conclusão de Curso, Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

WALTERS Francis P. (1960). *A History of the League of Nations.* Londres, Oxford University Press.

WILLIAMS, Bruce (1926). Notes on International Affairs, *The American Political Science Review*, v. 20, p. 634-646.

Discursos e documentos

Diretrizes de Política Externa

Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores

Brasília, 18 de maio de 2016.

Queria saudar inicialmente o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal;

O presidente do STJ, ministro Francisco Falcão;

Ministro Herman Benjamin, ministro Rogério Schietti e ministro Paulo Moura;

Queria cumprimentar, e através dele todos os deputados aqui presentes, o presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara, Pedro Vilela;

E o presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, meu colega do Senado, Aloysio Nunes, através de quem cumprimento todos os nossos queridos amigos senadores;

Queria saudar excelentíssimo ex-presidente da República, José Sarney, que, considero, teve um papel fundamental no processo de redemocratização do nosso país e merece ser reconhecido em todos os tempos por este papel.

Quero cumprimentar o senhor núncio apostólico, dom Giovanni d´Aniello, em nome de quem cumprimento os demais embaixadores estrangeiros acreditados junto ao governo brasileiro;

E dar aqui o meu abraço ao embaixador Mauro Vieira, ex-ministro de estado das Relações Exteriores, a quem agradeço a prestatividade, diria assim, e toda a colaboração nesse processo de transição do comando do Ministério. Quero dizer a ele que o considero um homem que teve uma

trajetória pública exemplar e digno discípulo de um amigo meu, um amigo nosso em comum, o ministro Renato Archer.

Quero agradecer também, muito enfaticamente, ao presidente Michel Temer pela confiança ao convidar-me para assumir este ministério, bem como pela paciência de revisar e pela aprovação deste Delineamento da Nova Política Externa Brasileira, que apresentarei hoje. O presidente leu ao meu lado, linha por linha, fazendo seus comentários, que naturalmente levei em conta. Quero dizer que trinta e três anos de convivência com Michel Temer, seja no mesmo lado ou em lados diferentes da vida política, foram sempre acompanhados de uma relação constante de amizade, respeito mútuo e permanente diálogo.

E quero por último, aqui agradecer a presença dos meus colegas de Ministério, são muitos, eu os saúdo em nome do ministro Romero Jucá, que, quis o destino, vai ter um papel junto comigo fundamental para a recuperação das finanças do Itamaraty.

Creio que os outros ministros entenderão por que escolhi o ministro Jucá para representá-los nesta saudação.

Deixe-me dizer também de minha alegria em passar a integrar uma instituição de grande tradição e de marcada contribuição histórica ao nosso país. Deixe-me dizer também da satisfação em conviver com um corpo de funcionários de reconhecida competência e espírito público. Eu espero aqui transmitir algumas ideias essenciais a respeito da nova política externa brasileira. Tenho e terei, como sempre em minha vida pública, os olhos voltados para o futuro e não para os desacertos do passado.

PRIMEIRA DIRETRIZ:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. Essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor. Medidas que, em outros momentos,

possam ter servido ao interesse nacional, quero dizer, podem não ser mais compatíveis com as novas realidades do país e com as profundas transformações em curso no cenário internacional.

Segunda diretriz:

Estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não ingerência.

Terceira diretriz:

O Brasil assumirá a especial responsabilidade que lhe cabe em matéria ambiental, como detentor na Amazônia da maior floresta tropical do mundo, de uma das principais reservas de água doce e de biodiversidade do planeta, assim como de matriz energética limpa e renovável, a fim de desempenhar papel proativo e pioneiro nas negociações sobre mudança do clima e desenvolvimento sustentável. Lembro que, se fizermos bem a lição de casa, poderemos receber recursos caudalosos de entidades internacionais interessadas em nos ajudar a preservar as florestas e as reservas de água e biodiversidade do planeta, uma vez que o Brasil faz a diferença nessa matéria.

Quarta diretriz:

Na ONU e em todos os foros globais e regionais a que pertence, o governo brasileiro desenvolverá ação construtiva em favor de soluções pacíficas e negociadas para os conflitos internacionais e de uma adequação de suas estruturas às novas realidades e desafios internacionais; ao mesmo tempo em que se empenhará para a superação dos fatores desencadeadores das frequentes crises financeiras e da recente tendência à desaceleração do comércio mundial. O comércio mundial está se contraindo a galope, eu diria.

Quinta diretriz:

O Brasil não mais restringirá sua liberdade e latitude de iniciativa por uma adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito

da Organização Mundial do Comércio, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país. Não há dúvida de que as negociações multilaterais da OMC são as únicas que poderiam efetivamente corrigir as distorções sistêmicas relevantes, como as que afetam o comércio de produtos agrícolas. Mas essas negociações, infelizmente, não vêm prosperando com a celeridade e a relevância necessárias, e o Brasil, agarrado com exclusividade a elas, manteve-se à margem da multiplicação de acordos bilaterais de livre comércio. O multilateralismo que não aconteceu prejudicou o bilateralismo que aconteceu em todo o mundo. Quase todo mundo investiu nessa multiplicação, menos nós. Precisamos e vamos vencer esse atraso e recuperar oportunidades perdidas.

