CADERNOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

ANO III • NÚMERO 5 • PRIMEIRO SEMESTRE 2017

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

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente: Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Paulo Elias Martins de Moraes
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. Esses artigos não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro.

Expediente:

Coordenação Editorial
Paulo Roberto de Almeida
Marco Túlio Scarpelli Cabral

Coordenação técnica e Revisão
Renata Nunes Duarte

Apoio Técnico
Patrícia Nogueira Teodoro
Rafael Pavão

Impresso no Brasil – 2017

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 3, n. 5 (ago. 2017). - [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	***Os editores***	VII
Rumo a um mundo sem armas nucleares	***Aloysio Nunes Ferreira***	11
Direitos Humanos e armas nucleares	***Christiana Lamazière***	13
Reforma administrativa das Nações Unidas: por que é difícil e porque é urgente	***João Augusto Costa Vargas***	37
Responsabilidade de proteger sob os olhares dos países BRICS: o caso da Líbia no CSNU	***Ana Paula L. Oliveira, Eduardo Uziel e Rafael Rocha***	77
O posto de alto comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu escritório: o mandato de Navi Pillay (2008-2014)	***Matheus de Carvalho Hernandez***	105
O Brasil contra o antissemitismo	***Aloysio Nunes Ferreira***	151
Governança da Internet, nascimento de um regime	***Pedro Ivo Ferraz da Silva***	155
A educação no âmbito das políticas para as comunidades brasileiras no exterior	***Luiza Lopes da Silva***	185
Integração econômica regional e negociações comerciais brasileiras: estado atual e desafios	***Michel Arslanian e César Yip***	205

Brasil Credor: adesão do Brasil ao Clube de Paris	***Felipe Costi Santarosa e Mari Carmen Rial Gerpe***	229
Flexibilities under article 39.3 of the TRIPS Agreement: protection of pharmaceutical test data and the case of Brazil	***Letícia Frazão Alexandre de Moraes Leme***	257
A Índia de Modi: de contrapeso a potência líder?	***Henri Yves Pinal Carrières***	281
A política externa libanesa desde 1943: subordinação e divisão interna	***Felipe Haddock Lobo Goulart***	309
As relações entre a Primeira República brasileira e o Império Russo (1889-1917): dois gigantes com ideais diferentes?	***Bruno Quadros e Quadros***	353
Haiti: cronologia das eleições presidenciais de 2015-2016	***Talita Borges Vicari e Dario André Sensi***	379
Documentos relevantes: Discursos Palavras do senhor presidente da República, Michel Temer, no Dia do Diplomata		385
Publicações Recentes da FUNAG		391

Apresentação

Este quinto número dos Cadernos de Política Exterior inicia o terceiro ano da publicação mantendo sua identidade: inclui um amplo espectro de temas atinentes às relações internacionais e à Política Externa Brasileira, apresentando ao público interessado produção de alta qualidade dos quadros do Itamaraty e da academia. Ao consolidar a publicação semestral dos Cadernos, o IPRI reforça seu papel institucional de desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas referentes às relações internacionais, aproximando a diplomacia de universidades, centros de pesquisa, órgãos governamentais que também lidam com a agenda internacional e do público em geral.

Esta edição inicia-se com artigo do ministro de estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, a respeito da recente aprovação do Tratado das Nações Unidas acerca da Proibição de Armas Nucleares e o papel do Brasil em sua aprovação. Ainda sobre o tema, Christiana Lamazière mostra, em artigo subsequente, que a legitimidade universal dos Direitos Humanos deve ser usada também como forma de proscrever o uso e desenvolvimento de armas nucleares, tendo em vista seu caráter ameaçador *erga omnes*, ampliando, portanto, o debate securitário e estadocêntrico com a inclusão de um enfoque humanitário.

Segue-se uma série de artigos que versam sobre a ONU, suas prerrogativas e seus desafios. O primeiro, de autoria de Ana Paula L. Oliveira, Eduardo Uziel e Rafael Rocha, trata da responsabilidade de proteger, sob a ótica de Brasil, Índia, China, Rússia e África do Sul. Ao estudarem o caso da Líbia, bastante presente nos debates no âmbito do Conselho de Segurança durante o ano de 2011, os autores apontam as diferentes visões dos países do BRICS em temas de segurança internacional – comparação possível uma vez que, naquele ano, todos os estados do grupamento faziam

parte do Conselho. No segundo artigo dessa temática, João Augusto Costa Vargas apresenta, com maestria, um tema pouco debatido nas Relações Internacionais: a reforma administrativa e orçamentária da organização (em contraponto à bastante conhecida reforma política e do Conselho de Segurança).

No tocante aos Direitos Humanos, Matheus de Carvalho Hernandez examina a criação do posto de alto comissário das Nações Unidas e seu escritório para o tratamento do tema. O estudo tem seu foco no mandato de Navi Pillay, quando, segundo o autor, consolida-se a institucionalização do órgão nas Nações Unidas e firma-se sua relevância na defesa dos Direitos Humanos. Novamente, o chanceler Aloysio Nunes Ferreira reafirma a posição brasileira de condenação ao antissemitismo e ainda reforça o apoio à solução de dois estados no caso do conflito Israel-Palestina.

No artigo seguinte, Pedro Ivo Ferraz da Silva trata de um novo tópico da agenda internacional, que vem demonstrando relevância crescente: a governança da Internet. O autor, além de descrever seus principais marcos, explicita o papel do Brasil na negociação do novo regime. Por sua vez, Luiza Lopes da Silva traça um panorama da política do Itamaraty na área de educação para as comunidades brasileiras no exterior, relatando as principais ações desenvolvidas nos últimos anos, que estão hoje em processo de consolidação.

Por sua vez, Michel Arslanian e César Yip refletem sobre as relações econômicas do Brasil com a América Latina. Os autores também abordam o papel da China na integração econômica da região, bem como o esforço do Brasil em reconstruir uma agenda positiva no desgravamento tributário e em consolidar a integração produtiva regional. Ainda no âmbito econômico, Felipe Costi Santarosa e Mari Carmen Rial Gerpe apresentam a evolução da política brasileira de reestruturação de créditos soberanos a partir dos anos 1990 até a sua recente adesão ao Clube de Paris, com foco no perfil de credor do Brasil e não como tomador.

Letícia Frazão Alexandre de Moraes Leme trata da proteção aos dados de testes de produtos farmacêuticos, sob auspícios do acordo TRIPS. Ao usar o caso Lundbeck vs. ANVISA, a autora argumenta que o Brasil não violaria o acordo TRIPS ao conceder licenças mais rápidas para medicamentos genéricos com base em estudos de bioequivalência, já que

o impacto na saúde pública da aprovação e comercialização mais rápida dessas drogas deve ser considerado.

Dando continuidade a uma temática iniciada no número 3 e continuada no número 4 dos Cadernos de Política Exterior, esta edição apresenta artigos sobre a política externa de dois importantes parceiros do Brasil. O primeiro, de autoria de Henri Yves Pinal Carrières, trata da política externa da Índia sob o governo de Narendra Modi. Segundo o autor, a Índia encontra-se em fase de busca de reposicionamento no plano internacional, procurando maior protagonismo na Ásia e no mundo. O segundo artigo, de autoria de Felipe Haddock Lobo Goulart, trata da política externa do Líbano, que, desde sua independência em 1943, é marcado por forte fragmentação e influência de partidos políticos, religiões e estados vizinhos.

De autoria de Bruno Quadros e Quadros, o próximo artigo traz minucioso relato das relações entre a Primeira República brasileira e o Império Russo. O trabalho tem como base fontes primárias e esmiúça a influência da solidariedade dinástica entre os Orleans e Romanov e seus suspostos desdobramentos na proclamação da República no Brasil e, posteriormente, na mudança de regime na Rússia em 1917.

Por fim, o texto de autoria de Talita Borges Vicari e Dario André Sensi apresenta uma cronologia com os fatos mais relevantes do conturbado processo eleitoral no Haiti, que se estendeu de 2015 a 2017, culminando na vitória de Jovenel Moïse.

Na seção de documentos e homenagens, os Cadernos apresentam o discurso do presidente da República, Michel Temer, durante a cerimônia de formatura de duas turmas de diplomatas do Instituto Rio Branco, no dia 20 de abril, dia do Diplomata e aniversário do patrono da diplomacia brasileira, Barão do Rio Branco. O presidente reflete sobre o tempo em que vivemos, acentuando os desafios geopolíticos e econômicos que se colocam e reforça o papel dos diplomatas em apresentar ao mundo um Brasil repleto de novas oportunidades e novas perspectivas.

Finalmente, neste número, prezamos por maior rigor e uniformidade nos artigos apresentados, ao solicitar a apresentação de resumos, palavras-chave e referências bibliográficas, para facilitar eventuais consultas. Ademais, inaugura-se a apresentação de artigos em língua estrangeira – uma

tendência já seguida por periódicos nacionais que visa aumentar o alcance da produção acadêmica e científica brasileira para além dos países de língua portuguesa – com o artigo de Letícia Frazão Alexandre de Moraes Leme.

Os Editores

Rumo a um mundo sem armas nucleares

Aloysio Nunes Ferreira*

No dia 7 de julho, a comunidade internacional deu um passo histórico com a adoção do texto do Tratado das Nações Unidas sobre a Proibição de Armas Nucleares, depois de um processo negociador cuja convocação não teria sido possível sem a liderança de um grupo formado por Brasil, África do Sul, Áustria, Irlanda, México e Nigéria.

A esses países, juntou-se a grande maioria dos estados membros das Nações Unidas, que compreendeu o sentido humanitário da iniciativa e participou ativamente da conferência negociadora com ânimo construtivo e responsabilidade, de modo a preencher uma lacuna jurídica inaceitável na área do desarmamento.

As outras armas de destruição em massa já haviam sido proibidas por instrumentos jurídicos – as químicas e bacteriológicas –, mas faltava banir também as nucleares, únicas capazes de aniquilar a vida no planeta. Essa lacuna, que agora começa a ser superada, deixará finalmente de existir quando o novo instrumento chegar às 50 ratificações requeridas para sua entrada em vigor.

O acordo foi uma vitória das Nações Unidas e do multilateralismo, que consagram o entendimento entre os estados como a via mais adequada e legítima para encontrar soluções para os problemas globais. O instrumento inspira-se em conferências anteriores que ajudaram a despertar a consciência de governos e sociedades para os impactos da detonação de um artefato nuclear, cuja destruição indiscriminada é incompatível com as regras do direito humanitário que regula a conduta em tempos de guerra e com a própria dignidade humana.

* Aloysio Nunes Ferreira é ministro de estado das Relações Exteriores. O artigo foi originalmente publicado na *Folha de S. Paulo*, no dia 17 de julho de 2017.

Apesar da resistência dos países nuclearmente armados, foi possível adotar um tratado que reflete a aspiração histórica e amplamente majoritária da comunidade internacional de banir a existência dessas armas. Além disso, o novo tratado constitui um complemento importante ao artigo 6º do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), que estabeleceu a obrigação do desarmamento nuclear.

Esse passo inédito deve ser creditado à persistência dos que, nos últimos 70 anos, mantiveram acesa a esperança de um mundo sem armas nucleares. Uma coalizão diversa e plural de governos e atores da sociedade civil que não se resignaram com a existência de tais armas. O Brasil tem orgulho de integrar essa coalizão, inclusive por força do mandamento constitucional. Por isso, deu sua contribuição, ajudou a convocar a conferência negociadora e empreendeu esforços para superar entraves que poderiam colocar a perder a iniciativa.

Hoje podemos celebrar essa vitória da humanidade na busca de um mundo livre da insensatez representada pelas armas nucleares. O momento é de alegria, mas não de autocongratulações. Temos consciência de que há um longo caminho a percorrer para a universalização do tratado, o que demandará esforço continuado de convencimento.

A proibição de armas nucleares, ademais de dever ético e moral, ajudará a desfazer a justificativa da manutenção dos atuais arsenais. Tem, portanto, um significado político claro ao legitimar a luta pelo desarmamento, em particular nos países detentores desse tipo de armas.

Isso constitui um alento em um mundo tão conturbado e repleto de conflitos, demonstrando que, com coragem e boa vontade, é possível construir um mundo melhor, mais justo, racional e seguro para as atuais e as futuras gerações.

Direitos Humanos e armas nucleares*

Christiana Lamazière**

Resumo

Este artigo examina a importância da temática de direitos humanos para a compreensão e a condenação das armas nucleares. Pressupõe que os direitos humanos, pelo *status* de universalidade e legitimidade que atingiram na comunidade internacional contemporânea, constituem instrumento essencial para concretizar a proscrição do uso, posse, estoque, transferência ou recebimento, produção e desenvolvimento de armas nucleares. O texto relata brevemente a importância da "Iniciativa Humanitária", estratégia de enquadramento da problemática nuclear próxima à abordagem de direitos humanos, como fator dos progressos recentes no debate sobre o desarmamento nuclear. Ao deslocar o centro da discussão do debate meramente securitário e estadocêntrico para o enfoque humanitário, a Iniciativa Humanitária permitiu o início de um processo de deslegitimização das armas nucleares e de transformação da forma como os agentes públicos concebem-nas, encorajando uma reavaliação crítica das posições prevalecentes sobre o tema. Conclui argumentando que a política externa brasileira em temas de paz e segurança, em particular no campo do desarmamento, beneficiar-se-ia da adoção de um discurso mais centrado nos direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos Humanos; armas nucleares; proibição.

* N. do E.: O presente artigo foi escrito antes da conclusão do Tratado das Nações Unidas sobre a Proibição de Armas Nucleares de 2017.

** É diplomata de carreira. Atualmente trabalha na Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores.

Introdução

Se há um tema na agenda de paz e segurança internacional que parece confirmar as piores previsões do realismo político, trata-se da questão do desarmamento nuclear. Quase cinquenta anos após a entrada em vigor do Tratado para a Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), a promessa contida em seu artigo VI de que os estados partes no Tratado entabulariam, de boa fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear permanece distante. Apesar de o desarmamento nuclear constituir uma obrigação internacional, o imobilismo dos países possuidores de armas nucleares[1] tenderia a endossar a visão de que o direito internacional é produto dos interesses dos estados mais influentes.

Paralisia do debate e modernização das armas nucleares

A Conferência de Desarmamento, que, de acordo com a Primeira Sessão Especial sobre o Desarmamento das Nações Unidas (1978), seria o único foro multilateral negociador sobre o tema, não logra adotar sequer um programa de trabalho há mais de vinte anos. Os estados possuidores de armas nucleares, por sua vez, continuam centrando suas doutrinas de segurança nacional em torno das armas nucleares e muitos estão envolvidos em programas de modernização que poderão viabilizar e tornar mais aceitável o uso dessas armas em combate.

Sobre o risco de que o uso das armas nucleares seja efetivamente considerado, os jornalistas David Sanger e William J. Broad, em artigo publicado no New York Times, em janeiro de 2016, explicam que os Estados Unidos estão dedicados a programa para criar a primeira bomba atômica de precisão: "seu cérebro computadorizado e aletas manobráveis permitem que a arma foque com precisão alvos subterrâneos como túneis para testes e locais abrigando armas. A força explosiva da bomba pode ser aumentada ou diminuída, dependendo do alvo, para minimizar os danos

1 De acordo com o Artigo IX (3) do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, cinco estados (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia) têm o direito de possuir (e, em tese, usar) armas nucleares: "For the purposes of this Treaty, a nuclear-weapon State is one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to 1 January 1967". Além dos cinco estados nuclearmente armados, obtiveram armas nucleares à margem do regime de não proliferação: Índia, Israel, Paquistão e a República Popular Democrática da Coreia.

colaterais" (SANGER e BROAD, 2016, tradução nossa). Essa abordagem tem gerado o medo de que "a menor força explosiva e o sistema de mira mais preciso tornem mais tentador o uso dessas armas – inclusive o chamado primeiro uso, em vez de em retaliação" (SANGER e BROAD, 2016, tradução nossa). De acordo com o general James E. Cartwright, um influente estrategista nuclear, "o resultado de bombas nucleares menores é tornar essa arma mais cogitável" (SANGER e BROAD, 2016, tradução nossa).

Enfoque humanitário

Em contexto marcado simultaneamente pela sempre adiada promessa do desarmamento nuclear e pelas quantias cada vez maiores investidas em programas de modernização dessas armas, os prognósticos para um mundo livre de armas nucleares deveriam ser claramente pessimistas. Apesar disso, há menos de uma década, mudança na abordagem do tema permitiu a revitalização do debate sobre o desarmamento nuclear. O que se poderia chamar de "a virada humanitária" possibilitou deslocar o centro da discussão de abordagem estadocêntrica, fundamentada na importância da dissuasão nuclear à segurança do estado, para enfoque centrado nos indivíduos e nas gravíssimas consequências humanitárias de uma detonação nuclear. Antes intuitiva e ética, mas não articulada de forma explícita, a abordagem do uso de armas nucleares de um ponto de vista humanitário transformou a narrativa sobre o tema e dirigiu a atenção diplomática para a necessidade de negociação de um tratado de proibição nuclear baseado em princípios e regras do Direito Internacional Humanitário (DIH) e do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Essa abordagem contribuiu para o início de processo de maior deslegitimação das armas nucleares, ao qual os países possuidores dessas armas têm mais dificuldade de reagir de forma eficaz, inclusive por serem eles mesmos os grandes defensores, no plano do discurso, da proteção de civis.