Sexta diretriz:

Por isso mesmo, daremos início, junto com o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, com a cobertura da CAMEX e em intensa consulta com diferentes setores produtivos, a um acelerado processo de negociações comerciais, para abrir mercados para as nossas exportações e criar empregos para os nossos trabalhadores, utilizando pragmaticamente a vantagem do acesso ao nosso grande mercado interno como instrumento de obtenção de concessões negociadas na base da reciprocidade equilibrada. Nada seria mais equivocado, errôneo, nesta fase do desenvolvimento brasileiro, do que fazer concessões sem reciprocidade. Não tem sentido.

Sétima diretriz:

Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança do Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México. Como disse Enrique Iglesias, muito bem observado, não podemos assistir impassíveis à renovação de uma espécie

de Tratado de Tordesilhas, que aprofundaria a separação entre o leste e o oeste do continente sul-americano. Em relação ao México, será prioritário aproveitar plenamente o enorme potencial de complementaridade existente entre nossas economias e hoje das nossas visões internacionais.

Oitava diretriz:

Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão. A troca de ofertas entre o Mercosul e a União Europeia será o ponto de partida para avançar na conclusão de um acordo comercial que promova maior expansão de comércio e de investimentos recíprocos, sem prejuízo aos legítimos interesses de diversos setores produtivos brasileiros. Como disse o ministro Mauro, houve a troca de ofertas, nós vamos agora examinar quais são as ofertas da União Europeia. Com os Estados Unidos, nós confiamos em soluções práticas de curto prazo para a remoção de barreiras não tarifárias, que são, no mundo de hoje, as essenciais. No mundo de hoje não se protege, do ponto de vista comercial, com tarifas. Se protege com barreiras não tarifárias. Quero dizer que o Brasil nesse sentido é o mais aberto do mundo. Nós não temos nenhuma barreira não tarifária, ao contrário de todos os outros que se apresentam como campeões do livre comércio. Com os Estados Unidos, confiamos em soluções práticas de curto prazo, eu repito, para a remoção de barreiras não tarifárias, e de regulação que entorpecem o intercâmbio. Daremos igualmente ênfase às imensas possibilidades de cooperação em energia, meio ambiente, ciência, tecnologia e educação.

Nona diretriz:

Será prioritária a relação com parceiros novos na Ásia, em particular a China, este grande fenômeno econômico do século XXI, e a Índia. Estaremos empenhados igualmente em atualizar o intercâmbio com a África, o grande vizinho do outro lado do Atlântico. Não pode esta relação restringir-se a laços fraternos do passado e às correspondências culturais, mas, sobretudo, forjar parcerias concretas no presente e para o futuro. Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos. Nesse sentido, a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta Terra continuará a ser

uma diretriz essencial da diplomacia brasileira. Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos. É importante ter a noção clara de que os diferentes eixos de relacionamento do Brasil com o mundo não são contraditórios nem excludentes, sobretudo dado o tamanho da nossa nação. Um país do tamanho do Brasil não escolhe ou repele parcerias, busca-as todas com intensidade, inspirado no seu interesse nacional. Vamos também aproveitar as oportunidades oferecidas pelos foros inter-regionais com outros países em desenvolvimento, como por exemplo os BRICS, para acelerar intercâmbios comerciais, investimentos e compartilhamento de experiências. E, com sentido de pragmatismo, daremos atenção aos mecanismos de articulação com a África e com os países árabes.

Décima diretriz:

Nas políticas de comércio exterior, o governo terá sempre presente a advertência que vem da boa análise econômica, apoiada em ampla e sólida consulta com os setores produtivos. É ilusório supor que acordos de livre comércio signifiquem necessariamente a ampliação automática e sustentada das exportações. Só há um fator que garante esse aumento de forma duradoura: o aumento constante da produtividade e da competitividade. Se alguém acha que basta fazer um acordo e abrir, que isso é condição necessária suficiente, está enganado. É preciso investir no aumento constante da competitividade e da produtividade. Daí a ênfase que será dada à redução do custo Brasil, mediante a eliminação das distorções tributárias que encarecem as vendas ao exterior e a ampliação e modernização da infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado, nacional e internacional. O custo Brasil hoje é da ordem de 25%, ou seja, uma mercadoria brasileira idêntica a uma mercadoria típica média dos países que são nossos parceiros comerciais, custa, por conta da tributação, dos custos financeiros, dos custos de infraestrutura, dos custos tributários, 25% a mais. Imagine-se o desafio que nós temos por diante. E apenas assumi o ministério, eu me dei conta, conversando com nosso embaixador na China, o Roberto Jaguaribe, do esforço de nossas embaixadas para atrair investimentos nestes setores básicos da economia. O Roberto estava trabalhando inclusive para seduzir os capitais chineses a virem ao Brasil,

investir em parceria com o estado brasileiro nas obras de infraestrutura. Esse esforço será multiplicado, tenho certeza, com sucesso.