Um primeiro reconhecimento de que as armas nucleares são incompatíveis com o direito humanitário internacional foi consolidado pela Opinião Consultiva sobre a "Legalidade da ameaça ou uso das armas nucleares", da Corte Internacional de Justiça, que, em 1996, concluiu que "a ameaça ou o uso de armas nucleares seriam, em geral, contrários às regras do direito internacional aplicável em situações de conflito armado, em

particular os princípios e normas do direito internacional humanitário"[2]. Conforme sublinha a Opinião da Corte, "o direito dos beligerantes de adotar meios de causar danos ao inimigo não é ilimitado"[3] e, portanto, a condução de operações militares é governada por algumas prescrições legais. Afirma, nesse sentido, os princípios basilares que orientam o DIH:

> [o] primeiro objetiva a proteção da população e dos objetos civis e estabelece a distinção entre combatentes e não combatentes; os estados não devem jamais transformar civis em objeto de seu ataque e, portanto, não devem jamais usar armas que sejam incapazes de distinguir entre alvos civis e militares[4].

O segundo princípio central do DIH proíbe "a utilização de armas que causem sofrimento desnecessário aos combatentes: é, por conseguinte, proibido usar armas que causem tal sofrimento ou que agravem o sofrimento de forma desnecessária"[5]. Ao sublinhar que esses princípios, fundamentais para o respeito à dignidade da pessoa humana, constituem normas intransponíveis (em alusão à sua força *jus cogens,* de norma peremptória) do direito costumeiro internacional[6], a Corte conclui que os estados não possuem liberdade absoluta na escolha dos armamentos que empregarão em situações de conflitos.

A Carta das Nações Unidas disciplina o uso da força por meio de seu artigo 2(4)[7], que proíbe a ameaça ou o uso da força, e o artigo 51[8], que

2 Corte Internacional de Justiça, 1996, parágrafo 105, (2), E.

3 Ibid., parágrafo 77.

4 Ibid., parágrafo 78.

5 Ibid., parágrafo 78.

6 Ibid., parágrafo 79.

7 Carta das Nações Unidas (1945), Artigo 2(4): "A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: (4) Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas".

8 Carta das Nações Unidas (1945), Artigo 51: "Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais".

relativiza essa proibição, ao reconhecer o direito dos estados à legítima defesa[9]. Ainda nos casos de autodefesa, a Corte afirma que o uso da força deve obedecer aos princípios da proporcionalidade e da necessidade[10]. Apesar de observar que, "em vista das características únicas das armas nucleares, [...] o uso dessas armas parece dificilmente reconciliável com o respeito aos requisitos"[11] do DIH, a Corte observou "não poder determinar se o recurso às armas nucleares seria ilegal em qualquer circunstância"[12], tendo em vista "o direito fundamental de todo o estado à sobrevivência"[13], atribuindo maior valor, consequentemente, ao direito à autodefesa do que às normas do DIH. Ainda que a Opinião Consultiva sobre "A legalidade da ameaça ou uso das armas nucleares" (2016) seja reconhecida como importante argumento a favor da proibição das armas nucleares (por sua incompatibilidade com o DIH), a conclusão ambígua da Corte introduziu, concomitantemente, certa fragilidade no argumento humanitário, ao tornar a aplicação do *jus in bellum* dependente do *jus ad bellum*. Ou seja, "no caso da extrema circunstância da autodefesa, em que a própria sobrevivência do estado esteja em jogo"[14], mesmo que o uso de armas nucleares seja incompatível com o DIH – e que até mesmo um ataque armado adequadamente fundamentado nos artigos 2(4) e 51 da Carta das Nações Unidas deva ser compatível com as regras do direito humanitário internacional –, a Corte não foi capaz de afirmar definitivamente que seu uso seria ilegal.

Durante a Conferência de Exame do TNP de 2010, o documento final da reunião manifesta preocupação com o risco continuado para a humanidade decorrente da possibilidade de que as armas nucleares sejam usadas e com as consequências humanitárias catastróficas que resultariam de seu uso. Essa primeira referência à dimensão humanitária das armas nucleares em um documento final de Conferência de Revisão do TNP[15]

9 Corte Internacional de Justiça, 1996, parágrafo 38.

10 Ibid., parágrafo 41.

11 Ibid., parágrafo 95.

12 Ibid., parágrafo 95.

13 Ibid., parágrafo 96.

14 Ibid., parágrafo 105, (2), E.

15 Conferência de Revisão do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares de 2010, Conclusões e recomendações para ações de seguimento, Plano de Ação sobre o Desarmamento, parágrafo I.A.V: "A conferência expressa sua profunda preocupação com as catastróficas

coincidiu com a crescente valorização da proteção de civis como padrão moral em conflitos armados e, no caso de determinadas atrocidades, como "justificativa" para a intervenção da comunidade internacional em outro estado, de acordo com o princípio da "Responsabilidade de Proteger"[16] (como previsto no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005)[17].

No caso específico das armas nucleares, a "Iniciativa Humanitária", movimento com o objetivo de tornar as consequências humanitárias das armas nucleares o foco das discussões sobre o desarmamento nuclear, adquiriu maior *momentum* com a realização de três conferências: em Oslo (fevereiro de 2013), Nayarit (fevereiro de 2014) e Viena (dezembro de 2014). Durante a Conferência de Viena, a declaração de compromisso com o desarmamento nuclear, intitulada a "Promessa Humanitária", recebeu o endosso de 120 países e propôs a "identificação e implementação de medidas eficazes para eliminar a lacuna legal relativa à proibição e eliminação das armas nucleares".

As conferências serviram para confirmar as seguintes conclusões a respeito do uso das armas nucleares: a detonação de uma arma nuclear teria consequências regionais e globais profundamente nocivas, ameaçando a sobrevivência da humanidade; as consequências humanitárias de uma detonação nuclear são catastróficas e extremamente complexas; os testes nucleares provocaram sérias consequências sanitárias e ambientais; o risco de uma detonação nuclear é inaceitável e real; nenhum estado ou organização internacional teria condições de responder adequadamente à emergência humanitária imediata ou às consequências de longo prazo causadas pela detonação de uma arma nuclear em uma área habitada ou prestar a assistência adequada àqueles afetados; as evidências mais recentes

consequências humanitárias de qualquer uso de armas nucleares e reafirma a necessidade de que todos os estados cumpram suas obrigações conforme o direito internacional, inclusive o direito internacional humanitário".

16 Com efeito, a primeira década do século XXI assistiu à emergência da proteção de civis como tema central nos debates sobre segurança internacional. A ascendência do tema na agenda internacional foi, entretanto, moderada pelo polêmico caso líbio, em que a resolução 1973 (2011) autorizou o uso de "todos os meios necessários" para proteger civis líbios e a implementação do mandato – considerada politicamente motivada com relação à "responsabilidade de proteger" – teve impacto duradouro sobre as ações do Conselho de Segurança.

17 Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, Resolução 60/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, parágrafos 138 e 139.

sobre o impacto humanitário das armas nucleares aumentam as dúvidas sobre se o seu uso poderia se dar em conformidade com o DIH; as consequências catastróficas da detonação de uma arma nuclear e os riscos relacionados com a sua mera existência suscitam profundas questões éticas e morais que transcendem discussões e interpretações jurídicas.

Além desses argumentos, poder-se-ia afirmar que a existência das armas nucleares e a possibilidade de seu uso abalam os fundamentos do princípio da "responsabilidade de proteger", tão caro a certos países possuidores de armas nucleares. Afinal, como é possível conciliar a ideia de que, em determinadas circunstâncias e observadas certas condições, a comunidade internacional tem a responsabilidade de proteger as populações de um país de determinadas atrocidades (genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade)[18] – chegando ao ponto de flexibilizar a interdição do uso da força para permitir intervenções militares dissuasórias –, mas não condena e interdita a possibilidade do uso das armas nucleares, que constituiria em si crime contra a humanidade e um crime de guerra?[19]

É interessante observar que a abordagem humanitária das armas nucleares é fruto de estratégia deliberada de organizações não governamentais dedicadas ao desarmamento nuclear como a *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons* (ICAN). Com base na experiência de que, historicamente, a proscrição dos instrumentos da guerra ocorre por meio de processo em que um "objeto ou prática considerado legítimo – ou mais ou menos aceitável – passa a ser predominantemente concebido como inaceitável" (BORRIE, 2012, p. 11, tradução nossa), o discurso da ICAN passou a centrar-se na importância de aproximar as práticas

18 Ibid., parágrafo 138. De acordo com o parágrafo 138 do documento, "nós [a comunidade internacional] estamos preparados a empreender ação coletiva, de forma tempestiva e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, inclusive o Capítulo VII, conforme o caso particular e em cooperação com organizações regionais relevantes, conforme apropriado, caso os meios pacíficos sejam inadequados e as autoridades nacionais estejam falhando em sua tarefa de proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade".

19 A consideração do uso de armas nucleares como crime contra a humanidade remonta à 10ª Sessão Especial da Assembleia Geral sobre o Desarmamento (A/RES/33/71B, adotada em 14 de dezembro de 1978) e tem sido reiterada, ano após ano, em resoluções da Assembleia Geral acerca de uma "Convenção sobre a proibição do uso de armas nucleares" (por exemplo, o documento A/RES/70/62).

securitárias dos estados de padrões mais altos de comportamento, como o direito humanitário internacional.

Em texto destinado especificamente a ativistas, a ICAN explica que a utilidade da abordagem humanitária deriva do fato de ela possibilitar "a avaliação e a aceitabilidade dos meios e métodos da guerra em termos de seus efeitos e não somente das intenções dos possuidores ou usuários" ((BORRIE, 2012, p. 10, tradução nossa) e de ela guiar-se pela "preocupação em proteger os civis do perigo ou combatentes de ferimentos supérfluos ou sofrimento desnecessário" (BORRIE, 2012, p. 10, tradução nossa).

A "Iniciativa Humanitária" e sua ênfase na necessidade de proscrever as armas nucleares como primeiro passo rumo ao desarmamento nuclear determinou mudança essencial nas estratégias dos principais estados e os setores da sociedade civil voltados para o desarmamento nuclear, os quais passaram a se concentrar na meta de negociar instrumento jurídico que proíba as armas nucleares, com vistas à sua total eliminação. O objetivo de negociar um tratado de banimento das armas nucleares se refletiu no trabalho do Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre o desarmamento nuclear, que se reuniu ao longo de 2016 para discutir medidas efetivas com vistas a atingir o desarmamento nuclear e recomendou, em seu relatório final, a convocação de conferência para negociar um tratado de proibição das armas nucleares[20]. Esse objetivo está cada vez mais próximo, uma vez que a resolução *Taking forward multilateral disarmament negotiations*[21], adotada pela Assembleia Geral em 11 de janeiro de 2017, determinou a convocação de conferência das Nações Unidas em 2017 para negociar instrumento juridicamente vinculante para proibir as armas nucleares, com vistas à sua total eliminação.

Limitações da abordagem humanitária

A abordagem humanitária tem sido e continuará a ser, portanto, central para o esforço de denúncia e deslegitimação das armas nucleares. A possibilidade de que parte da comunidade internacional logre adotar, em curto prazo, um tratado de proibição dessas armas criará oportunidades sem precedentes para que os estados não nuclearmente armados e a

20 Relatório do Grupo de Trabalho de Composição Aberta "Levando adiante negociações multilaterais de desarmamento nuclear", documento A/71/31, parágrafo 67.

21 Resolução da Assembleia Geral 71/258 de 2016.

sociedade civil exerçam pressão política sobre os estados possuidores de armas nucleares, conclamando-os a abandonar seus compromissos vagos com um mundo livre de armas nucleares e a adotar posicionamento claro a respeito do tema, com o ônus da defesa da arma mais destrutiva já concebida.

Ainda que o enfoque humanitário tenha logrado avanços no tratamento das armas nucleares impensáveis há alguns anos, lançando as bases, inclusive, para a realização de conferência para negociar um instrumento juridicamente vinculante que proíba as armas nucleares, é de se esperar que o caminho rumo ao desarmamento nuclear seja longo, sobretudo à luz da necessidade de persuadir os países nuclearmente armados a assinarem o futuro tratado de banimento. Para o convencimento desses países, as pressões da sociedade civil e a percepção generalizada sobre a legalidade e legitimidade dessas armas serão cruciais. É nesse contexto que a perspectiva de direitos humanos, ao abordar o problema das armas nucleares em termos claros de violações à dignidade da pessoa humana e a direitos universais, poderá reforçar significativamente o processo de estigmatização e deslegitimação das armas nucleares.

O próprio Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre o desarmamento nuclear, que recomendou a convocação de conferência para negociar um tratado de proibição das armas nucleares[22], em seu relatório final, menciona, entre as medidas que poderiam contribuir para levar adiante negociações multilaterais de desarmamento nuclear, a "avaliação de obrigações internacionais decorrentes do direito humanitário internacional, o direito internacional dos direitos humanos e o direito ambiental no contexto do uso ou ameaça de uso de armas nucleares"[23].

Diferenças relevantes entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

O DIH não emerge, historicamente, com o objetivo de proteger a dignidade humana, mas de reduzir o sofrimento humano no contexto de conflitos armados. Enquanto o DIDH se baseia na demanda universal por

22 Relatório do Grupo de Trabalho de Composição Aberta "Levando adiante negociações multilaterais de desarmamento nuclear", documento A/71/31, parágrafo 67.

23 Ibid., parágrafo 65.

dignidade humana e busca proibir violações individuais de direitos, o DIH permite algumas violações com o objetivo de minimizar o total agregado de violações. Conforme afirma David Luban, o princípio humanitário da proporcionalidade aponta para essa diferença fundamental entre as duas perspectivas:

> no direito humanitário, não existe exemplo mais claro do que a doutrina da proporcionalidade *in bello*, que proíbe ataques em que os danos "incidentais" a civis sejam antecipadamente avaliados como excedendo as vantagens militares concretas e diretas. O dano "incidental" a civis equivale ao dano agregado decorrente do ataque. Portanto, civis individuais podem perder a proteção do ataque [decorrente do DIH] pelo mero fato de terem a má sorte de estarem próximos a um alvo importante ou rodeados de poucos civis. Os seus direitos humanos não desempenham qualquer papel nessa avaliação de proporcionalidade, que agrega danos a civis e não distingue entre o mal feito a pessoas e a objetos inanimados (LUBAN, 2016, p. 51, tradução nossa).

Desde um ponto de vista de direitos humanos, o direito à vida constitui condição fundamental para o gozo dos demais direitos e requer cuidados extremos por parte das forças policiais ou militares no contexto da aplicação da lei ou de operações militares. Nesse sentido, a abordagem mais crítica do uso do poder e da violência pelos direitos humanos se contrapõe a certo conservadorismo do DIH, que objetiva introduzir o mínimo de disciplinas necessárias para que a atividade da guerra seja considerada aceitável pela sociedade.

Além de seu potencial como instrumento de crítica aos meios empregados na guerra, os direitos humanos atingiram, ao longo de sua história recente, extraordinária força de atração social, materializando, de certa forma, o consenso possível em torno dos valores da comunidade internacional e permitindo uma hierarquização das práticas sociais (BIANCHI, 2008, p. 495). As normas mais básicas de direitos humanos, como o direito à vida e o direito a não ser submetido a tratamento cruel, desumano ou degradante, entre outras, desempenham função sistêmica na política internacional e permitem a formulação de visões mais ou menos consensuais da ordem jurídica internacional e dos valores universalmente compartilhados (BIANCHI, 2008, p. 497). O discurso de direitos humanos

tem sido extremamente importante para criticar excessos cometidos, por exemplo, no contexto do combate ao terrorismo, permitindo a avaliação da legalidade de medidas de contraterrorismo à luz do DIDH (BIANCHI, 2008, p. 498) e gerando situação em que "o corpo social responde a uma concentração de poder sem precedentes no nível internacional [por parte do CSNU no caso específico do combate ao terrorismo] por meio de reação difusa na qual controles formais e informais, inclusive judiciais, se materializaram" (BIANCHI, 2008, p. 499, tradução nossa).

Por se fundamentarem, sobretudo, no princípio geral do respeito à dignidade da pessoa humana, o discurso de direitos humanos tem-se mostrado particularmente produtivo no tratamento de questões de segurança internacional, permitindo explicitar a tensão existente entre considerações relativas à segurança e aos direitos humanos. É necessário, portanto, reavaliar de forma crítica a divisão de trabalho rígida entre o DIH e o DIDH defendida por alguns, em particular no caso das armas nucleares.

A abordagem baseada no direito internacional dos direitos humanos

O DIDH tem sido pouco explorado como arcabouço para se examinar a legalidade das armas nucleares e para defender a sua total eliminação. Conforme já afirmado, os direitos humanos, entretanto, fortalecem as proteções às populações civis e aos combatentes garantidas pelo DIH e oferecem ampla gama de mecanismos de implementação – mais robusta do que os instrumentos à disposição do direito internacional humanitário. As diversas cortes internacionais de direitos humanos e órgãos que monitoram a aplicação dos tratados de direitos humanos e acolhem petições individuais acrescentariam instrumentos importantes para a contestação da legalidade da posse e uso das armas nucleares.

De forma mais geral, o recurso à perspectiva de direitos humanos contribuiria para aprofundar a problematização da existência das armas nucleares, afastando argumentos estritamente baseados em considerações de política de poder e doutrinas militares. Ao recorrer a um arcabouço que visa proteger os direitos mais básicos e os interesses mais urgentes do ser humano, o enfoque de direitos humanos contribuiria para a realização da visão articulada pelo preâmbulo da Declaração Universal de Direitos

Humanos em 1948: "[c]onsiderando que o desrespeito e o desprezo pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade e o advento de um mundo no qual os seres humanos gozam da liberdade de expressão e de crença e em que estejam livres do medo e da carência".