Aqui encerro as diretrizes, mas se eu tivesse que acrescentar uma a mais, me alongar, que valeria a pena se alongar, eu citaria uma que temos que cumprir, colaborando com os ministérios da Justiça, da Defesa e da Fazenda, no que se refere à Receita Federal: a proteção das fronteiras, hoje o lugar geométrico do desenvolvimento do crime organizado no Brasil, vamos ter isso claro, que se alimenta do contrabando de armas, contrabando de mercadorias, que é monumental, e do tráfico de drogas. Em especial, nos empenharemos em mobilizar a cooperação dos países vizinhos para uma ação conjunta contra essas práticas criminosas que tanto dano trazem ao nosso povo e à nossa economia.

Por último, não menos importante, quero reafirmar meu compromisso com as comunidades brasileiras no exterior e o bom funcionamento de nosso serviço consular. Continuaremos a dar atenção prioritária à garantia dos direitos dos cidadãos brasileiros, onde quer que eles estejam.

Dirijo-me agora ao corpo de funcionários do ministério. Nós vamos recuperar a capacidade de ação do Itamaraty, acreditem. Num período de grandes transformações e, por que não dizer, incertezas no cenário internacional e de promissoras mudanças internas, a nossa diplomacia, não tenho dúvida, terá de, gradualmente, atualizar-se e inovar, e até mesmo ousar, promovendo uma grande reforma modernizadora nos objetivos, métodos e técnicas de trabalho. A diplomacia do século XXI não pode repousar apenas na exuberância da retórica e no tom auto-laudatório dos comunicados conjuntos. Precisa ter objetivos claros e ser a um só tempo discurso político e resultado concreto.

Os diplomatas brasileiros despertam o orgulho do país e o respeito dos parceiros do Brasil no exterior. Quero valorizar a carreira diplomática, assim como as demais carreiras do serviço exterior. Respeitar o critério do mérito. Não discriminar em favor dos amigos do rei ou de correligionários de um partido político. Quero progressivamente retirar o Itamaraty da penúria de recursos em que foi deixado pela irresponsabilidade fiscal que dominou a economia brasileira nesta década. Quero reforçar a casa, e não enfraquecê-la. Vamos restaurar o orgulho das novas gerações em servir ao Itamaraty e, sobretudo, ao Brasil. A casa será reforçada, e não

enfraquecida. E no governo do presidente Temer, o Itamaraty volta ao núcleo central do governo.

Meu programa de ação corresponderá à minha tradição na vida pública: trabalhar muito, apresentar e receber ideias, tomar iniciativas, delegar responsabilidades, cobrar resultados e promover negociações efetivas, bem como ter presença marcante, longe de cumprir um calendário de visitas inócuas, para "cumprir tabela".

Estes são compromissos que apresento hoje. Este é o convite que faço a todos os servidores desta casa, a fim de que façamos um esforço comum para valorizar o Itamaraty e pelo êxito de um governo que enfrentará, como todos sabemos, desafios imensos, mas que criará, se Deus quiser, as condições para a reconstrução do sistema político, o fortalecimento da representatividade da nossa democracia e a volta do crescimento da produção e do emprego.

Muito obrigado, mãos à obra, vamos em frente.

Declaração de Nairóbi

Adotada pela X Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, em 19 de dezembro de 2015:

Parte I

Preâmbulo

1. Nós, os ministros, nos reunimos em Nairóbi (Quênia), de 15 a 18 de dezembro de 2015, por ocasião da nossa Décima Sessão. Após a conclusão desta Sessão, gostaríamos de expressar nossa profunda gratidão ao governo e ao povo do Quênia pela excelente organização dos trabalhos e pela calorosa hospitalidade oferecida em Nairóbi.

2. Tomamos nota de que a nossa Décima Sessão ocorre quando se comemora o vigésimo aniversário da criação da OMC. Nesta ocasião, ressaltamos a importância crucial de um sistema multilateral de comércio baseado em regras e reafirmamos os princípios e objetivos enunciados no Acordo de Marraquexe que estabelece a Organização Mundial do Comércio.

3. Reafirmamos a primazia da OMC como foro global para a definição de regras comerciais e a governança do comércio. Reconhecemos a contribuição de um sistema multilateral de comércio baseado em regras para a força e a estabilidade da economia mundial. Reafirmamos o valor de nossa prática de sempre tomar decisões por meio de um processo inclusivo, transparente, fundado no consenso e dirigido pelos membros.

4. Notamos com preocupação a recuperação lenta e desigual da grave crise econômica e financeira de 2008, que levou a menor crescimento da economia global; queda nos preços de produtos agrícolas e outras commodities; aumento das desigualdades; desemprego; e expansão significativamente mais lenta do comércio internacional nos últimos anos. Reconhecemos que o comércio internacional pode contribuir para alcançar um crescimento sustentável, robusto e equilibrado para todos.

5. Comprometemo-nos a fortalecer o sistema multilateral de comércio, a fim de dar um forte impulso à prosperidade e ao bem-estar inclusivos de todos os membros e atender às necessidades de desenvolvimento específicas dos

membros que são países em desenvolvimento, em particular daqueles de menor desenvolvimento relativo.

6. Admitimos que o comércio internacional pode desempenhar um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza. Reconhecemos a necessidade de todos os povos se beneficiarem do aumento das oportunidades e dos ganhos de bem-estar gerados pelo sistema multilateral de comércio. A maioria dos membros da OMC é constituída por países em desenvolvimento. Procuramos colocar suas necessidades e interesses no centro do trabalho realizado na OMC.

7. Reafirmamos a centralidade do desenvolvimento no trabalho da OMC e comprometemo-nos a continuar a fazer esforços positivos para assegurar que os membros que são países em desenvolvimento, especialmente aqueles de menor desenvolvimento relativo, logrem uma parcela do crescimento do comércio mundial proporcional às necessidades de seu desenvolvimento econômico.

8. Reconhecemos a contribuição que a OMC pode dar para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030, na medida em que estes se relacionem com o mandato da Organização e tendo em conta a autoridade da Conferência Ministerial da OMC.

9. Reconhecemos a importância de uma coerência reforçada na formulação de política econômica em escala mundial. Destacamos o mandato de Marraquexe em matéria de coerência e incentivamos iniciativas de cooperação com outras organizações internacionais para alcançar objetivos comuns, respeitando as competências de cada organização.

Vigésimo aniversário da OMC - Realizações e Desafios

10. Por ocasião do vigésimo aniversário da OMC, verificamos avanços significativos no âmbito das funções da Organização descritas no artigo III do Acordo de Marraquexe.

11. Reafirmamos a importância do trabalho dos órgãos regulares para promover a realização dos objetivos dos Acordos da OMC e favorecer uma troca significativa de informações e experiências sobre a implementação e o funcionamento efetivos dos seus dispositivos. Tomamos nota de que o monitoramento do comércio pela OMC, incluindo as revisões de políticas

comerciais, tem contribuído de forma consistente para o funcionamento do sistema multilateral de comércio, ao propiciar maior transparência e melhor compreensão das políticas e práticas comerciais dos membros.

12. Reiteramos que a OMC continuará a ser o principal foro de negociação de regras multilaterais de comércio. Fizemos alguns progressos nas negociações. Em nossa Quarta Sessão, lançamos pela primeira vez na história do GATT e da OMC uma Rodada para o Desenvolvimento: o Programa de Trabalho de Doha. Recordamos a adoção do Protocolo de emenda do Acordo TRIPS. Assinalamos, em especial, a adoção do Acordo de Facilitação do Comércio (AFC), o primeiro acordo multilateral desde a criação da OMC. Louvamos os membros que já aprovaram os respectivos protocolos e estamos confiantes de que haverá novas aprovações. Acolhemos com satisfação as Decisões e a Declaração listadas nas Partes I e II da Declaração Ministerial de Bali, bem como a subsequente Decisão do Conselho Geral, de novembro de 2014, sobre Estoques Públicos para Segurança Alimentar. Observamos, porém, que se tem alcançado menos progresso em agricultura e em outros componentes centrais da agenda de negociações da OMC, nomeadamente NAMA, serviços, regras e temas de desenvolvimento.

13. Notamos que o Entendimento sobre Solução de Controvérsias (DSU, da sigla em inglês) continua a oferecer um instrumento único entre os acordos internacionais para resolver as diferenças entre os membros. O sistema tem sido acionado para tratar um número elevado e crescente de disputas, sinal de que mantém a confiança dos membros. Reconhecemos que o aumento do número de controvérsias e sua complexidade crescente constituem desafios para o sistema. Portanto, nós nos comprometemos a manter e intensificar esforços para enfrentar os desafios atuais e fortalecer ainda mais o sistema, inclusive por meio da implementação efetiva das resoluções e recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC).

14. Recordamos os compromissos assumidos pelos ministros em nossas Sessões anteriores, assim como pela comunidade internacional na Quarta Conferência das Nações Unidas sobre os Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) em Istambul, no sentido de assegurar aos PMDRs uma integração proveitosa e significativa no sistema multilateral de comércio

e na economia global. Admitimos que os PMDRs seguem vulneráveis e continuam a enfrentar dificuldades estruturais na economia global. Sublinhamos que permanecem importantes as iniciativas destinadas a integrar os PMDRs, de forma plena, significativa e mais eficaz, no sistema multilateral de comércio.

15. Reconhecemos a contribuição do Quadro Integrado Reforçado (EIF, da sigla em inglês) para integrar o comércio nas políticas de desenvolvimento dos PMDRs e reforçar sua capacidade comercial. Esse papel importante na ajuda aos PMDRs para atingir seus objetivos de desenvolvimento foi devidamente reconhecido na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Estamos determinados a intensificar ainda mais nossos esforços para assegurar o nível necessário de contribuições financeiras para o programa, com vistas a prover os PMDRs de assistência previsível em matéria de comércio, com base nas necessidades definidas no Programa-Quadro para a Segunda Fase do EIF.