O direito internacional dos direitos humanos estabelece a obrigação dos estados de agirem de determinadas formas ou de absterem-se de determinados atos, a fim de respeitar, promover e proteger os direitos humanos de indivíduos ou grupos. A obrigação de respeitar implica uma obrigação negativa e significa que os estados devem abster-se de interferir ou restringir o gozo dos direitos humanos. Entende-se que as regras relativas aos direitos básicos da pessoa humana constituem obrigações *erga omnes* e, portanto, existe a obrigação de promover o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais[24].

A enorme capacidade de destruição de uma detonação nuclear, bem como os efeitos de longo prazo da radiação atômica, acarretariam violação de uma ampla e significativa gama de direitos humanos, entre os quais sobressaem o direito à vida; o direito à saúde; o direito ao meio ambiente; e o direito à paz.

O direito à vida é descrito como "o direito supremo do qual nenhuma derrogação é permitida mesmo em tempos de emergência pública que ameace a vida da nação"[25]. Isso significa que, em princípio, o direito do ser humano a não ser arbitrariamente privado de sua vida se aplica também em situações de conflito armado. Trata-se de uma norma consagrada pelo artigo 6 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e pelo direito costumeiro, considerada por muitos como norma *jus cogens* do direito internacional, ou seja, norma peremptória do direito internacional, aceita e reconhecida pela comunidade internacional como um todo como normal

24 Comentário Geral n. 31 do Comitê de Direitos Humanos, 2004, parágrafo 2: "todo estado parte tem um interesse legal em que todos os outros estados partes cumpram suas obrigações. Isso decorre do fato de as regras relativas aos direitos básicos da pessoa humana serem obrigações *erga omnes* e, conforme indicado no quarto parágrafo preambular do Pacto [de Direitos Civis e Políticos], existe uma obrigação decorrente da Carta das Nações Unidas de promover o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais".

25 Comentário Geral n. 6 do Comitê de Direitos Humanos, 1982, parágrafo 1: "[o] direito à vida [...] é o direito supremo com relação ao qual nenhuma derrogação é permitida, mesmo em tempos de emergência pública que ameaça a vida da nação".

da qual nenhuma derrogação é possível[26]. Qualquer uso de armas nucleares excederia os limites tradicionais de um conflito armado e impactaria populações em estados não envolvidos no conflito, bem como o meio ambiente necessário para sustentar a vida humana e as gerações futuras. O uso dessas armas constituiria privação arbitrária da vida, proibida pelo artigo 6 do Pacto, tendo em vista a natureza indiscriminada da destruição causada pelas armas nucleares e os efeitos incontroláveis decorrentes de seu uso. O uso de força excessiva em relação à força ou ameaça que se busca repelir constitui claramente privação arbitrária do direito à vida, uma vez que contradiz o imperativo de minimizar fatalidades, considerando que a precipitação radioativa provocaria fatalidades entre combatentes e civis até mesmo depois do fim do ataque. Os efeitos da radiação também limitariam a capacidade de resgatar e cuidar dos feridos, o que constituiria violação adicional do direito à vida. Além de seus gravíssimos e ilimitados impactos imediatos, ao ameaçar a vida das gerações futuras e a própria civilização, o uso das armas nucleares viola o direito à vida de forma fundamental e que não pode ser compreendida ou disciplinada apenas pelo direito da guerra – ou direito internacional humanitário.

O Comitê de Direitos Humanos ressaltou em seu comentário geral sobre o direito à vida que "representantes de todas as regiões geográficas expressaram sua crescente preocupação com o desenvolvimento e proliferação de armas de destruição em massa cada vez mais poderosas, que não só ameaçam a vida humana, mas absorvem recursos que de outra forma poderiam ser utilizados para fins econômicos e sociais vitais, em particular em benefício dos países em desenvolvimento, promovendo e assegurando, assim, o gozo dos direitos humanos por todos"[27]. O Comitê de Direitos Humanos afirmou ainda ser "evidente que o desenho, teste, produção, posse e desdobramento de armas nucleares estão entre as maiores ameaças ao direito à vida enfrentadas pela humanidade hoje. Essa ameaça é ainda mais grave pela possibilidade de que o uso de tais armas venha a ocorrer não em meio a uma guerra, mas como decorrência de erro ou falha humana ou mecânica"[28]. Assim, conclui que a "produção, o

26 Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, artigo 53.

27 Comentário Geral n. 14 do Comitê Geral de Direitos Humanos, 1984, parágrafos 2 e 3.

28 Ibid., parágrafo 4.

teste, a posse, o desdobramento e o uso de armas nucleares deveriam ser proibido e reconhecido como crime contra a humanidade"[29].

Nesse sentido, é importante observar que está sendo elaborado novo comentário geral sobre o direito à vida pelo Comitê de Direitos Humanos. Caso seja mantida a redação do atual projeto, o novo texto implicará retrocesso no que diz respeito à aplicação dos direitos humanos em situações de conflitos armados e, em especial, no que tange às armas nucleares, uma vez que a relação de causalidade entre o uso dessas armas e a violação de direitos humanos é relativizada pelo uso do termo *prima facie* na seguinte frase: "a ameaça ou o uso das armas de destruição em massa, inclusive as armas nucleares, é *prima facie* incompatível com o respeito pelo direito à vida"[30]. A significativa alteração na linguagem sobre armas nucleares que consta do projeto de comentário geral leva a crer que países interessados na manutenção do *status quo* nuclear, preocupados com as conquistas obtidas por meio do enfoque humanitário, buscam, de forma preventiva, precluir o recurso ao discurso de direitos humanos para a condenação dessas armas.

Ações de governos que impactam o meio ambiente ou que têm implicações sobre as respostas aos desafios ambientais têm consequências diretas sobre a realização dos direitos humanos. A relação entre o meio ambiente e os direitos humanos foi reconhecida pelas conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente e sobre o desenvolvimento sustentável, bem como por meio de resoluções da antiga Comissão de Direitos Humanos e do atual Conselho de Direitos Humanos. Mais recentemente, a resolução 31/8 do Conselho de Direitos Humanos (2016) afirma que o "dano ambiental pode ter implicações negativas, diretas e indiretas, sobre o gozo efetivo de todos os direitos humanos"[31] e lembra que "ainda que as implicações do dano ambiental sobre os direitos humanos sejam sentidas por indivíduos e comunidades no mundo todo, as consequências são sentidas de forma mais aguda pelos segmentos mais vulneráveis da população"[32].

29 Ibid., parágrafo 6.

30 Projeto de Comentário Geral n. 36 sobre o Direito à Vida. Documento CCPR/C/GC/R.36/Rev.2, 2014, parágrafo 14.

31 Resolução 31/8 do Conselho de Direitos Humanos, 2016, parágrafo preambular 8.

32 Resolução 31/8 do Conselho de Direitos Humanos, 2016, parágrafo preambular 9.

Nesse sentido, a Corte Internacional de Justiça resumiu os efeitos das armas nucleares sobre o meio ambiente em sua Opinião Consultiva (1996) da seguinte forma:

> as armas nucleares têm o potencial de destruir [...] todo o ecossistema do planeta. A radiação liberada por uma detonação nuclear afetaria a saúde, a agricultura, os recursos naturais e a demografia ao longo de extensa área. A radiação ionizante tem o potencial de danificar o meio ambiente, a cadeia alimentar e o ecossistema marinho no futuro, bem como de causar defeitos genéticos e doenças nas próximas gerações[33].

O uso de uma arma nuclear certamente implicaria a violação da obrigação do estado de respeitar esse direito.

No caso do direito humano à saúde, consagrado pelo artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a detonação de uma arma nuclear, além dos efeitos negativos sobre a saúde decorrentes do uso de qualquer armamento, impactaria a saúde humana de maneira mais grave devido aos danos de longo prazo provocados pela radiação ao meio ambiente. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no seu comentário geral n. 14 sobre o direito à saúde (2000), conclama os estados a "absterem-se […] de usar ou testar armas nucleares, caso esses testes resultem na irradiação de substâncias danosas para a saúde humana"[34]. O uso de armas nucleares também prejudicaria gravemente a prestação dos serviços de saúde, sobretudo porque as características dessas armas tendem a tornar a prestação de auxílio médico após uma explosão extremamente complicada. Não é por outra razão que o Conselho de Delegados do Comitê Internacional da Cruz Vermelha adotou resolução, em 2011, em que "enfatiza o sofrimento humano incalculável que resultaria de qualquer uso de armas nucleares, a ausência de qualquer capacidade de

33 Corte Internacional de Justiça, 1996, parágrafo 35.

34 Comentário Geral n. 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (2000). "Os estados devem também abster-se de poluir de forma ilegal o ar, a água, o solo, por exemplo por meio de lixo industrial de propriedade do estado, ou de usar ou testar armas nucleares, biológicas ou químicas caso os testes resultem na liberação de substâncias danosas para a saúde humana".

resposta humanitária adequada e o imperativo absoluto de prevenir o uso dessas armas"[35].

Por fim, é inegável que o uso das armas nucleares viola o direito humano à paz. Trata-se de direito que foi reconhecido, entre outros documentos, pela Declaração sobre o Direito à Paz, de 1984, e pela resolução 32/28 do Conselho de Direitos Humanos, adotada em 2016. O texto de 1984 lembra que "a vida sem a guerra constitui o pré-requisito internacional primário para o bem-estar material, o desenvolvimento e o progresso dos estados, e para a plena implementação dos direitos e das liberdades fundamentais proclamadas pelas Nações Unidas[36]. Enfatiza, ademais, que "assegurar o direito dos povos à paz requer que as políticas dos estados sejam direcionadas para a eliminação da ameaça da guerra, em particular da guerra nuclear"[37].

Curiosamente, a mais recente Declaração sobre o Direito à Paz, de 2016, não menciona a grave ameaça das armas nucleares e se limita a tratar da importância do diálogo de civilizações – com o terrorismo e o extremismo violento como pano de fundo. Essa mudança na abordagem não se deve ao fato de as armas nucleares terem deixado de representar gravíssimo risco para a humanidade. A gradual desaparição das armas nucleares dos textos sobre o direito à paz revela que, após os atentados de 11 de setembro de 2001, concretizou-se um deslocamento da atenção da comunidade internacional da ameaça dos gigantescos arsenais atômicos das potências nucleares para o "inimigo difuso e omnipresente" do terrorismo internacional, abrigado, em tese, sobretudo em países do mundo em desenvolvimento. Essa transformação na percepção das principais ameaças à segurança internacional retirou a capacidade de países em desenvolvimento – e de seus grupos de coordenação política, como o Movimento dos Países Não Alinhados (NAM) – de permanecer na ofensiva do desarmamento nuclear e os obrigou, de certa forma, a adotar postura defensiva de seus interesses (a dissociação entre o islamismo e o terrorismo internacional, o combate ao racismo e a defesa de uma aliança

35 Resolução 1 de 2011 do Conselho de Delegados da Cruz Vermelha Internacional e do Movimento do Crescente Vermelho.

36 Resolução 39/11 da Assembleia Geral, "Declaração sobre o Direito dos povos à Paz", 1984, parágrafo preambular 4.

37 Ibid., parágrafo operativo 3.

de civilizações, um diálogo intercultural capaz de superar as divisões entre Ocidente e Oriente).

Obstáculos a uma abordagem de direitos humanos

Conforme observado, em que pesem os evidentes benefícios que adviriam de um enfoque de direitos humanos sobre as armas nucleares, essa abordagem não tem sido suficientemente explorada. Entre os obstáculos ao recurso DIDH para compreender a problemática nuclear está a tese que o DIH seria a *lex specialis* aplicável a contextos de conflito armado, enquanto os direitos humanos teriam relevância apenas em tempos de paz. É interessante observar que o argumento da *lex specialis* apareceu pela primeira vez no contexto da Opinião Consultiva da CIJ sobre "A legalidade da ameaça ou uso das armas nucleares", em 1996.

Naquela ocasião, conforme ressalta Marko Milanovic (2016, p. 89), o argumento de que as armas nucleares violariam os direitos humanos foi avançado por países como as Ilhas Salomão, Malásia e Nauru e, à medida que o argumento ganhou força, passou a ser rebatido pelos países nuclearmente armados. É no contexto da defesa apresentada por estes últimos que foi articulada a tese de que o DIH seria a *lex specialis* aplicável à análise da legalidade das armas nucleares. Ao referir-se à possibilidade de um uso de armas nucleares violar o direito à vida, a delegação do Reino Unido afirmou que "a proteção conferida pelo direito dos direitos humanos não gera conclusão [do ponto de vista do Reino Unido, conclusão de que o uso das armas nucleares seria legal] diferente com relação à legalidade do uso de armas nucleares daquela gerada pelo direito dos conflitos armados. Uma vez que o direito dos direitos humanos se destina primariamente à proteção dos direitos humanos em tempos de paz, enquanto o direito dos conflitos armados consiste em *lex specialis* com o objetivo de regular a condução das hostilidades, é completamente apropriado que os acordos de direitos humanos devam referir-se ao direito dos conflitos armados a fim de determinar se uma instância particular da privação do direito à vida em tempos de guerra foi arbitrária" (MILANOVIC, 2016, p. 87, tradução nossa). A aplicação da perspectiva de direitos humanos para se examinar a legalidade das armas nucleares, portanto, foi vista pelos países possuidores de armas nucleares, já em 1996, como ameaça significativa à legitimidade dessas armas e foi veementemente refutada.

Uma segunda tese jurídica que vem sendo utilizada por alguns estados para suspender a aplicação dos direitos humanos no contexto de operações militares e de outras ações extraterritoriais consiste na possibilidade de que os estados derroguem de suas obrigações de direitos humanos em "situações excepcionais", que "ameacem a existência da nação e sejam proclamadas oficialmente", como em situações de conflitos armados, conforme o artigo 4 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Essa possibilidade de derrogação, todavia, não pode ser utilizada para justificar violações do direito humanitário, normas peremptórias do direito internacional e crimes contra a humanidade[38], conforme estabelece o Comentário Geral n. 29 do Comitê de Direitos Humanos (2001).

Por fim, alguns estados (sobretudo aqueles frequentemente envolvidos em operações militares) não reconhecem a aplicação extraterritorial do PIDCP, argumentando que o Pacto limita a ação governamental apenas com relação a indivíduos "em sua jurisdição e em seu território"[39], com base em interpretação estritamente territorial do artigo 2(1) do Pacto: "[o]s estados partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto".

A recusa de alguns estados em aceitar a aplicação extraterritorial dos direitos humanos, entretanto, tem sido crescentemente questionada pela comunidade internacional. Uma interpretação mais condizente com os objetivos precípuos do PIDCP seria a de que o artigo 2(1) do Pacto limita territorialmente apenas a obrigação de "assegurar" (obrigação positiva) os direitos humanos, mas não a de respeitar (obrigação negativa) (KOH, 2010, p. 8, tradução nossa)[40]. De acordo com esse entendimento, existiria

38 Comentário Geral n. 29 do Comitê de Direitos Humanos, 2001, parágrafos 11 e 12.

39 Artigo 2 (1) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos: "Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição".

40 Em memorando sobre o assunto, o então Consultor Jurídico do Departamento de Estado, Harold Hongju Koh, argumentou que "a partir dessa leitura, a limitação geográfica de "em seu território e sujeito à sua jurisdição" modifica apenas a obrigação à qual está textualmente atrelada: "assegurar" os direitos do Pacto, e não a obrigação de "respeitar" esses direitos. Um estado parte teria de "respeitar" as obrigações decorrentes do Pacto por meio da abstenção de violação de direitos protegidos, mas teria de "assegurar" os direitos do Pacto

uma "obrigação geograficamente ilimitada de respeitar – ou evitar violar – os direitos consagrados pelo PIDCP em qualquer lugar que o estado aja com autoridade ou controle efetivo, juntamente com uma obrigação de assegurar – ou garantir de forma afirmativa – os direitos para a categoria de pessoas mais circunscrita que se encontra no território do estado e sob sua jurisdição" (KOH, 2010, p. 10, tradução nossa).

O PIDCP tem como objetivo principal implementar e contribuir para a realização das proteções básicas de direitos humanos articuladas na Declaração Universal de Direitos Humanos e na Carta das Nações Unidas, conforme estabelecido em seu preâmbulo[41]. Nesse sentido, o principal propósito do tratado é a proteção universal de direitos humanos e, portanto, interpretação territorialmente rígida da aplicação do PIDCP criaria a situação absurda em que "se permitiria a um estado perpetrar violações de direitos humanos no território de outro estado que estaria impedido de perpetrar em seu território" (KOH, 2010, p. 13, tradução nossa)[42].

A tese da não aplicação extraterritorial do dever de respeitar os direitos humanos contraria o intuito básico da Declaração Universal de Direitos Humanos, de acordo com o qual os princípios e valores básicos que sustentam os direitos humanos seriam de natureza universal. Além disso, a consolidação do DIDH após o fim da Segunda Guerra Mundial tem como pano de fundo não apenas os horrores perpetrados pelos regimes totalitários da Alemanha nazista e da Itália fascista, mas os massacres cometidos no contexto do mais grave conflito interestatal da história.

Como concretizar a abordagem de direitos humanos?

Um movimento que buscaria enquadrar o problema das armas nucleares desde uma perspectiva de direitos humanos poderia ter início por

apenas a pessoas que se encontram "em seu território e sujeit[as] à sua jurisdição".

41 Quarto parágrafo do preâmbulo do PIDCP: "Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades do homem".

42 Ainda sobre esse tema, Koh afirma que os objetivos do Pacto não poderiam ser realizados "por meio de construção territorialmente rígida que interpretaria o tratado como mandatando a proteção abrangente de direitos humanos apenas dentro dos limites da fronteira dos estados, sem impor ao estado qualquer obrigação de não violar direitos quando age de forma assertiva para além de suas fronteiras – seja em alto mar ou no território de outro soberano".

meio da apresentação de resolução sobre o tema no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH). Um breve exame das resoluções adotadas pelo CDH desde sua criação revela que grande parte delas lida com violações de direitos humanos no contexto de conflitos armados. Nesse sentido, é curioso que o CDH se debruce recorrentemente sobre questões de conflitos, mas tenda a omitir-se, com algumas exceções, em relação ao papel das armas nesses conflitos.

O CDH abre espaço para esse tratamento em diversos momentos, inclusive no contexto da resolução "Proteção dos direitos humanos dos civis em conflitos armados"[43], quando observa que o direito internacional dos direitos humanos e o direito humanitário internacional são complementares e se reforçam mutuamente e as proteções decorrentes do direito internacional dos direitos humanos continuam em vigor mesmo em situações de conflitos armados. A referida resolução conclama ainda os estados a respeitarem os direitos humanos dos civis em situações de conflitos armados.

Ademais, a resolução "O impacto das transferências de armas sobre os direitos humanos"[44], adotada pelo Conselho de Direitos Humanos em junho de 2016, é um precedente que aponta para a possibilidade de utilizar o foro de direitos humanos para tratar de questões relativas a armamentos. O texto da resolução lembra que o CDH tem o mandato para discutir questões temáticas sobre direitos humanos e reconhece que milhões de pessoas no mundo são afetadas por sérias violações e abusos de direitos humanos cometidos ou facilitados pelo uso irresponsável de armas. O texto também reconhece que o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário são complementares e se reforçam mutuamente e afirma que todos os esforços devem ser empregados para assegurar o fim de todas as violações e abusos e o pleno respeito ao direito internacional dos direitos humanos e ao DIH em conflitos armados e em tempos de paz. O Conselho manifesta igualmente profunda preocupação com o fato de transferências de armas poderem minar os direitos humanos de indivíduos e conclama todos os estados a se absterem de transferir armas quando avaliarem que tais armas poderão ser usadas para cometer

43 Resolução 9/9 do Conselho de Direitos Humanos.

44 Resolução 32/12 do Conselho de Direitos Humanos (2016).

ou facilitar violações sérias ou abusos do direito internacional dos direitos humanos ou do DIH.

Outro precedente relevante para um eventual tratamento das armas nucleares pelo CDH é a resolução "Assegurando o uso de veículos aéreos remotamente pilotados ou de *drones* armados em operações militares e de contraterrorismo de acordo com o direito internacional, inclusive o direito internacional dos direitos humanos e o direito humanitário"[45]. De particular relevância para o caso das armas nucleares, a resolução expressa profunda preocupação com as fatalidades de civis decorrentes do uso de *drones* armados e aponta para seu impacto mais amplo sobre indivíduos, crianças, famílias e comunidades, inclusive a interrupção da educação e a relutância em prestar assistência às vítimas devido ao medo de ataques secundários. O texto afirma, ainda, que medidas de contraterrorismo devem ser implementadas pelos estados de acordo com suas obrigações de direitos humanos e direito humanitário.

Um projeto de resolução sobre os graves impactos do uso de armas nucleares sobre os direitos humanos teria fortes chances de arregimentar o apoio da maior parte dos membros do CDH e ser adotado pelo órgão – ainda que por recurso ao voto. A adoção de tal resolução seria importante para iniciar debate necessário sobre as catastróficas consequências do uso dessas armas sobre o direito à vida, à saúde, ao meio ambiente, à paz e sobre a proteção de civis. Reforçaria o *momentum* que existe hoje, como consequência da abordagem humanitária, para a negociação de um tratado de proibição das armas nucleares, fortalecendo a condenação e a estigmatização dessas armas aos olhos da comunidade internacional.

Referências Bibliográficas

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Levando adiante negociações multilaterais de desarmamento nuclear,* Resolução 71/258, 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/466/69/pdf/N1646669.pdf?OpenElement>.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o Direito dos Povos à Paz*. Resolução 39/11, 1984. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_4.htm>.

45 Resolução 25/22 do Conselho de Direitos Humanos.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Documento Final da Cúpula Mundial de 2005*. Resolução 60/1, 2005 Disponível em: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>.

BIANCHI, A. Human Rights and the magic of *jus cogens*. *The European Journal of International Law*, v. 19, n. 3, p. 491-508, 2008.

BOLTON, M. e MINOR, E. The discursive turn arrives in Turtle Bay: the international campaign to abolish nuclear weapons' operationalization of critical IR theories. *Global Policy*, v. 7, n. 3, 2016, p. 385-395.

BORRIE, J. Changing the discourse on nuclear weapons: what it means for campaigners and why it's important. In: INTERNATIONAL CAMPAIGN TO ABOLISH NUCLEAR WEAPONS (ICAN), *Campaigners Kit, 2012*. Disponível em: <http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2012/08/Campaigners-Kit-Pernilla_final2.pdf>.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*, 1945. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. The right to the highest attainable standard of health. *General Comment n. 14*, 2000. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=en>.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. *Comentário Geral n. 31*. 2004. Disponívelem:<http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=em>.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. *Comentário Geral n. 6*. 1982. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6630&Lang=em>.

COMITÊ GERAL DE DIREITOS HUMANOS. *Comentário Geral n. 14*. 1984. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f4723&Lang=em>.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. *Comentário Geral nº 29*. 2001. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=em>.

CONFERÊNCIA DE REVISÃO DO TRATADO DE NÃO PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES DE 2010. Conclusões e recomendações para ações de seguimento. *Plano de Ação sobre Desarmamento*. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20(VOL.%20II)>.

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *Os direitos humanos e o meio ambiente*. Resolução 31/8, 2016. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/8>.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *A proteção dos direitos humanos de civis em confitos armados*. Resolução 9/9. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_9_9.pdf>.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *O impacto das transferências de armas sobre os direitos humanos*. Resolução 32/12, 2016. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/32/12>.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *Assegurando o uso de veículos aéreos remotamente pilotados ou de drones armados em operações militares e de contraterrorismo de acordo com o direito internacional, inclusive o direito internacional dos direitos humanos e o direito humanitário*. Resolução 25/22. 2014. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/25/22>.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Opinião Consultiva sobre a "Legalidade da ameaça ou do uso das armas nucleares"*. 1996. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>.

GRUPO DE TRABALHO DE COMPOSIÇÃO ABERTA DAS NAÇÕES UNIDAS "Levando adiante negociações multilaterais de desarmamento nuclear". Relatório final, documento A/71/31.

KOH, H. H. *Memorandum opinion on the geographic scope of the international covenant on civil and political rights*. 2010. Disponível em: <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2014/03/state-department-iccpr-memo.pdf>.

LUBAN, D. Human Rights thinking and the Laws of War. In: OHLIN, J. D. *Theoretical Boundaries of Armed Conflict and Human Rights*. Nova York: Cambridge: Cambridge University Press, 2016 p. 45-77.

MILANOVIC, M. The lost origins of Lex Specialis: Rethinking the relationship between human rights and international humanitarian law. In: OHLIN, J. D. *Theoretical Boundaries of Armed Conflict and Human Rights*. Nova York: Cambridge University Press, 2016, p. 78-118.

PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>.

ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Projeto de Comentário Geral n. 36 sobre o Direito à Vida*. Documento CCPR/C/GC/R.36/Rev. 2, 2014. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC36-Article6Righttolife.aspx>.

SANGER, D. E. e BROAD, W. J. As US modernizes nuclear weapons, smaller leaves some uneasy. *The New York Times*. Nova York, 11 jan. 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/01/12/science/as-us-modernizes-nuclear-weapons-smaller-leaves-some-uneasy.html?_r=0>.

TRATADO DE NÃO PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES, 1978. Disponível em: <http://www.un.org/en/conf/npt/2015/pdf/text%20of%20the%20treaty.pdf>.

Reforma administrativa da ONU: por que é difícil e porque é urgente

João Augusto Costa Vargas*

Resumo

O artigo defende que a reforma administrativa das Nações Unidas – em especial, de seu processo orçamentário – é crucial para seu futuro. Faz breve apresentação sobre o orçamento e administração da ONU, aborda os problemas dos atuais processos administrativos e orçamentários da ONU e examina os possíveis próximos passos para a reforma administrativa da Organização, particularmente à luz de fatores como a eleição de António Guterres como secretário-geral, a crescente assertividade chinesa e a atitude do governo Trump.

Palavras-chave: Nações Unidas; Reforma da ONU; Administração e orçamento.

Introdução

Entre 2002 e 2016, foi realizada uma colossal reforma no complexo das Nações Unidas em Nova York – o chamado *Capital Master Plan*. À custa de mais de US$ 2,3 bilhões, os prédios que integram a sede da Organização foram praticamente reconstruídos: suas estruturas foram reforçadas, substâncias perigosas como amianto foram removidas, o sistema elétrico foi inteiramente refeito, painéis de energia solar foram instalados, salas foram completamente reformadas (NAÇÕES UNIDAS, 2016d).

Ninguém negava a genialidade da comissão de arquitetos que projetou a sede da ONU, encabeçada por Le Corbusier e Niemeyer. No entanto,

* Primeiro-secretário da carreira de diplomata. As opiniões aqui expressas não representam necessariamente aquelas do governo brasileiro. Agradeço a Carlos Augusto Resende, Eduardo Uziel, Guilherme Casarões, Luiz Feldman, Pedro Andrade e Sarah Prado Chicrala por seus comentários e sugestões ao texto, isentando-os de qualquer responsabilidade pelo resultado final. Todas as traduções no texto são minhas.

após décadas de uso, o complexo de edifícios não servia mais aos seus propósitos originais e precisava urgentemente ser reformado. Justificou-se, assim, reforma caríssima, planejada mais com otimismo do que com precisão, que sofreu anos de atrasos e que não trouxe todos os benefícios prometidos por seus idealizadores.

Essa seria uma ótima metáfora para a reforma da Organização das Nações Unidas, não fosse o fato que o *Capital Master Plan* efetivamente ocorreu.

A necessidade de reformar as Nações Unidas é um dos últimos consensos da política internacional. Ainda que não haja acordo sobre como ela deverá ser reformada, todos concordam que, após setenta anos, a Organização precisa de mudanças profundas para continuar relevante.

Para muitos, a primeira coisa em que se pensa ao falar "reforma da ONU" é a reforma do Conselho de Segurança. É natural, pois visto de fora, o Conselho é o órgão mais conspícuo da Organização, que se presta a cenas dramáticas: os vetos da França e do Reino Unido ao projeto de resolução sobre a crise de Suez; os embates entre Adlai Stevenson e Valerian Zorin durante a Crise dos Mísseis; a decisão de resistir à invasão iraquiana do Kuwait que uniu os Estados Unidos à União Soviética; a exposição insistente (mas equivocada) de Colin Powell sobre a suposta existência de armas de destruição em massa no Iraque; ou as incontáveis reuniões que, desde 2011, têm fracassado diante da guerra na Síria. A Assembleia Geral não protagoniza cena tão marcante desde 1960, quando Nikita Khrushchev introduziu seu sapato na política internacional.

A ONU, no entanto, é muito mais do que o Conselho de Segurança; e a reforma da Organização tem várias outras dimensões[1]. Uma das mais importantes é a reforma dos processos administrativos e orçamentários da ONU.

O tema soa soporífico. A Quinta Comissão da Assembleia Geral, encarregada desses temas, adota regularmente resoluções com nomes eletrizantes como "Progressos no estabelecimento de um sistema de prestação de contas no Secretariado das Nações Unidas" e "Relatórios financeiros e extratos financeiros auditados e relatórios da Junta de Auditores". Mas as

1 A academia brasileira tem demonstrado especial interesse por alguns aspectos da reforma – mas não pela reforma administrativa. Vide OLIVEIRA, 2016.

negociações em torno de orçamento e administração estão entre as mais acirradas da ONU e podem, no longo prazo, ter impacto até maior que aquelas no Conselho de Segurança.

Isso não deveria ser surpreendente. O mesmo ocorre em parlamentos ao redor do mundo, onde as comissões encarregadas de orçamento costumam ser as mais poderosas, integradas pelas raposas velhas e almejadas pelos jovens ambiciosos da política. Apesar disso, a Quinta Comissão atrai pouca atenção de fora. Parece haver uma presunção de que ela se dedica a áridos exercícios contábeis, menos interessantes do que as discussões sobre desarmamento nuclear na Primeira Comissão ou sobre a pena de morte na Terceira Comissão – para nem falar no Conselho de Segurança. Na melhor das hipóteses, enxerga-se apenas a disputa sobre quanto cada país pagará do orçamento da ONU – uma versão acrimoniosa e bilionária da divisão da conta após o jantar.

Mas as negociações orçamentárias são muito mais do que isso. Além de quanto dinheiro será pago, abarcam como será usado. Mais tropas para a operação de manutenção da paz no Congo, ou mais apoio à participação da sociedade civil nas negociações sobre desenvolvimento sustentável? Contratar mais especialistas em prevenção de conflito ou em fortalecimento do Estado de Direito? Uma resolução ambiciosa da Assembleia Geral pode tornar-se inoperante se não forem alocados recursos para sua implementação.

Mesmo as decisões unânimes do Conselho de Segurança precisam ser traduzidas pela Quinta Comissão em termos de recursos destinados para fins específicos. Essa tradução é invariavelmente traiçoeira, pois as decisões administrativas nunca são neutras. Cada uma atende aos interesses de alguns países em detrimento dos de outros. São milhares de escaramuças, ano a ano, em uma longa disputa pela alma das Nações Unidas. Que tipo de organização será? Que tipo de mundo ajudará a construir? Quais condutas reprovará? Quais recompensará? As negociações orçamentárias representam, talvez mais do que qualquer outra, a natureza dos conflitos distributivos próprios à política.

Em negociações mais abstratas, interesses divergentes costumam ser reconciliados pelas chamadas "ambiguidades construtivas". Alcança-se, assim, um consenso – mesmo que cada negociador tenha uma interpretação diferente sobre o sentido daquele consenso. Em matéria de dólares e

centavos, contudo, há muito menos espaço para ambiguidade (SWART; LUND, 2011, p. 67). Há de se chegar a uma decisão sobre financiamento, e as paixões políticas falam tão alto quanto em qualquer outra negociação[2].

Além do orçamento propriamente dito, as negociações da Quinta Comissão também englobam o funcionamento do Secretariado da ONU – os "funcionários públicos internacionais" liderados pelo secretário-geral. É o Secretariado que implementa – em Nova York e ao redor do mundo – as decisões tomadas pelos países nas comissões, comitês, conselhos, conferências, grupos de trabalho, subcomitês e painéis de peritos da ONU. Assim, decidir sobre como funciona o Secretariado é decidir sobre como serão implementadas as decisões dos outros órgãos da ONU – inclusive do Conselho de Segurança.

Neste artigo, chamo atenção para como a reforma administrativa da Organização é crucial para seu futuro. Começo com breve apresentação sobre o orçamento e administração da ONU, respondendo a algumas perguntas básicas: quanto dinheiro tem a ONU? Quem paga? Como se decide como gastá-lo? Evitarei ao máximo entrar em detalhes de interesse limitado, relegando observações mais técnicas às notas de rodapé.

Em seguida, abordarei os problemas causados pelos atuais processos administrativos e orçamentários da ONU. Novamente, evitarei minúcias contábeis de interesse esotérico: o foco será na dinâmica política que anima as negociações sobre administração e seus efeitos para a atuação concreta da Organização.

Por fim, especulo sobre os caminhos a serem seguidos para reformar a administração da ONU, particularmente à luz de fatores como a eleição de António Guterres como secretário-geral, a assertividade da China e as posições do governo Trump.

Quanto dinheiro tem a ONU?

Para dizer quanto dinheiro tem a ONU, precisamos saber de qual ONU estamos falando. Em seu sentido mais amplo, "ONU" pode referir-se não só aos seis "órgãos principais" enumerados na Carta das Nações

2 Segundo Inis Claude, "sem compreender o pano de fundo político das dificuldades fiscais das Nações Unidas e os determinantes políticos de seu futuro papel nos assuntos globais, não é possível tratar inteligentemente dos problemas e das perspectivas da tesouraria da Organização" (CLAUDE JR., 1963, p. 831, ênfases minhas).

Unidas e seus organismos subsidiários[3], como também às "agências, fundos e programas" – que incluem entidades tão diversas como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esse grupo completo é geralmente chamado de "sistema ONU".

Não entrarei no emaranhado jurídico e orçamentário de tentar explicar como cada uma dessas agências, fundos e programas se relaciona com a ONU dos órgãos principais; o importante é entender que a maioria dispõe de autonomia significativa ou total. São todas parte da família Nações Unidas, mas – aproveitando a metáfora familiar – cada uma tem sua conta no banco e toma suas próprias decisões, levando em conta - em variados graus - os interesses do resto da família.