16. Reconhecemos a importância da Ajuda para o Comércio (*Aid for Trade*) para auxiliar os membros que são países em desenvolvimento a construir capacidade de oferta e infraestrutura relacionada ao comércio e afirmamos que serão priorizadas as necessidades dos PMDRs. Tomamos nota dos resultados das avaliações globais de Ajuda ao Comércio realizadas pela OMC, em particular a quinta avaliação global, e reconhecemos que essa iniciativa continua a ser necessária.

17. Notamos os progressos substanciais realizados pela OMC no que diz respeito a assistência técnica e capacitação, com foco nas necessidades e prioridades dos membros beneficiários. Reconhecemos que instrumentos específicos, como o Fundo para a Aplicação de Normas e Desenvolvimento do Comércio e o Mecanismo para o Acordo de Facilitação do Comércio, contribuem de forma importante para ajudar os membros que são países em desenvolvimento e PMDRs a implementar os acordos pertinentes da OMC. Reiteramos, também, a importância de programas específicos e sustentáveis de assistência financeira, técnica e de construção de capacidades a fim de ajudar os membros que são países em desenvolvimento, especialmente os PMDRs, a implementar os seus acordos, ajustar-se ao processo de reforma e aproveitar as oportunidades que surjam.

18. Congratulamo-nos com a expansão da Organização mediante acessões realizadas nos termos do artigo XII do Acordo de Marraquexe. Observamos que, desde a nossa última sessão, se concluíram as acessões à OMC da República do Iêmen, da República de Seychelles e da República do Cazaquistão. Em particular, notamos com satisfação que esta Conferência completou o processo de acessão de dois PMDRs: a República da Libéria e a República Islâmica do Afeganistão. Reconhecemos os amplos compromissos dos membros que aderiram com base no artigo XII e sua contribuição para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio como resultado de sua acessão. Trabalharemos em conjunto para concluir rapidamente os processos de acessão em curso. Seguimos empenhados em trabalhar para facilitar as acessões e prestar assistência técnica aos países em processo de acessão, mesmo na fase pós-acessão.

19. Ao admitir a centralidade e a primazia do sistema multilateral de comércio, observamos que os membros da OMC têm também trabalhado proveitosamente e logrado acordos em formatos plurilaterais.

20. Tomamos nota dos relatórios do Conselho Geral e de seus órgãos subsidiários. Acolhemos os progressos refletidos nesses relatórios e nas decisões deles derivadas, no que diz respeito ao reforço da eficácia da OMC como organização e do sistema multilateral de comércio como um todo.

Parte II

Trabalho regular no âmbito do Conselho Geral

21. Congratulamo-nos com as seguintes decisões, adotadas nesta Sessão:

- Programa de Trabalho sobre Pequenas Economias - Decisão Ministerial – WT / MIN(15) /40 – WT / L / 975
- Reclamações não fundadas em violações e reclamações em outras situações em matéria de TRIPS - Decisão Ministerial – WT / MIN(15) / 41 – WT / L / 976
- Programa de Trabalho sobre Comércio Eletrônico - Decisão Ministerial – WT / MIN(15) / 42 – WT / L / 977

22. Ademais, saudamos a adoção, pelo Conselho do TRIPS, de decisão sobre a prorrogação do período de transição, previsto no artigo 66.1 do Acordo de TRIPS, para os PMDRs no que concerne a certas obrigações relativas a produtos farmacêuticos, bem como a decisão conexa de isenção, adotada pelo Conselho Geral, quanto às obrigações dos PMDRs sob os parágrafos 8 e 9 do artigo 70 do Acordo de TRIPS.

Agenda de Doha para o Desenvolvimento

23. Congratulamo-nos com os progressos realizados no âmbito da Agenda de Doha para o Desenvolvimento, incorporados nas seguintes decisões e declarações que adotamos em nossa Décima Sessão:

Agricultura

- Mecanismo de Salvaguarda Especial para membros que são países em desenvolvimento - Decisão Ministerial de 19 de dezembro de 2015 – WT / MIN (15) / 43 - WT / L / 978
- Estoques públicos para fins de segurança alimentar - Decisão Ministerial de 19 de dezembro de 2015 - WT / MIN (15) / 44 - WT / L / 979
- Concorrência nas Exportações - Decisão Ministerial de 19 de dezembro de 2015 - WT / MIN (15) / 45 - WT / L / 980

Algodão

- Algodão - Decisão Ministerial de 19 de dezembro de 2015 - WT / MIN (15) / 46 - WT / L / 981

Questões dos PMDRs

- Regras de Origem Preferenciais para os PMDRs - Decisão Ministerial - WT / MIN (15) / 47 - WT / L / 917 / Add.1
- Implementação do Tratamento Preferencial aos Serviços e Prestadores de Serviços dos PMDRs e Aumento da Participação dos PMDRs no Comércio de Serviços - Decisão Ministerial - WT / MIN (15) / 48 - WT / L / 982

Parte III

24. Comprometemo-nos fortemente a fazer frente à marginalização dos PMDRs no comércio internacional e a melhorar sua participação efetiva no sistema multilateral de comércio. Para esse fim, asseguraremos que sejam tratadas com prioridade todas as questões de interesse específico dos PMDRs, com vista a reforçá-las, torná-las significativas comercialmente e, quando apropriado, juridicamente vinculantes.