Neste artigo, examinarei um pedaço bem menor da ONU – aquele cujo orçamento é decidido pela Assembleia Geral. Esse pedaço consiste nos seis órgãos principais listados na Carta e seus órgãos subsidiários; as missões de paz (como a MINUSTAH, no Haiti, ou a UNAMI, no Iraque); e os tribunais criados pelo Conselho de Segurança[4]. Opto por esse enfoque porque esse é o centro do universo onusiano: o resto do sistema ONU foi criado ou é tutelado pelos órgãos principais, mesmo que com graus diversos de independência[5]. Ademais, estudar essa "ONU central" permite entender como são implementadas as decisões do Conselho de Segurança – a face mais visível da ONU.

3 Os seis órgãos principais são a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela (hoje inativo), o Secretariado e a Corte Internacional de Justiça. Há mais de uma centena de organismos subsidiários que respondem a esses seis, entre os quais alguns dos mais conhecidos são o Conselho de Direitos Humanos e as comissões econômicas regionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

4 São os tribunais penais para a ex-Iugoslávia e Ruanda. O Tribunal Penal Internacional, criado pelo Estatuto de Roma (e não pelo Conselho de Segurança), não entra aqui, pois tem orçamento independente.

5 Mesmo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, com seu imponente orçamento de US$ 7,23 bilhões, começou a vida como uma humilde resolução da Assembleia Geral de dezembro de 1949.

Feitos esses esclarecimentos, passa-se às cifras. Em 2015, o orçamento anual do sistema ONU como um todo foi de US$ 30,36 bilhões[6]. É um custo de US$ 4,16 para cada uma das 7,6 bilhões de pessoas que habitavam o mundo naquele ano. O orçamento da "ONU central" representou cerca de um terço desse total - US$ 11,55 bilhões[7], ou US$ 1,58 para cada pessoa no planeta. Trata-se de um total comparável ao orçamento municipal do Rio de Janeiro naquele ano – US$ 11,36 bilhões[8].

Quem paga a ONU?

A Carta das Nações Unidas estabelece que os custos de funcionamento da Organização serão pagos pelos seus membros, conforme divisão a ser estabelecida pela Assembleia Geral. Países inadimplentes podem perder o direito de voto na Assembleia[9].

A determinação de quanto cada país pagará é chamada de "escala de contribuições", geralmente negociada de três em três anos. Desde a fundação da Organização, houve consenso de que, em vez de repartir os custos igualmente entre todos os países, a conta seria dividida com base na "capacidade de pagar". Quem tem mais dinheiro, paga mais; quem tem menos, paga menos[10].

Muito justo. Mas a "capacidade de pagar" é uma resposta de diplomata a uma pergunta de contador. Como se determina a capacidade de pagar de cada país? Com base em seu PIB? Seu PIB *per capita?* Sua dívida externa? Incontáveis fatores podem ser apontados e inúmeras fórmulas podem ser aventadas para converter esses fatores em uma divisão da conta entre

6 O dado foi obtido somando o orçamento de 2015 de cada uma das 34 organizações contempladas na Tabela 1 do relatório "Budgetary and financial situation of the organizations of the United Nations system" (NAÇÕES UNIDAS, 2016f), que exclui alguns organismos cujas ligações com o resto da ONU são tênues, como o FMI e o Banco Mundial. Os autores do relatório optaram por não apresentar esse valor total sequer uma vez em suas 104 páginas.

7 Ibidem, Tabela 1.

8 São os R$ 30,19 bilhões previstos na Lei Nº 5.836, de 9 de janeiro de 2015, convertidos segundo a cotação de compra do Banco Central do Brasil daquele dia.

9 Artigos 17 e 19 da Carta das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

10 A opção pela "capacidade de pagar" como princípio para a repartição dos custos das Nações Unidas já havia sido feita no relatório do Comitê Preparatório estabelecido para dar início aos trabalhos da Organização (NAÇÕES UNIDAS, 1946a, capítulo 12, seção 2, parágrafo 13) e foi consagrada no parágrafo 3 da resolução "Budgetary and Financial Arrangements" (NAÇÕES UNIDAS, 1946b), de fevereiro de 1946.

os países. Escolher a fórmula a ser usada é uma decisão política, que beneficiará alguns em detrimento de outros[11].

Ao longo dos anos, foi surgindo uma fórmula – ou, no linguajar onusiano, uma "metodologia da escala" – que mistura elementos técnicos e políticos para chegar à escala de contribuições. A metodologia é negociada na Quinta Comissão – onde o tema costuma gerar enérgicos embates entre as delegações[12].

A metodologia da escala vigente desde 2001 tem, como elemento central, a participação de cada país na Renda Nacional Bruta (RNB) mundial nos seis anos anteriores à elaboração da escala[13]. Países com grande dívida externa ou com a RNB *per capita* abaixo da média mundial recebem um desconto. A metodologia tem um "piso" – uma porcentagem mínima do orçamento que todo país deve pagar, independentemente de seu tamanho – que atualmente corresponde a 0,001%. Há um limite de 0,01% para os países mais pobres do mundo[14] e um "teto" para a contribuição de qualquer país, atualmente de 22%. Desde a criação da ONU, o único país beneficiado pelo teto tem sido os Estados Unidos.

11 Conforme escreveu um ex-presidente da Quinta Comissão, "mesmo a metodologia concebida para calcular matematicamente as contribuições a serem cobradas de cada país – claramente um tema para técnicos – é, em última análise, fortemente influenciada por considerações políticas" (ROSENTHAL, 2004, p. 364).

12 As discussões da Quinta Comissão sobre a metodologia da escala são baseadas no relatório anual do Comitê sobre Contribuições, estabelecido pela resolução "Budgetary and Financial Arrangements" (NAÇÕES UNIDAS, 1946b). Seus 18 membros são eleitos pela Assembleia Geral.

13 A questão do período levado em conta para elaborar a escala é um bom exemplo dos remendos políticos que se sobrepõem aos dados econômicos na metodologia. Quando da negociação em fins de 2000, alguns países (cujas economias estavam desacelerando) queriam utilizar período de três anos para que sua RNB *per capita* fosse menor, e outros – cujas economias estavam crescendo – desejavam usar período de seis anos pela mesma razão. A solução acordada foi elaborar uma escala com base em cada um desses períodos e tirar a média das duas – o que significa que a segunda metade do período de seis anos tem peso maior, pois é contado duas vezes. Nessa questão, como em tantas outras, o que é solução para o diplomata é injustificável para o contador.

14 A lista desses "países de menor desenvolvimento relativo", no jargão técnico, é elaborada com base em critérios estabelecidos pela Assembleia Geral (NAÇÕES UNIDAS, 2016b).

O resultado de todos esses fatores é a escala de contribuições do orçamento "regular". Mas há, também, uma segunda escala de contribuições, criada em 1973, para custear as operações de manutenção da paz[15].

A escala de contribuições das operações de manutenção da paz tem duas diferenças em relação à escala regular[16]. Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança pagam porcentagens maiores do que na escala regular, em função de suas "responsabilidades especiais" (assim, nessa escala, os EUA pagam um valor acima do teto de 22%). A porcentagem adicional paga pelos membros permanentes nessa escala é deduzida das contribuições dos países em desenvolvimento. Embora os detalhes do cálculo dessa escala tenham mudado ao longo dos anos, os princípios têm sido sempre esses.

A parcela do orçamento onusiano pago segundo a escala de missões de paz é bem maior do que aquela paga de acordo com a escala regular. Em 2016, as cobranças aos estados pela escala de operações de manutenção da paz foram quase três vezes maiores do que as cobranças pela escala regular[17].

O resultado concreto dessas metodologias de elaboração da escala são contas a serem pagas pelos estados membros da ONU a cada ano. Para mostrar quais países arcam com as maiores despesas sob essas metodologias, a tabela seguinte indica os quinze maiores contribuintes segundo a escala de contribuições regular, a escala de contribuições de operações de manutenção da paz e uma média ponderada das duas:

15 A escala de contribuições de operações de manutenção paz aplica-se ao custeio das próprias operações (atualmente 16); das bases logísticas da ONU na Itália e em Uganda, que apoiam essas operações; de boa parte dos funcionários que se ocupam dessas operações na sede da ONU em Nova York; e de metade dos custos de funcionamento dos tribunais internacionais para Ruanda e ex-Iugoslávia (salomonicamente, a Assembleia Geral decidiu que esses tribunais serão pagos metade pela escala de contribuições regular e metade pela escala de contribuições de operações de paz) (vide NAÇÕES UNIDAS, 2017a).

16 Resolução "Financing of the United Nations Emergency Force" (NAÇÕES UNIDAS, 1973).

17 Para ser preciso, 2,854 vezes maiores: em 2016, o orçamento de operações de manutenção da paz foi de cerca US$ 7,7 bilhões e o orçamento regular, de em torno de US$ 2,7 bilhões. Cálculo feito com base no orçamento regular para o biênio 2015-2016 (NAÇÕES UNIDAS, 2015c) e nos orçamentos de missões de paz para o ano fiscal 2016-2017 (NAÇÕES UNIDAS, 2017a). Enquanto o orçamento regular é bienal e tem como base um ano fiscal entre 1º de janeiro e 31 de dezembro, as operações de manutenção da paz têm orçamentos anuais, baseados em um ano fiscal que vai de 1º de julho a 30 de junho.

Maiores contribuintes segundo as escalas de contribuições vigentes em 2016[18]

País	Contribuição ao orçamento regular
1. EUA	22,00%
2. Japão	9,68%
3. China	7,92%
4. Alemanha	6,39%
5. França	4,86%
6. Reino Unido	4,46%
7. Brasil	3,82%
8. Itália	3,75%
9. Rússia	3,09%
10. Canadá	2,92%
11. Espanha	2,44%
12. Austrália	2,34%
13. Coreia do Sul	2,04%
14. Países Baixos	1,48%
15. México	1,44%

Fonte: NAÇÕES UNIDAS, 2015b e 2015d.

País	Contribuição aos orçamentos de missões de paz
1. EUA	28,57%
2. China	10,29%
3. Japão	9,68%
4. Alemanha	6,39%
5. França	6,31%
6. Reino Unido	5,80%
7. Rússia	4,01%
8. Itália	3,75%
9. Canada	2,92%
10. Espanha	2,44%
11. Austrália	2,34%
12. Coreia do Sul	2,04%

continua

18 Essa tabela foi elaborada com base em NAÇÕES UNIDAS, 2015b e 2015d. A contribuição ponderada atribui à escala de missões de paz 2,854 vezes o peso da escala regular (vide a nota de rodapé anterior). Todos os números foram arredondados até a casa dos centésimos. A planilha usada para elaborar esta tabela está disponível em: <https://www.academia.edu/31773156/>. Acesso em: 10 mar. 2017.

conclusão

País	Contribuição aos orçamentos de missões de paz
13. Países Baixos	1,48%
14. Suíça	1,14%
15. Suécia	0,96%
…	
20. Brasil	0,76%

Fonte: NAÇÕES UNIDAS, 2015b e 2015d.

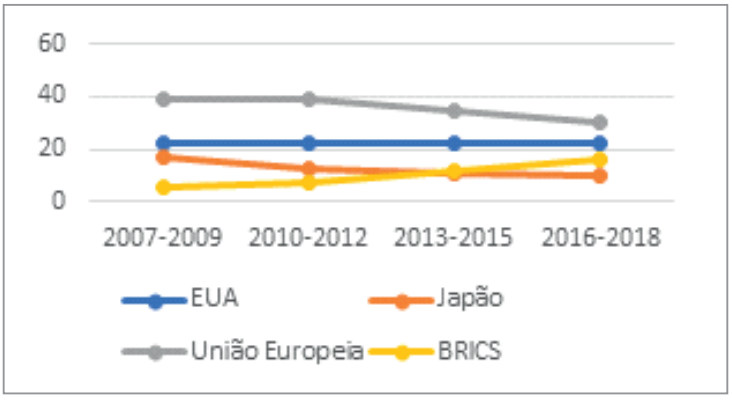
País	Contribuição ponderada
1. EUA	26,87%
2. Japão	9,68%
3. China	9,67%
4. Alemanha	6,39%
5. França	5,93%
6. Reino Unido	5,45%
7. Rússia	3,77%
8. Itália	3,75%
9. Canada	2,92%
10. Espanha	2,44%
11. Austrália	2,34%
12. Coreia do Sul	2,04%
13. Brasil	1,56%
14. Países Baixos	1,48%
15. Suíça	1,14%

Fonte: NAÇÕES UNIDAS, 2015b e 2015d.

É fácil entender por que as negociações sobre a metodologia das escalas de contribuições são tão inflamadas: uma mudança de apenas 0,1% na contribuição de um país pode significar diferença de dezenas de milhões de dólares na sua contribuição anual à ONU. Mas, apesar dos esforços de muitos países com vistas a evitar o crescimento de suas contribuições à ONU e dos elementos políticos presentes na metodologia da escala de contribuições, ela tem, de modo geral, acompanhado as tendências da economia global e a "capacidade de pagar" dos estados. Como se vê pelo gráfico a seguir, na última década, aumentaram as contribuições dos países que cresceram e caíram as contribuições dos países cujas encomias

encolheram (com a exceção dos EUA, cuja contribuição ao orçamento regular é controlada pelo teto).

Mudanças nas contribuições ao orçamento regular de países e grupos, 2007-2018[19]



Em que se gasta? E como se decide?[20]

O processo orçamentário da ONU começa com um "mandato", que é qualquer decisão de órgão intergovernamental (como o Conselho de Segurança ou a Assembleia Geral) que atribui uma tarefa ao Secretariado – por exemplo, a elaboração de relatório sobre a contribuição do esporte para a paz mundial ou o envio de força militar de 20.000 soldados para um país em guerra civil.

19 Esse gráfico foi elaborado com base nas resoluções "Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations" (NAÇÕES UNIDAS, 2006, 2009, 2012 e 2015b). Aqui, "BRICS" inclui a África do Sul, apesar de o país ter entrado no grupo apenas em 2010. Da mesma forma, inclui-se em "União Europeia" todos os 28 países que integram o bloco no início de 2017. A planilha usada para elaborar o gráfico está disponível em: <https://www.academia.edu/31773157/>. Acesso em: 10 mar. 2017.

20 O que segue é uma explicação simplificada do processo orçamentário, que evita por completo elementos como "results based budgeting"; a distinção entre o processo orçamentário bienal e os relatórios avulsos sobre implicações orçamentárias de programas; e o trabalho do Comitê sobre Programa e Coordenação. Pode-se ter uma ideia mais clara – ou ao menos mais completa - do processo lendo o documento "Regulations and Rules Governing Programme Planning, the Programme Aspects of the Budget, the Monitoring of Implementation and the Methods of Evaluation" (NAÇÕES UNIDAS, 2016c). Boas informações introdutórias sobre o processo orçamentário estão disponíveis em: <http://research.un.org/en/docs/budget/introduction>. Acesso em: 10 mar. 2017.

Após receber um mandato, o Secretariado elabora uma proposta informando o que precisará para implementá-lo – em particular, quanto dinheiro e quantas pessoas. Mesmo nessa fase, já surgem pressões dos estados: um país encoraja o Secretariado a pedir funcionários extras para trabalharem com um aspecto do mandato no qual tenha especial interesse, enquanto outro insiste que o Secretariado seja econômico e não peça muito dinheiro.

O relatório do Secretariado é então enviado ao Comitê Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABQ, na sigla em inglês) – composto por 16 peritos eleitos pela Assembleia Geral[21]. O ACABQ analisa as propostas do Secretariado e elabora seu próprio relatório, que recomenda à Quinta Comissão da Assembleia Geral que aceite, rejeite ou modifique as propostas.

As decisões da Quinta Comissão sobre o orçamento são tomadas, portanto, com base nas recomendações do ACABQ. Todos os membros da ONU participam da Quinta Comissão, cada um com um voto. Em geral, contudo, a Quinta Comissão não vota. Em 1986, após cerca de vinte anos de irritação com o que viam como gastos excessivos da Organização com interesses dos países em desenvolvimento, os Estados Unidos pressionaram para estabelecer um sistema de votação ponderada que beneficiaria os países mais ricos. A iniciativa fracassou, mas como solução de compromisso, acordou-se que a Quinta Comissão buscaria, sempre que possível, alcançar suas decisões por consenso – evitando, assim, decisões majoritárias que desagradassem à minoria composta pelos maiores contribuintes à Organização.

O processo entre o recebimento, pela Quinta Comissão, das recomendações do ACABQ e a adoção de resoluções contendo suas decisões é longo e penoso. A Comissão é conhecida na ONU pela extensão de suas reuniões, que frequentemente viram noites e ultrapassam o prazo previsto

21 Os membros da ONU, ao depararem-se com "comitês de peritos" encarregados de examinar "aspectos técnicos" de determinada questão, em geral percebem rapidamente o impacto político dessas questões e empenham-se para eleger para esses comitês pessoas que tenham não só conhecimento técnico, como também apreciação do que está em jogo politicamente e disposição de defender os interesses de seus países de origem. Existe pouca literatura sobre o trabalho do ACABQ, mas Conrad Mselle, que presidiu o Comitê entre 1975 e 2003, escreveu livro de memórias com o sugestivo título "The Anatomy of Decay" (MSELLE, 2011). Há, também, um artigo de 1957 sobre a criação e primeira década de funcionamento do ACABQ, que levanta várias questões que continuam relevantes (SINGER, 1957).

de encerramento por algumas semanas; a determinação (ou teimosia) de seus negociadores; e o tradicional encerramento de sua sessão na noite da véspera de Natal[22]. A Comissão parece encorajar certa teatralidade e espírito de confrontação – por exemplo, por meio do costume dos delegados dos países desenvolvidos e em desenvolvimento sentarem-se de lados opostos da sala, encarando uns aos outros.