25. Reafirmamos nosso compromisso de implementar plenamente a Decisão sobre as Medidas Relativas aos Possíveis Efeitos Negativos do Programa de Reforma nos PMDRs e nos Países em Desenvolvimento Importadores Líquidos de Alimentos, incluindo a concessão de tratamento diferenciado conforme a Decisão de Marraquexe no contexto das negociações de agricultura, em reconhecimento dos desafios que esses membros continuam a enfrentar.

26. Reafirmamos nosso compromisso de continuar a abordar em cada esfera de trabalho da OMC, de forma substantiva e significativa, as necessidades das economias pequenas e vulneráveis (SVEs, da sigla em inglês) e a considerar favoravelmente a adoção de medidas para facilitar sua integração mais completa no sistema multilateral de comércio. Consideraremos as necessidades das SVEs em todas as áreas das negociações, sem criar uma subcategoria de membros da OMC.

27. Reconhecemos a situação especial dos membros que aderiram à OMC ao abrigo do artigo XII do acordo que a institui e que efetuaram extensos compromissos em acesso a mercados no momento da acessão. Essa situação será levada em conta nas negociações.

28. Reafirmamos a necessidade de assegurar que os acordos comerciais regionais (RTAs, da sigla em inglês) continuem a ser complementares ao sistema multilateral de comércio e não o substituam. A esse respeito, instruímos o Comitê de Acordos Regionais (CRTA) a discutir as implicações sistêmicas dos RTAs para o sistema multilateral de comércio e sua relação com as regras da OMC. A fim de melhorar a transparência e a compreensão dos RTAs e de seus efeitos, concordamos em trabalhar para transformar o atual Mecanismo de Transparência provisório em um Mecanismo Permanente, de acordo com a Decisão do Conselho Geral

de 14 de Dezembro de 2006, sem prejuízo de questões relacionadas a exigências de notificação.

29. Concordamos em revigorar o trabalho regular dos Comitês e determinamos que o Conselho Geral examine a necessidade de ajustes na estrutura de seus órgãos subsidiários, à luz de sua relevância para a implementação e a operação dos Acordos Cobertos.

30. Reconhecemos que muitos membros reafirmam a Agenda de Doha para o Desenvolvimento e as Declarações e Decisões adotadas em Doha e nas Conferências Ministeriais realizadas desde então, bem como reafirmam seu pleno compromisso com a conclusão da Agenda de Doha para o Desenvolvimento nessas bases. Outros membros não reafirmam os mandatos de Doha, pois acreditam que são necessárias novas abordagens para alcançar resultados significativos nas negociações multilaterais. Os membros têm visões diferentes sobre a forma de abordar as negociações. Reconhecemos a forte estrutura legal desta Organização.

31. No entanto, permanece um forte compromisso de todos os membros para levar adiante as negociações sobre as questões remanescentes de Doha, o que inclui o avanço do trabalho nos três pilares de agricultura, nomeadamente Apoio Interno, Acesso a Mercados e Concorrência nas Exportações, assim como Acesso a Mercados para Bens Não Agrícolas, Serviços, Temas de Desenvolvimento, TRIPS e Regras. O trabalho relativo a todas as decisões ministeriais adotadas na Parte II da presente Declaração continuará a ser um elemento importante de nosso programa futuro.

32. O desenvolvimento continuará no centro desse trabalho, e reafirmamos que as disposições sobre tratamento especial e diferenciado serão mantidas em sua integralidade. Os membros também continuarão a dar prioridade às preocupações e interesses dos PMDRs. Muitos membros querem levar o trabalho a cabo com base na estrutura de Doha, enquanto alguns querem explorar novas arquiteturas.

33. Cientes desta situação e dada nossa determinação comum de fazer com que este encontro em Nairóbi, nossa primeira Conferência Ministerial na África, exerça um papel decisivo nos esforços para preservar e fortalecer ainda mais a função negociadora da OMC, acordamos que os nossos funcionários trabalhem para encontrar maneiras de levar adiante as

negociações e solicitamos ao diretor-geral que reporte periodicamente ao Conselho Geral sobre esses esforços.

34. Embora concordemos que nossos funcionários deveriam dar prioridade aos trabalhos em que ainda não se alcançaram resultados, alguns membros desejam identificar e discutir outras questões para negociação, outros não. Qualquer decisão de iniciar negociações multilaterais sobre tais questões necessitaria ser acordada por todos os membros.