Apesar desses excessos, o que acontece na Quinta Comissão não é muito diferente das negociações orçamentárias em um parlamento nacional. Há blefes, trocas de favores, artimanhas negociadoras, coalizões feitas e desfeitas, pressões vindas de fora e, ao final, um resultado que não deixa nenhum dos participantes plenamente satisfeito. E o Secretariado passará a tentar implementar os mandatos – às vezes com mais dinheiro que pediu, normalmente com menos, às vezes com instruções complementares da Quinta Comissão e às vezes sem dinheiro algum ("within existing resources", no termo onusiano).

Assim, o orçamento da ONU resulta de processo profundamente político e reflete as prioridades daqueles países que conseguem impor suas preferências na Quinta Comissão. Por exemplo, no orçamento regular para o biênio 2016-2017, US$ 360 milhões foram alocados a direitos humanos e assuntos humanitários (6,66% do total); US$ 1,04 bilhão a desenvolvimento (19,17% do total); US$ 25 milhões a desarmamento (0,46%); e US$ 1,36 bilhão a outros assuntos "políticos" (25,1%) – sobretudo, aqueles relacionados à segurança internacional[23].

Nessas cifras, pode-se perceber o viés orçamentário que privilegia os temas de paz e segurança internacional (com exceção do desarmamento)[24].

22 Para ter uma ideia do funcionamento da Quinta Comissão na prática (ao menos em seus momentos mais produtivos), vide UN CHRONICLE, 2002.

23 Os números são todos extraídos de NAÇÕES UNIDAS, 2015c. A soma total para assuntos de desenvolvimento foi obtida somando as rubricas "International cooperation for development", "Regional cooperation for development" e "Development Account"; o valor para outros assuntos políticos foi obtido subtraindo a sub-rubrica "Disarmament" da rubrica "Political Affairs".

24 Em recente relatório sobre a reestruturação do Secretariado, Sarah Cliffe e Alexandra Novosseloff minimizam o desequilíbrio entre os recursos dedicados pela ONU a segurança e desenvolvimento. Argumentam que, em matéria de atividades "não operacionais" (como análise política, organização de reuniões, etc.), atividades de desenvolvimento recebem três vezes mais recursos do que aquelas voltadas para segurança. Esse argumento é espúrio em dois aspectos. Em primeiro lugar, não há razão substantiva para comparar apenas os orçamentos de atividades "não operacionais", que representam uma parcela muito pequena

À primeira vista, a diferença entre os gastos com desenvolvimento e aqueles com segurança pode não parecer tão grande – apenas US$ 320 milhões. No entanto, isso é só o orçamento regular – é preciso levar em conta também o orçamento de operações de manutenção da paz[25]. Em 2016, o orçamento de operações de manutenção da paz foi de US$ 7,7 bilhões – quase três vezes maior do que o orçamento regular, de US$ 2,7 bilhões (NAÇÕES UNIDAS, 2015c e 2017a). Assim, o total do dinheiro nos dois orçamentos dedicado a temas de segurança (que costumam ser prioritários para os países mais ricos) foi de cerca de US$ 9,06 bilhões, contra US$ 1,04 bilhões para atividades de desenvolvimento (que, por sua vez, costumam ser de maior interesse dos países em desenvolvimento).

Como esses valores referem-se à "ONU central" e não incluem agências como o PNUD, eles não abrangem toda a atuação da ONU em matéria de desenvolvimento. Indicam, porém, o profundo desequilíbrio no emprego das contribuições obrigatórias recebidas dos Estados, uma vez que a maioria dos organismos que não integram a "ONU central" é custeada quase integralmente pelas chamadas "contribuições voluntárias".

Um sistema que não funciona?

Esse processo orçamentário deixa muito a desejar. A Quinta Comissão controla com minuciosidade desconcertante o orçamento das Nações Unidas. Um dos exemplos mais gritantes é a criação ou extinção de cada um dos mais de 40.000 cargos individuais no Secretariado, que precisa ser aprovada pela Quinta Comissão a cada ciclo orçamentário. Mesmo transferir um cargo de uma divisão com pouco trabalho para outra sobrecarregada exige o consentimento dos estados. E além de debruçar-se sobre o orçamento em si, a Quinta Comissão também decide sobre todas as questões administrativas – contratações, licitações, logística de

do trabalho da ONU (seja em desenvolvimento, seja em paz e segurança). Em segundo lugar, essa comparação ignora que as atividades operacionais de paz e segurança são custeadas por contribuições obrigatórias e aquelas de desenvolvimento, por "contribuições voluntárias" – tema que discutirei mais a fundo na seção "Financiamento Paralelo". Vide CLIFFE; NOVOSSELOFF, 2017, p. 31.

25 Tecnicamente, não há "um" orçamento de operações de manutenção da paz; cada operação tem seu orçamento individual. No entanto, é comum nas Nações Unidas referir-se ao conjunto de todos os orçamentos custeados de acordo com a escala de contribuições das operações de manutenção da paz como "o orçamento de operações de manutenção da paz".

apoio às missões de paz, compras de passagens aéreas, justiça interna, combate a abuso e exploração sexuais, administração postal – a lista é longuíssima.

Essa centralização administrativa seria problemática em qualquer organização do tamanho das Nações Unidas. O problema ganha outra dimensão em função da centralização não ser em uma pessoa, mas em um grupo de 193 países que precisam fazer decisões consensuais. Não surpreende, assim, que as sessões da Quinta Comissão invariavelmente extrapolem os períodos previstos e que suas reuniões frequentemente virem a noite.

Mas não são só os representantes dos países que veem seu tempo engolido pela Quinta Comissão; o mesmo ocorre com o Secretariado. Os funcionários da ONU gastam incontáveis horas de trabalho para produzir centenas de relatórios por ano para a Quinta Comissão (como, por exemplo, a "Proposta de projeto de reformas para a mitigação do risco sísmico e a substituição dos ativos no término de seu ciclo de vida útil nas instalações da Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico em Bangkok" – NAÇÕES UNIDAS, 2016e) e para implementarem as resoluções por ela aprovadas (inclusive dispositivos como "assegurar que o arcabouço orçamentário baseado em resultados permita examinar adequadamente os progressos realizados por cada missão em cumprimento das tarefas encomendadas e o uso eficaz de recursos, com devida consideração pela prestação de contas e a evolução do mandato da missão")[26].

Ademais, altos funcionários do Secretariado – com importantes responsabilidades em áreas como missões de paz ou promoção dos direitos da mulher – passam horas diante da Quinta Comissão, respondendo às perguntas dos delegados. Não raro, os interrogadores já conhecem a resposta que escutarão – mas perguntam para marcar um ponto político. É o método socrático levado às últimas consequências.

Mais grave do que tudo isso é que, ao engessar a estrutura das Nações Unidas, esse processo orçamentário-administrativo torna muito difícil

26 Parágrafo 15 da Resolução "Cross-cutting issues" (NAÇÕES UNIDAS, 2016a). Este é apenas um dos 89 parágrafos operativos dessa resolução – que foi, por sua vez, apenas uma das cinquenta resoluções aprovadas pela Quinta Comissão durante a 70ª sessão da Assembleia Geral.

que a Organização se adapte para atingir seus propósitos. Em 2016, o secretário-geral assistente Anthony Banbury deixou a ONU após uma carreira de quase trinta anos. Segundo ele, tomou a decisão porque a Organização estaria "fracassando", devido à "colossal má-gestão", tendo se transformado em um "buraco negro no qual desaparecem incontáveis dólares dos contribuintes e aspirações humanas" (BANBURY, 2016).

O secretário-geral António Guterres tem feito argumento semelhante em tons mais comedidos, observando que as regras vigentes "tornam muito difícil que a ONU aja com eficácia" e que parecem "ter sido concebidas para paralisar a instituição" (GUTERRES, 2017). Mesmo com total flexibilidade administrativa, seria desafiador combater o ebola ou promover a paz no Oriente Médio. Sem essa flexibilidade, é mais difícil ainda.

Essas dificuldades ensejam inúmeras críticas à Quinta Comissão, que seria um "poço de piche"[27], "disfuncional"[28] e integrada por "diplomatas de baixo escalão", "que se importam pouco com gestão e muito com política"[29].

O processo orçamentário da ONU é desalentador, de fato. Mas é ingênuo supor que isso resulte de processos ineficientes, que precisam apenas serem revistos por uma boa consultoria de gestão, e injusto imaginar que resulte da teimosia ou da falta de visão dos diplomatas que lá trabalham.

ONU PARA QUE(M)?

As divergências entre os países não nascem na Quinta Comissão; são exportadas para ela. As decisões sobre como financiar as iniciativas da ONU poderiam ser tomadas em bases técnicas se o conteúdo dessas decisões fosse consensual. Mas muitas – se não a maioria – das decisões tomadas em outros órgãos da ONU não refletem um consenso entre os membros.

27 Comentário do ex-embaixador dos Estados Unidos junto à ONU John BOLTON (2007, p. 239).

28 Comentário de representante da União Europeia na Quinta Comissão (POWER, 2014).

29 Comentários do ex-chefe de gabinete do secretário-geral Kofi Annan, Mark MALLOCH-BROWN (2011, p. 194 e 2008, p. 3).

A falta de consenso toma várias formas. Algumas decisões são adotadas em votações apertadas. Outras são redigidas de forma propositalmente ambígua, para dar a aparência de consenso quando na verdade há profundas discordâncias sobre a matéria. Outros casos são as "árvores de Natal" ou "listas de compras" – resoluções em que cada delegação pendura um ou mais parágrafos de seu interesse, resultando em um texto longuíssimo e sem indicações de quais seriam os elementos prioritários.

Nessas condições, é natural que as negociações na Quinta Comissão virem um embate político, em vez de uma discussão contábil. As questões políticas chegam em aberto à Quinta Comissão e decidir como financiá-las é, de certa forma, fechá-las. Uma resolução do Conselho de Segurança pode sublinhar a "necessidade urgente" de que determinada missão de paz faça X, destacar ser "crucial" que ele implemente Y e mencionar que também vale a pena promover Z. Mas se a Quinta Comissão cria seis novos cargos para cuidar de Z e decide que X e Y serão tratados pelos funcionários que já cuidam de A, B, C, D e E, ela está definindo, na prática, qual é a prioridade da missão de paz[30].

Assim, embora aparentemente discuta os aspectos administrativos e orçamentários das atividades na ONU, a Quinta Comissão na verdade dá seguimento a discussões políticas que ocorrem em outros comitês. No fundo de todos os debates da Quinta Comissão está a pergunta: o que deve a ONU fazer? Qual é o papel que queremos que ela tenha no mundo?

Essas discordâncias políticas geram um subproduto nocivo: a desconfiança crônica em relação ao Secretariado. Nos primórdios da ONU, a União Soviética expressava sua desconfiança em relação ao secretário-geral Dag Hammarskjöld de modo explícito e eloquente, acusando-o de haver "feito as Nações Unidas caírem em desgraça" (NAÇÕES UNIDAS, 1961). Hoje nenhum estado fala do Secretariado nesses termos. Mas o controle que a Quinta Comissão exerce sobre a administração das Nações Unidas – os relatórios que exige, a recusa em permitir que mesmo pequenas mudanças administrativas sejam feitas sem autorização formal - leva a crer

30 Apesar de conterem informações relevantes que não constam nos documentos do Conselho de Segurança, os relatórios e resoluções sobre financiamento ainda são pouco citados em estudos sobre missões de paz.

que ela vê com nervosismo a ideia de que o Secretariado possa vir a tomar suas próprias decisões[31].

Isso não significa duvidar da honestidade e integridade das mulheres e homens que trabalham na ONU. Significa que, ante a falta de consenso sobre o que a ONU deve fazer, os países reconhecem que um Secretariado mais autônomo poderia ser vulnerável a pressões em favor de determinados interesses.

Assim, os problemas de administração e gestão das Nações Unidas resultam sobretudo de processo orçamentário mais voltado para assegurar o controle minucioso do Secretariado do que para tornar a Organização mais eficaz. Esse processo, por sua vez, reflete a falta de consenso entre os países sobre o papel da ONU no mundo e sobre como ela deve atuar. Muitas vezes essa falta de consenso desencadeia uma clivagem entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (SMITH, 2006, p. 160 e SWART; LUND, 2011), mas também se manifesta na forma de divergências entre membros permanentes do Conselho de Segurança e os demais países, entre países-sede de missões de paz e países contribuintes de tropas a essas missões, entre os EUA e outros países desenvolvidos, etc.

Pode-se traçar paralelo entre essa situação e a "paralisia" do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria, quando as posições antagônicas dos EUA e da URSS dificultavam a atuação do órgão[32]. Na Quinta Comissão não existe o poder de veto, como há no Conselho, mas as profundas divergências dos estados sobre como deve ser usado o dinheiro que pagam à ONU têm efeito semelhante, dificultando a aprovação de eventuais reformas para aprimorar a administração da Organização.

Esse problema não é novo. Escrevendo em 1963 sobre as dificuldades financeiras da ONU, o cientista político Inis Claude Jr. observou que, quanto mais a atuação da Organização ultrapassasse uma "concepção mínima" consensual sobre o que ela deveria fazer, maior seria o risco de

31 Os países em desenvolvimento são frequentemente apontados como mais desconfiados do Secretariado, porque acreditariam que o Secretariado seria parcial aos interesses dos países desenvolvidos ou suscetível a pressão desses países (SWART; LUND, 2011). No entanto, os países desenvolvidos também dão mostras de desconfiarem do Secretariado, por exemplo, quando o condenam por seu suposto "fracasso em gerir de forma eficaz" os cargos na ONU ou por sua "cultura de encarar orçamentos como sugestões temporárias, e não como limites vinculantes" (TORSELLA, 2013).

32 Sobre a paralisia do Conselho, vide MAZOWER, 2012, p. 245, e KENNEDY, 2006, p. 52-54.

surgirem conflitos políticos acerca de seu papel (CLAUDE JR., 1963). Diante desses conflitos, haveria duas alternativas: limitar a atuação da ONU para que voltasse a se enquadrar no consenso, ou ampliar o consenso para que abrangesse leque mais amplo de atividades.

Na década de 90, o fim da Guerra Fria e as grandes conferências multilaterais marcaram uma evidente expansão do consenso internacional sobre o papel das Nações Unidas, e a Organização alargou muito seu escopo de atuação (KENNEDY, 2006). No século XXI, esse consenso parece ter-se arrefecido. Não obstante a falta de entusiasmo coletivo de todos seus membros, a ONU continuou a expandir suas atividades, ainda que em ritmo mais lento. Isso parece resultar, ao menos em parte, de certa "inércia multilateral" – a criação de grupos de interesse na sociedade civil, nas burocracias governamentais e no Secretariado que continuam a defender a expansão do trabalho da ONU em determinados setores. Os altos escalões governamentais, se não se entusiasmam com esse processo, tampouco o têm bloqueado – por falta de interesse, apetite político, ou ambos[33].

E assim, chegou-se à situação atual: uma ONU com amplo escopo de atuação, mas sem um verdadeiro consenso entre os estados sobre suas atividades prioritárias. Os estados, então, policiam rigidamente a gestão da Organização, buscando evitar que ela faça qualquer coisa que não atenda a seus interesses. Configura-se, assim, frustrante paralisia administrativa, que torna a ONU cada vez menos eficaz.

Como os países lidam com essa frustração? Ante a dificuldade de tornar a ONU mais eficaz (pelo menos nas áreas de seu interesse) por meio do processo multilateral, alguns estados têm recorrido a expedientes unilaterais. Dois têm sido mais empregados: a inadimplência coercitiva e o financiamento paralelo.

33 LIPSON (2007) argumenta que a expansão das missões de paz após o fim da Guerra Fria não foi um processo racional e premeditado. Sugere que, quando eclodiram numerosos conflitos interestatais, as missões de paz eram a solução facilmente disponível à ONU, mesmo que não atendessem perfeitamente às necessidades do momento. A análise de Lipson ajuda a compreender também a expansão da atuação da ONU em outras áreas, mesmo sem grande entusiasmo dos estados membros.

A INADIMPLÊNCIA COERCITIVA

A inadimplência coercitiva – isto é, a recusa em pagar as contribuições devidas como forma de pressionar a ONU a adotar determinadas condutas – é contrária ao direito internacional, que prevê que os países devem pagar suas contribuições à ONU sem precondições[34]. Mas como não há como obrigar os estados a pagarem suas dívidas, os responsáveis por parcela significativa do orçamento podem chantagear a ONU com relativa impunidade[35]. Na condição de maior contribuinte à Organização, os EUA têm sido o país que mais frequentemente pôde fazer isso[36].

Em vários casos, os EUA deixaram de pagar parte de sua contribuição como represália por uma decisão da Assembleia Geral da qual não gostaram. A eclética lista de temas que já suscitaram esse tipo de reação norte-americana inclui a realização de conferência internacional sobre o direito do mar; a criação de escritório de assistência ao povo palestino; a Segunda Década das Nações Unidas para Combater o Racismo e a Discriminação Racial; a construção de centro de conferências na Etiópia; e o aumento dos salários dos funcionários da ONU (CÁRDENAS, 2000 e BROWNE, 2013).