A China e os Chins – Recordações de viagem

Henrique Carlos Ribeiro Lisboa

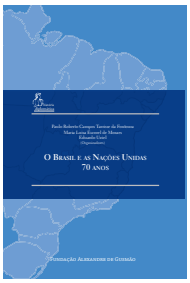
Foi no contexto de abertura da China às nações ocidentais que o governo imperial do Brasil enviou sua primeira missão diplomática à China, com o objetivo de assegurar ao país os benefícios da colonização e firmar um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação. Embora assinado, o tratado não foi ratificado pelo Congresso brasileiro, senão algum tempo mais tarde, com modificações no texto original.

A documentação produzida pelos diplomatas brasileiros foi publicada em edição de 2012, dos Cadernos do CHDD, dedicada ao Oriente. Um dos integrantes daquela missão, que lá esteve entre os anos de 1880 e 1882, foi Henrique Carlos Ribeiro Lisboa (1847-1920), autor da obra que ora levamos ao público e filho do também diplomata Miguel Maria Lisboa (1809-1881).

Além *de A China e os chins:* recordações de viagem, (1888), Lisboa escreveu *Os Chins de Tetartos:* continuação d´a China e os Chins (1894). Os dois livros cumpriram o papel de informar os brasileiros sobre diferentes aspectos da China e explorar eventuais possibilidades de uma mudança de posicionamento do Brasil a respeito do país asiático.

O registro de Lisboa, de mais de 130 anos, nos revela uma China há muito desaparecida. O cerimonial do milenar império recebeu minuciosa descrição e, já nos primeiros parágrafos, nos damos conta de que as transformações por que passava o país eram profundas e, sobretudo, irreversíveis. Obra escrita por pessoa culta e observadora, *A China e os chins* certamente será útil àqueles que têm na China de hoje seu campo de trabalho e estudo.

(Texto extraído da apresentação de Ricardo Pereira de Azevedo, com adaptações)



O Brasil e as Nações Unidas – 70 anos

Organizadores
Paulo Roberto Campos Tarisse da Fontoura
Maria Luisa Escorel de Moraes
Eduardo Uziel

O aniversário de setenta anos da criação da Organização das Nações Unidas e da adoção de sua Carta, celebrado em 2015, inspirou o projeto de publicar este livro, que reproduz as instruções para a delegação do Brasil à Conferência de São Francisco e seu relatório, bem como reúne textos inéditos de cinco representantes permanentes do Brasil em Nova York e de diplomata especialista na participação brasileira naquela conferência. O objetivo da obra é recordar a ativa participação do Brasil no processo de elaboração da Carta e, de modo mais amplo, contribuir para a melhor compreensão da política externa brasileira, sempre influenciada pelo apego ao multilateralismo, e da atuação do Brasil nas Nações Unidas.

Ao resgatar e difundir a importante contribuição da diplomacia brasileira às Nações Unidas, esta publicação demonstra e ilustra a relevância do multilateralismo para a realização dos legítimos anseios nacionais por um sistema internacional que favoreça o desenvolvimento do país.

(Texto extraído da apresentação de Mauro Vieira, com adaptações)

Migrações Internacionais no Plano Multilateral – Reflexões para a Política Externa Brasileira

Maria Rita Fontes Faria

Como bem assinalado nessa excelente tese escrita por Maria Rita Silva Fontes Faria, parte da Coleção CAE, as migrações internacionais constituem tema global por excelência. O mundo possui hoje cerca de 250 milhões de migrantes internacionais (3,2% da população mundial). A multiplicidade de questões e o montante dos números associados às imigrações – pessoas e países envolvidos, além de fluxos de recursos nos países de origem e destino – elevam a importância do tema na formulação de políticas nacionais e internacionais.

Apesar de terem seus direitos reconhecidos por conjunto expressivo de instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, os migrantes continuam submetidos à lógica realista da prevalência da soberania estatal no desenho de políticas públicas de controle dos fluxos migratórios.

A obra expõe ainda dimensão importante da atuação interna do Brasil no campo das políticas migratórias, evidenciando as fortalezas e as fragilidades do tratamento do tema pela diplomacia brasileira nos principais debates e negociações internacionais e regionais.

No plano interno, o trabalho revela a existência de visões divergentes quanto à definição das competências dos vários órgãos públicos o tratamento da questão migratória, à luz da futura legislação doméstica sobre a matéria.

(Texto extraído da apresentação de Silvio José Albuquerque e Silva, com adaptações)

Quarenta Anos das Relações Brasil-Angola – Documentos e Depoimentos

Organizadores:
Sérgio Eduardo Moreira Lima
Luís Cláudio Vilafañe G. Santos

O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola em 1975. Essa decisão, que, internamente, teve repercussões castrenses por chocar-se com a orientação ideológica do regime militar (1964-1985), pelo menos com seus segmentos mais radicais, colocou o Brasil, no plano externo, pela primeira vez, como ator no complexo tabuleiro geopolítico da Guerra Fria na África Austral. O propósito da obra é contextualizar esse importante marco da política externa brasileira com vistas a estimular a reflexão e o aprofundamento da pesquisa sobre o tema. Trata-se de uma das páginas mais reveladoras tanto do pensamento estratégico, quanto dos meandros do processo decisório de uma potência emergente e de sua contribuição para a história contemporânea.