Em dois casos, contudo, os EUA usaram a inadimplência coercitiva para tentar obrigar a ONU a adotar certas reformas. O primeiro ocorreu em 1985, quando o Congresso americano aprovou a Emenda Kassebaum-Solomon, que determinava que os EUA deixariam de pagar 20% de suas contribuições até que a ONU mudasse suas regras de votação para dar

34 Artigo 17 da Carta (NAÇÕES UNIDAS, 1945). FRANCIONI (2000) argumenta que, em circunstâncias específicas, o não pagamento parcial das contribuições à ONU pode ser legal, mas os critérios que ele elenca não parecem ter sido cumpridos nos principais casos de inadimplência na história da Organização.

35 O Artigo 19 da Carta (NAÇÕES UNIDAS, 1945) prevê a perda de voto na Assembleia Geral para aqueles estados cujas dívidas com a Organização equivalerem à soma das contribuições devidas durante dois anos. No entanto, a Assembleia Geral pode anular essa perda de voto – como fez com a URSS na década de 1960.

36 Não foram, contudo, os originadores da manobra. Nas décadas de 50 e 60, as Nações Unidas viveram uma crise financeira em função da recusa da União Soviética e da França, entre outros, de pagarem sua parcela dos custos das operações de paz da ONU. A questão foi até a Corte Internacional de Justiça, que, em 1962, no caso Certain Expenses of the United Nations, confirmou que o pagamento dessas operações era uma obrigação legal dos membros da Organização. Mesmo assim, a URSS, a França e seus aliados demoraram muitos anos para aceitarem o veredito da Corte e pagarem suas dívidas (NAÇÕES UNIDAS, 1999).

maior peso aos votos dos grandes contribuintes financeiros e abaixasse o teto da escala de contribuições de 25% para 20%[37].

Em dezembro de 1986, após meses de árduas negociações e uma grave crise financeira para as Nações Unidas, foi adotado um pacote de reformas administrativas – ainda que bem mais modesto do que os EUA desejavam (NAÇÕES UNIDAS, 1986). O elemento mais importante do pacote foi a decisão de que a Quinta Comissão faria "todos os esforços possíveis com vistas a estabelecer o acordo mais amplo possível" em relação às questões orçamentárias. Daquele momento em diante, as resoluções da Comissão deveriam ser adotadas por consenso, em vez de por maioria de dois terços. No entanto, essa decisão não é vinculante, por ser apenas uma cláusula de uma resolução e não, por exemplo, uma emenda à Carta das Nações Unidas. A Quinta Comissão voltou a adotar decisões por voto em várias ocasiões subsequentes. Não obstante, à época, esse pacote de reformas foi suficiente para que os EUA começassem a quitar suas dívidas, ainda que lentamente.

Em 1999, o Congresso norte-americano recorreu novamente à inadimplência coercitiva ao adotar o Acordo Helms-Biden, que condicionava o pagamento de dívidas americanas à ONU (à época mais de US$ 1,2 bilhão – UNITED STATES, 1999) à redução do teto de contribuições para 20%[38]. Dessa vez, o objetivo foi alcançado, após longa negociação na qual "os Estados Unidos usaram sua influência desmesurada para persuadir, coagir ou intimidar outros países" (ROSENTHAL, 2004, p. 357).

Mesmo quando o Congresso não adota legislação desse tipo, a ameaça de que possa vir a fazê-lo pode ser uma tática negociadora para diplomatas americanos em Nova York. Em dezembro de 2009, a então embaixadora dos EUA na ONU, Susan Rice, avisou a seus colegas da União Europeia que o apoio do Congresso ao pagamento da dívida americana junto à ONU "desapareceria" se o teto de contribuições fosse aumentado. A reação não foi boa: o embaixador britânico, Mark Lyall Grant, respondeu que os EUA, ao tratarem a obrigação de pagamento de suas dívidas como uma

37 Vide <www.govtrack.us/congress/bills/99/hr2068/text>, seção 143. Acesso em: 10 mar. 2017.

38 Vide <www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-106publ113/pdf/PLAW-106publ113.pdf>, seção "Arrearage Payments". Acesso em: 10 mar. 2017.

concessão, pareciam "um homem que quer ser elogiado porque parou de espancar a esposa" (UNITED STATES, 2009).

Financiamento paralelo

A inadimplência é uma manobra unilateral à qual certos países recorrem quando consideram que o processo orçamentário da ONU não está gerando os resultados que desejam. Outra manobra é o emprego de financiamento paralelo – isto é, dinheiro que os países repassam à ONU para além de suas contribuições obrigatórias.

É muito dinheiro: em 2015, a ONU recolheu US$ 2,77 bilhões em contribuições obrigatórias de seus membros para o orçamento regular – e recebeu US$ 2,09 bilhões em financiamento paralelo, também chamado de "contribuições voluntárias" ou "recursos extra-orçamentários". Naquele ano, portanto, o financiamento paralelo chegou a 75% do valor das contribuições obrigatórias; em 2014, havia alcançado 88%[39].

Apesar do nome "contribuição voluntária", o financiamento paralelo não é filantropia. Os países que fazem esse financiamento ditam para o que será usado e, naturalmente, fortalecem programas onusianos de seu interesse. A Assembleia Geral não só não opina sobre o uso desse financiamento, como praticamente não fica sabendo dele. As quantidades exatas de "contribuições voluntárias", de onde vêm, em que são gastas, não são detalhadas em nenhum lugar nas centenas de relatórios que a Quinta Comissão recebe a cada ano.

O financiamento paralelo não foi previsto na Carta da ONU; surgiu para viabilizar projetos da ONU na área de desenvolvimento econômico[40]. Embora os países-membros não tivessem objeções políticas a esses projetos, vários estavam relutantes em arcar com seus custos. Assim, foi encontrado um meio termo: a Assembleia Geral criava programas de promoção do desenvolvimento (o Programa Expandido de Assistência Técnica, em 1949, e o Fundo Especial, em 1958) e convidava países interessados a financiá-los voluntariamente. Esse financiamento era

39 Vide Tabelas 1 e 2 de NAÇÕES UNIDAS, 2016f.

40 O histórico do financiamento paralelo nesse parágrafo e no seguinte baseia-se em GRAHAM, 2015 e 2016.

"irrestrito", isto é, os doadores o faziam sem poderem decidir a qual país ou projeto específico seria destinado.

Com o passar dos anos, o financiamento paralelo cresceu e adquiriu nova razão de ser. Em vez de ser usado para custear programas politicamente aceitáveis que os países não se dispunham a pagar, passou a ser usado para permitir que o Secretariado implementasse projetos controversos. Ao constatar que uma iniciativa não teria condições políticas de ser aprovada na Assembleia Geral, um país a apresentava diretamente ao Secretariado, oferecendo custeá-la por meio do financiamento paralelo – agora "restrito", podendo ser aplicado apenas àquele projeto. O uso desse tipo de contribuição cresceu vertiginosamente a partir da década de 1990[41].

Por que o financiamento paralelo consiste em uma "manobra unilateral"? Trata-se de uma forma de substituir um processo de governança multilateral (o debate pela Quinta Comissão de como será empregado o orçamento da ONU) por um acordo entre o país financiador e o Secretariado, permitindo que sejam financiados "projetos da ONU" que jamais seriam aprovados pelos membros da Organização (GRAHAM, 2015, p. 164).

A crescente dependência da ONU do financiamento paralelo mina a eficácia e a legitimidade da Organização[42]. Do ponto de vista da eficácia, o financiamento paralelo é imprevisível, o que dificulta o planejamento de longo prazo. A administração desse financiamento pelo Secretariado e a prestação de contas aos países financiadores também consomem tempo que deixa de ser dedicado a outras atividades[43].

41 Esse processo ocorreu não só no âmbito da ONU "central", mas até mais no sistema ONU mais amplo. Atualmente, boa parte das agências, fundos e programas do sistema ONU são custeados majoritariamente ou integralmente por "contribuições voluntárias". Embora parte dessas contribuições sejam feitas sem restrições sobre o seu uso, a vasta maioria é destinada para projetos e iniciativas específicas de interesse dos países financiadores (JENKS; JONES, 2013, p. 27-28).

42 As áreas que mais recebem financiamento paralelo são aquelas que contemplam atividades operacionais no terreno, como refugiados, assistência humanitária e missões de paz. No entanto, é notável que o financiamento paralelo responde por parcelas significativas mesmo de áreas associadas estritamente ao funcionamento interno da Organização, como gestão (60,6%), orçamento (40,4%), recursos humanos (15%) e controladoria interna (49,7%) – vide NAÇÕES UNIDAS, 2015a, Anexo II.

43 GRAHAM (2016) traz discussão mais detalhada desses temas.

Do ponto de vista da legitimidade, o financiamento paralelo permite que países com mais dinheiro possam ter suas prioridades atendidas sem passarem por difíceis processos negociadores na Assembleia Geral. Isso subverte uma das grandes fontes da legitimidade da ONU: a ideia de que a Organização é um espaço onde todos os estados são iguais e que seus votos têm o mesmo peso, independentemente de seu tamanho – ao menos na Assembleia Geral[44].

Ademais, o financiamento paralelo também põe em risco a neutralidade do Secretariado[45], ao criar uma relação de dependência com certos estados. Se uma proporção cada vez maior do trabalho do Secretariado depende do financiamento paralelo por parte de alguns estados – financiamento este que pode ser cortado a qualquer minuto – é natural (ainda que lamentável) que esses estados passem a receber um tratamento diferente por parte do Secretariado.

Ironicamente, os países que mais empregam o financiamento paralelo – os países desenvolvidos – são os mesmos que exercem forte pressão para coibir aumentos no orçamento regular da Organização. Nesse contexto, o uso do financiamento paralelo vem se tornando quase indispensável para aqueles países que desejam promover certos temas ou áreas de atuação na ONU, mesmo que objetem ao efeito nefasto desse financiamento sobre a legitimidade da Organização.

Como reformar a ONU

O sistema de financiamento e administração da ONU não funciona para o Secretariado, que não tem a autonomia correspondente à dimensão

44 FONSECA JR. (2008, p. 49) escreve que a "ONU identifica-se com um conjunto de decisões tomadas pelos estados membros [...] Essas decisões constituiriam a vontade multilateral". Cada decisão resultaria "da combinação de vontades individuais modeladas por meio de concessões mútuas negociadas". Nessa perspectiva, o emprego de financiamento paralelo para substituir o processo decisório da ONU por um acordo entre o país financiador e o Secretariado seria uma subversão da própria natureza da Organização.

45 A Carta, em seu Artigo 100, determina que "o Secretário-Geral e o pessoal do Secretariado não solicitarão nem receberão instruções de qualquer governo" e que "abster-se-ão de qualquer ação que seja incompatível com a sua posição de funcionários internacionais responsáveis somente perante a Organização". Estabelece, ainda, que cada membro da ONU deve "respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e do pessoal do Secretariado e não procurará exercer qualquer influência sobre eles, no desempenho de suas funções" (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

e à dificuldade das tarefas que recebe dos estados membros. Tampouco funciona para os países ricos, que têm de recorrer a expedientes como a inadimplência coercitiva e o financiamento paralelo para promoverem seus interesses. Não funciona ainda para os países menores, que veem seu direito de opinar sobre o funcionamento da ONU prejudicado por essas manobras.

Nem por isso tem sido fácil reformar esse sistema. A história da reforma administrativa da ONU registra numerosas tentativas, muitas discordâncias e poucos resultados. Nas últimas duas décadas, os secretários-gerais Kofi Annan e Ban Ki-moon propuseram uma série de iniciativas de reforma em áreas como métodos de contratação, tecnologia da informação, licitações, ética, controle interno e processo orçamentário. Foram feitas várias mudanças pontuais e algumas maiores, em áreas como o organograma do Secretariado, mas as reformas que afetariam mais diretamente a relação entre os estados e o Secretariado naufragaram na falta de consenso sobre o papel das Nações Unidas em praticamente todas as suas principais áreas de atuação, como paz e segurança, desenvolvimento sustentável ou direitos humanos[46].

A polarização entre países desenvolvidos e em desenvolvimento é frequentemente apontada como a razão pela qual as reformas administrativas não prosperam. Por exemplo, segundo MARTINETTI (2008, p. 55), "reformas do Secretariado e da administração estão no topo da lista de prioridades dos Estados-membros do Norte, particularmente os Estados Unidos. Já os Estados-membros do Sul também gostariam de ver o Secretariado melhorar seu trabalho, mas suspeitam que algumas das reformas poderiam injustamente fortalecer a influência dos maiores contribuintes sobre o Secretariado. E enquanto alguns Estados-membros do Norte veem a reforma administrativa como forma de reduzir custos, muitos do Sul gostariam que recursos eventualmente economizados fossem reinvestidos para ajudar a implementar programas e atividades (mandatos) acordados pelos membros da Organização, particularmente na área de desenvolvimento".

Essas diferenças são relevantes, mas não esgotam o tema. São apenas um reflexo de que as negociações orçamentárias e administrativas, tal

46 Por exemplo, MARTINETTI (2008) traz bom relato sobre as reformas propostas por Kofi Annan no começo do século.

como ocorrem hoje, permitem aos países exercerem elevado grau de controle sobre a Organização. Dificilmente relaxarão esse controle – mesmo parcialmente – se temerem que isso levará a ONU a caminhar em uma direção que não lhes convêm.

Assim, superar as – cada vez maiores – dificuldades administrativas da Organização exigirá abordagem política, que reconheça que o que está em jogo não é apenas quanto dinheiro custará à ONU ou como ela contratará funcionários, mas o papel que ela terá no mundo[47]. Um ex-chefe de gabinete do secretário-geral Kofi Annan escreveu que "reformas verdadeiras exigirão grandes concessões de países poderosos e fracos", que teriam ambos que "se elevarem acima de sua noção atual de seus direitos e privilégios enraizados e encontrar uma grande barganha que permitiria um modelo de governança novo, mais realista, para a ONU". Reconhece que, para tal, pode ser necessária uma crise – "catástrofe ambiental, ataque terrorista, recessão global, grande ruptura da paz" – que gere "momento de maleabilidade e visão" como aquele que ocorreu em 1945, quando da fundação das Nações Unidas (MALLOCH-BROWN, 2008, p. 8).

A ideia de que uma grande crise internacional pode ser necessária para abrir o caminho para reforma é citada frequentemente em discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança. A lógica é idêntica, pois o problema é o mesmo: para adaptar uma estrutura arcaica e pouco eficaz às realidades contemporâneas, os membros da ONU precisarão construir uma visão menos divergente sobre o papel que a Organização deve cumprir no mundo. A expressão "menos divergente" é proposital: 193 estados jamais terão uma visão perfeitamente uníssona, mas ela poderia ser talvez menos divergente do que é hoje.

Talvez soe quixotesco, mas há precedentes. Em 1945, chegou-se ao acordo para criar uma Organização com poderes e competências jamais vistas – e isso entre um grupo que incluía potências com visões tão distintas como os EUA e a URSS. Na década de 1990, houve novamente um grande consenso que permitiu ampla expansão da atuação da ONU, seja a partir do Conselho de Segurança, seja a partir das grandes conferências multilaterais.

47 Vide o comentário sobre os três níveis de "o problema da ONU" em TAYLOR et alii (1988, p. 292).

São necessárias boas propostas de reformas administrativas e orçamentárias, tecnicamente fundamentadas, que tornem o funcionamento da Organização mais coeso e coerente. A elaboração de tais reformas precisa ser transparente: os países precisam ter clareza sobre qual será o impacto sobre a Organização e sobre seus próprios interesses. Reformas a toque de caixa, elaboradas sem a participação e compreensão dos estados membros, inevitavelmente fracassarão. Poderão até mesmo agravar os problemas existentes, se levarem os países a aumentar seu controle sobre o Secretariado ou seu emprego do financiamento paralelo (GRAHAM, 2016, p. 8).

De que tipo de reformas específicas se trata? Não tenciono entrar a fundo nessa questão, até porque o conteúdo específico das reformas importará menos do que o acordo político que as sustentará. Mas uma possibilidade seria pacote que contemplasse:

a. certa flexibilidade e autonomia para o Secretariado na área de gestão de pessoal e de recursos;

b. um processo orçamentário revisto, que favorecesse negociação mais abertamente política sobre prioridades gerais para o trabalho da Organização, em vez da atual negociação política disfarçada de técnica no nível de cargos e rubricas específicas;

c. emprego de tecnologias de informação para tornar mais transparentes as informações administrativas do Secretariado, diminuindo o número de relatórios e apresentações que precisam ser levadas à Quinta Comissão; e

d. maior transparência em relação ao uso de recursos extraorçamentários (isto é, financiamento paralelo), permitindo que todos os membros da ONU soubessem exatamente de onde vêm, para o que serão usados e em que condições.

Um arranjo dessa natureza poderia: remover alguns dos principais entraves para a atuação eficaz e eficiente do Secretariado, eliminando alguns dos mecanismos de "controle prévio" do Secretariado atualmente empregados pelos estados membros (pontos "a" e "b"); permitir monitoramento "em tempo real" da administração da ONU, fortalecendo a *accountability* do Secretariado (conforme reivindicado especialmente

pelos países desenvolvidos) e diminuindo os recursos gastos na coleta e transmissão de informações administrativas para os estados (ponto "c"); e oferecer aos países em desenvolvimento a possibilidade de maior controle do financiamento paralelo e, por conseguinte, de fortalecimento do papel de governança da Assembleia Geral (ponto "d").