O reconhecimento de Angola representou alento à conclusão do processo de emancipação dos povos africanos. O resgate da hipoteca dos anos de apoio ao colonialismo português teve o mérito adicional de recolocar o Brasil na posição de prestígio que lhe cabe nas Nações Unidas, reforçando suas credenciais históricas, inclusive o compromisso com o multilateralismo.

Ao participar deste projeto de resgate da gênese das relações políticas entre Brasil e Angola, com ênfase nas circunstâncias do reconhecimento de sua Independência, a FUNAG cumpre a missão institucional de apoiar a preservação da memória diplomática e de contribuir para a formação de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional.

(Texto extraído da orelha do livro de autoria de Sérgio Eduardo Moreira Lima, com adaptações)

La Independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil

R. Antonio Ramos

Al reeditar, junto con la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López, la obra *La Independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil*, de R. Antonio Ramos, la Fundación Alexandre de Gusmão tiene como propósito contribuir para el rescate de la memoria de hechos destacados, aunque no tan conocidos, de la formación de los Estados de América del Sur en el siglo XIX, como el rol desempeñado por Brasil en el proceso de Independencia del Paraguay.

Por ser su autor el eminente historiador guaraní, fundador de la Academia de Historia del Paraguay, este proyecto editorial de publicación, en el idioma original, adquiere un especial significado. Antonio Ramos, que también fue miembro corresponsal del Instituto Histórico y Geográfico Brasileño (IHGB), tiene el mérito de desarrollar allí, desde una perspectiva propia y abarcadora, la narrativa del reconocimiento internacional de la independencia paraguaya, en las décadas de 1840 y 1850, incluyendo la importante participación de Brasil.

(Texto extraído da apresentação de Sérgio Eduardo Moreira Lima, com adaptações)

Pedro Teixeira, a Amazônia e o Tratado de Madri

Organizadores
Sérgio Eduardo Moreira Lima
Maria do Carmo Strozzi Coutinho

A epopeia de Pedro Teixeira (1637-1639), ao empreender a primeira navegação Amazonas acima e fundar, no retorno, o povoado de Franciscana, em nome da Coroa Portuguesa e por instrução do governador do Maranhão, constitui uma das páginas menos conhecidas da História do Brasil colonial, embora das mais importantes para a formação territorial do país. O explorador português, com sua coragem e bravura, possibilitou o desenho do Brasil resultante do Tratado de Madri (1750) com a notável extensão das fronteiras nacionais para oeste, na Amazônia. Este livro foi inspirado nas consequências diplomáticas da expedição de Pedro Teixeira.

Como pressentido pelas autoridades espanholas do Vice-Reino do Peru e pelo Conselho das Índias, os relatos e documentos que constam da presente publicação foram devidamente registrados e, um século depois, utilizados por Alexandre de Gusmão nas negociações do Tratado de Madri, sendo decisivas no processo de reconhecimento das fronteiras ultramarinas de Portugal e Espanha e no deslocamento da linha limítrofe do Tratado de Tordesilhas, de 1494.

Apesar do alcance da histórica expedição, seu significado ainda não conta com uma narrativa abrangente, que consolide os estudos e documentos esparsos existentes a respeito, alguns dos quais em bibliotecas de Portugal e de outros países europeus.

Diante disso, a FUNAG se propôs o desafio editorial de produzir um levantamento das principais referências documentais sobre a missão de Pedro Teixeira, com o objetivo de contemplar a exploração do rio Amazonas a partir da perspectiva da Coroa Portuguesa, no contexto do período final da União Ibérica. O material deixa entrever a existência de uma efetiva política de estado de Portugal com vistas à expansão de seu território americano para além dos limites do Tratado de Tordesilhas

naquele período; e é possível argumentar que o episódio contribuiu para emular o nacionalismo português em direção ao processo político, iniciado um ano após o retorno a Belém da expedição de Pedro Teixeira e que culminaria com a Restauração da Coroa Portuguesa.

Esta publicação é, portanto, um tributo ao desbravador e explorador luso-brasileiro, a quem a Coroa Portuguesa deveu a posse de quase toda a bacia Amazônica; e o Brasil, a exploração de mais de 10 000km² de seus rios e trilhas. Constitui o reconhecimento de uma visão político-estratégica, cuja dimensão diplomática foi atingida em sua plenitude com o Tratado de Madri, em 1750.

(Texto extraído da apresentação de Sérgio Eduardo Moreira Lima, com adaptações)

Esta publicação foi elaborada com as fontes Garamond,
Georgia, Myriad Pro e Trajan Pro, versões open type.