Evidentemente, esse pacote não está completo. Seria preciso muita negociação para definir os detalhes de sua implementação e permitir que fosse aceitável a todos os países (e ao Secretariado). Muitos outros assuntos poderiam vir a ser incluídos e poderia haver formatos completamente diferentes, que eventualmente reuniriam o consenso necessário. Apresento esse exemplo apenas para dar uma ideia do tipo de barganha que poderia eventualmente emergir das negociações.

Os próximos anos

Há cada vez mais desafios que exigem respostas internacionais coordenadas, como mudança do clima, cibersegurança e terrorismo. Para enfrentá-los adequadamente, a ONU terá que se reinventar, como já fez no passado – por exemplo, com a criação das missões de paz. Mas a atual estrutura da Organização não favorece a inovação, e o dissenso político entre seus membros dificulta as mudanças necessárias nessa estrutura.

Quanto mais a ONU demorar para mudar, maiores serão os questionamentos sobre sua eficácia e sua legitimidade. O novo secretário-geral, António Guterres, tem indicado considerar urgentes as reformas administrativas, inclusive para que possa implementar as prioridades de sua gestão, como a diplomacia preventiva (ROBERTS, 2017). Guterres anunciou que tenciona examinar "as regras da ONU de pessoal e orçamento, algumas das quais são desenhadas de modo a impedir em vez de permitir a implementação eficaz de nossos mandatos" (TRUTTER, 2017). O empenho pessoal do secretário-geral é crucial, pois o Secretariado não é um agente passivo na reforma: tem capacidade de apontar problemas, propor soluções e encorajar os membros da Organização a adotarem as medidas necessárias (embora sua perspectiva será sempre distinta daquela dos estados membros).

Guterres já fez pequenas mudanças que não exigem a aprovação da Quinta Comissão, mas as reformas mais profundas e importantes

necessitarão de amplo apoio dos membros da ONU (GOWAN, 2017a). Obter esse apoio será desafiador, ante o recrudescimento das críticas à ONU em Washington, a crescente assertividade chinesa e as incertezas sobre o papel das chamadas potências emergentes na política global.

Nos EUA, o novo presidente Donald Trump tem sido crítico das Nações Unidas[48]. Imediatamente após a sua posse, começaram a circular notícias de que ele poderia assinar um decreto reduzindo as contribuições dos EUA a organizações internacionais, inclusive à ONU (FISHER, 2017). Embora o decreto não tenha se concretizado quando escrevo este artigo, republicanos no Congresso têm aventado a possibilidade de apresentarem projetos de lei no mesmo sentido (McLEOD, 2017 e METZ, 2017) e o primeiro orçamento apresentado por Trump prevê cortes profundos nas contribuições às Nações Unidas (LYNCH, 2017).

Novo uso da inadimplência coercitiva pelos EUA seria um duro golpe nas Nações Unidas. Poderia desencadear uma "reforma orçamentária" emergencial – cortes profundos nos programas da Organização, que reduzam seus gastos sem torná-la mais eficaz ou, mesmo, eficiente. Eventual decisão americana de não pagar suas contribuições obrigatórias dificultaria a construção de novo consenso sobre o papel da Organização – o que é imprescindível para uma reforma administrativa eficaz. Ao contrário, o não pagamento poderia levar vários países a redobrarem suas resistências a quaisquer medidas que pudessem diminuir o controle minucioso da Assembleia Geral sobre as atividades da ONU.

O analista Richard Gowan aponta um cenário mais otimista (GOWAN, 2017b). Sugere que o temor de uma investida contra a ONU pelo governo Trump poderia levar os demais estados membros a trabalharem mais seriamente em prol de uma reforma administrativa. Ao mesmo tempo, eventuais progressos nessa reforma poderiam ser apresentados em Washington como evidências de que atitude mais coercitiva pelo presidente ou pelo Congresso seria desnecessária.

O provável afastamento de Washington da ONU poderá ser um desafio; a aproximação de Beijing à Organização será outro. Nos últimos anos, o governo de Xi Jinping tem buscado elevar seu perfil na ONU (OERTEL, 2015) por meio de decisões como o aumento do número

48 Vide <www.twitter.com/realDonaldTrump/status/813500123053490176> e <www.twitter.com/realDonaldTrump/status/812390964740427776>. Acesso em: 10 mar. 2017.

de tropas cedidas às missões de paz – hoje são cerca de 2.600 militares e policiais, quase o dobro da contribuição conjunta dos outros quatro membros permanentes do Conselho de Segurança (NAÇÕES UNIDAS, 2017b). Em seu discurso na Assembleia Geral em setembro de 2015, Xi revelou planos até mais ambiciosos. Anunciou que, durante a próxima década, a China faria "contribuição voluntária" de US$ 10 bilhões para apoiar o trabalho da ONU nas áreas de paz e desenvolvimento. Disse também poria 8.000 soldados à disposição da ONU para emprego em missões de paz (CHINA, 2015).

O maior engajamento chinês com as Nações Unidas deve ser comemorado, mas é também um desafio para a Organização. Qualquer país que aumente significativamente sua participação em um organismo internacional desejará que este passe a refletir melhor seus interesses e prioridades. Assim, o maior engajamento da China deverá suscitar reorientações no trabalho da ONU – inclusive em função da decisão chinesa de recorrer ao financiamento paralelo para promover seus interesses. Adaptar-se a essas reorientações será tarefa de monta tanto para o Secretariado, como para os países-membros.

A ascensão da China não é a única transformação na configuração de poder mundial que terá impactos sobre a Organização. A ascensão dos chamados países emergentes – como Brasil, Índia, África do Sul e outros – também se refletirá em eventuais reconfigurações das Nações Unidas nos próximos anos.

De modo geral, as discussões sobre a mudança de perfil desses países na Organização têm sido centradas na reforma do Conselho de Segurança e na escala de contribuições. Os emergentes ainda não obtiveram maior voz nas deliberações do Conselho, mas aumentaram consideravelmente suas obrigações financeiras junto à ONU. De 2007 até hoje, tiveram elevações significativas em suas contribuições ao orçamento regular países como Brasil (aumento de 336,42%), Nigéria (335,42%), Indonésia (213,04%), Turquia (167,19%) e Índia (63,78%)[49].

49 Dados calculados com base nas resoluções "Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations" (NAÇÕES UNIDAS, 2006, 2009, 2012 e 2015b). A planilha que usei para elaborar o gráfico está disponível em: <https://www.academia.edu/31773157/>. Acesso em: 10 mar. 2017.

Uma discussão mais ampla sobre o papel dos países emergentes na ONU é possível e necessária. Se bem conduzida, poderia até mesmo facilitar as tratativas em torno da escala de contribuições e da reforma do Conselho de Segurança. É preciso, sobretudo, discutir como fortalecer o sentido de *ownership* desses países em relação à Organização, isto é, como deixá-los mais confiantes de que a ação da ONU no mundo levará em conta suas percepções e interesses. Um sentimento mais firme de que a ONU realmente os representa poderia levar esses países a apoiarem mais enfaticamente uma reforma administrativa que dê maior autonomia para o Secretariado.

Para Guterres e sua equipe, será difícil promover uma reforma administrativa que conte com o apoio dos EUA, da China, dos países emergentes e – crucialmente – de maioria significativa dos 193 membros da Organização. Mas o momento é agora: nesse início de mandato, o novo secretário-geral terá um período de "lua de mel", em que poderá esperar contar com a confiança necessária dos estados para, ao menos, começar o diálogo em torno dessas reformas.

O papel do Brasil

O Brasil tem sido ativo nos temas administrativos e orçamentários desde a criação da ONU[50]. Sua atuação sempre refletiu a consciência de que esses assuntos não interessam apenas aos países mais ricos ou àqueles que realizam as maiores contribuições à Organização. São de grande importância para todos aqueles que, como o Brasil, acreditam que as Nações Unidas podem e devem ter papel central na política internacional.

Nesse contexto, o Brasil tem feito um esforço para estar ativo nesses temas, para além de sua presença constante na Quinta Comissão. Nos últimos anos, peritos brasileiros têm sido regularmente eleitos para o Comitê sobre Contribuições (CoC) e o Comitê Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABQ), e o país tem sido reeleito sucessivas vezes para um assento no Comitê do Programa e da Coordenação (CPC). Mas não há dúvida de que, ante a crescente complexidade do orçamento e da administração da ONU (e dos demais

50 Nos primeiros anos da ONU, o brasileiro Olyntho Machado teve atuação destacada na Quinta Comissão e no ACABQ, do qual foi um dos primeiros membros (SINGER, 1961, especialmente p. 83, 86-88 e 98-99).

organismos multilaterais dos quais o Brasil é membro), será preciso fazer cada vez mais. Em especial, é preciso assegurar que o estado brasileiro tenha os meios necessários para atuar de forma eficaz nesse novo cenário, em termos de recursos humanos, de financiamento e de legislação.

Quanto à reforma administrativa da ONU, o conhecimento acumulado sobre o tema, a liderança no âmbito do Grupo dos 77 e a capacidade de diálogo com os demais membros poderão permitir ao Brasil desempenhar papel protagônico nas negociações sobre o tema.

Ter esse papel não é uma questão de prestígio. Como procurei demonstrar ao longo deste artigo, as negociações sobre administração da ONU são na verdade uma discussão sobre o tipo de atuação que a Organização deverá ter no mundo. Há muitos resultados possíveis para essa discussão: alguns atenderão melhor do que outros aos interesses do Brasil, de seus cidadãos e de seus contribuintes. A tarefa da diplomacia será ajudar a construir consensos internacionais em torno de uma visão das Nações Unidas que contemple esses interesses.

Referências Bibliográficas

I. Documentos das Nações Unidas

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas,* 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Preparatory Commission of the United Nations (PC/20),* 1946a. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Budgetary and Financial Arrangements (A/RES/14(I)).* 1946b. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Security Council Official Records, 16th Year: 934th Meeting, 15 February 1961, New York (S/PV.934)*, 1961. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Financing of the United Nations Emergency Force (A/RES/3101(XXVIII)),* 1973. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations (A/RES/41/213),* 1986. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Review of the History and Evolution of the Special Committee on Peacekeeping*. Mimeo. Nova York: 1999 (?).

NAÇÕES UNIDAS. *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations (A/RES/61/237),* 2006. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations (A/RES/64/248),* 2009. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations (A/RES/67/238),* 2012. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *First report on the proposed programme budget for the biennium 2016-2017 (A/70/7),* 2015a. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations (A/RES/70/245),* 2015b. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Programme budget for the biennium 2016–2017 (A/RES/70/249A),* 2015c. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236 (A/70/331/Add.1),* 2015d. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Cross-cutting issues (A/RES/70/286),* 2016a. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *List of Least Developed Countries (as of May 2016),* 2016b. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Regulations and Rules Governing Programme Planning, the Programme Aspects of the Budget, the Monitoring of Implementation and the Methods of Evaluation (ST/SGB/2016/6),* 2016c. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Board of Auditors for the year ended 31 December 2015 (A/71/5 (Vol. V)),* 2016d. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Proposal for the seismic mitigation retrofit and life-cycle replacements project at the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific premises in Bangkok (A/71/333),* 2016e. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Budgetary and financial situation of the organizations of the United Nations system (A/71/583),* 2016f. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2016 to 30 June 2017 (A/C.5/71/18),* 2017a. Disponível em: <ods.un.org>. Acesso em: 10 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations,* 2017b. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/jan17_2.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

II. Outros documentos

CHINA. *Working Together to Forge a New Partnership of Win-win Cooperation and Create a Community of Shared Future for Mankind,* 2015. Disponível em: <gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70_ZH_en.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

GUTERRES, A. *Secretary-General's remarks at the World Government Summit with Q&A*. 2017. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/

sg/statement/2017-02-13/secretary-general%E2%80%99s-remarks-world-government-summit-qa-delivered>. Acesso em: 10 mar. 2017.

POWER, C. Statement on behalf of the Member States of the European Union by Miss Carmel Power, First Counsellor at the Delegation of the European Union to the United Nations. *69th Session of the General Assembly Fifth Committee Conclusion of the Main Session*, 2014. Disponível em: <eu-un.europa.eu/eu-statement-united-nations-5th-committee-conclusion-of-main-session/>. Acesso em: 10 mar. 2017.

TORSELLA, J. M. *Remarks at the Opening Session of the Fifth Committee Main Session of the 68th General Assembly,* 2013. Disponível em: <2009-2017-usun.state.gov/remarks/5821>. Acesso em: 10 mar. 2017.

UNITED STATES. *United Nations – Status of U.S. Contributions and Arrears – July 1999*. Washington: General Accounting Office, 1999.

UNITED STATES. *EU: Ambassador Rice Presses Permreps to Plan Endgame on Scales and Budget*. 2009. Disponível em: <wikileaks.org/plusd/cables/09USUNNEWYORK1169_a.html>. Acesso em: 10 mar. 2017.

III. Livros e artigos

BANBURY, A. I Love the U.N., but It Is Failing. *The New York Times*, 18 mar. 2016. Disponível em: <www.nytimes.com/2016/03/20/opinion/sunday/i-love-the-un-but-it-is-failing.html>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BAYRAM, A.B.; GRAHAM, E.R. Financing the United Nations: Explaining variation in how donors provide funding to the UN. *The Review of International Organizations*, 2016, <doi:10.1007/s11558-016-9261-0>.

BOLTON, J. *Surrender Is Not an Option: Defending America at the United Nations and Abroad.* Nova York: Simon & Schuster, 2007.

BROWNE, M. A. *United Nations System Funding: Congressional Issues*. Washington: CRS, 2013.

CÁRDENAS, E. J. UN Financing: Some Reflections. *European Journal of International Law*, v. 11, n. 1, 2000, p. 67-75.

CLAUDE JR., I. L. The Political Framework of the United Nations' Financial Problems. *International Organization*, v. 17, n. 4, 1963, p. 831-859.

CLIFFE, S., NOVOSSELOFF, A. *Restructuring the UN Secretariat to Strengthen Preventative Diplomacy and Peace Operations*. Nova York: CIC/NYU, 2017.

FISHER, M. Trump Prepares Orders Aiming at Global Funding and Treaties. *The New York Times*, 25 jan. 2017. Disponível em: <www.nytimes.com/2017/01/25/us/politics/united-nations-trump-administration.html>. Acesso em: 10 mar. 2017.

FONSECA JR., G. *O Interesse e a Regra: Ensaios sobre o multilateralismo.* São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FRANCIONI, F. Multilateralism a la Carte: The Limits to Unilateral Withholdings of Assessed Contributions to the UN budget. *European Journal of International Law,* v. 11, n. 1, 2000, p. 43-59.

GOWAN, R. A Three-Step Plan for Guterres to 'Trump-Proof' the U.N. *World Politics Review*, 9 jan. 2017ª. Disponível em: <www.worldpoliticsreview.com/articles/20862/a-three-step-plan-for-guterres-to-trump-proof-the-u-n>. Acesso em: 10 mar. 2017.

GOWAN, R. Why Guterres and Haley Are Set to Become the U.N.'s Odd Couple. *World Politics Review*, 6 fev. 2017b. Disponível em: <www.worldpoliticsreview.com/articles/21100/why-guterres-and-haley-are-set-to-become-the-u-n-s-odd-couple>. Acesso em: 10 mar. 2017.

GRAHAM, E. L. Money and multilateralism: how funding rules constitute IO governance. *International Theory*, v. 7, n. 1, 2015, p. 162-194.

GRAHAM, E. L. The institutional design of funding rules at international organizations: Explaining the transformation in financing the United Nations. *European Journal of International Relations*, 2016. <doi:10.1177/1354066116648755 >.

INDEPENDENT EXPERT PANEL. *Because Process Matters: Groundwork for a Reform of Planning and Budgeting at the United Nations.* Nova York, 2014. Disponível em: <eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/

publications/SwissMission_InteractivePDF_2014_9_16_en.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

JENKS, B. e JONES, B. *United Nations Development at a Crossroads*. Nova York: CIC-NYU, 2013.

KENNEDY, P. *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*. Nova York: Vintage Books, 2006.

LAURENTI, J. *Financing the United Nations*. New Haven: ACUNS, 2001.

LIPSON, M. A 'Garbage Can Model' of UN Peacekeeping. *Global Governance*, v. 13, n. 1, 2007, p. 79-97.

LYNCH, C. Trump Administration Eyes $1 Billion in Cuts to U.N. Peacekeeping, *Foreign Policy*, 23 mar. 2017. Disponível em: <foreignpolicy.com/2017/03/23/trump-administration-eyes-1-billion-in-cuts-to-u-n-peacekeeping/>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MALLOCH-BROWN, M. Holmes Lecture: Can the U.N. be Reformed? *Global Governance*, v. 14, n. 1, 2008, p. 1-12.

MALLOCH-BROWN, M. *The Unfinished Global Revolution: The Pursuit of a New International Politics*. Nova York: Penguin, 2011.

MARTINETTI, I. Secretariat and Management Reform. *Center for UN reform education - Managing Change at the United Nations*. Nova York: Center for UN Reform Education, 2008. p. 55-78.

MAZOWER, M. *Governing the World: the History of an Idea*. Nova York: Penguin, 2012.

McLEOD, P. Republicans are Readying a Push to Defund the United Nations. *Buzzfeed News*, 4 jan. 2017. Disponível em: <www.buzzfeed.com/paulmcleod/republicans-are-readying-a-push-to-defund-the-united-nations>. Acesso em: 10 mar. 2017.

METZ, Stephen. Will Trump Choose Revolution or Reform for Dealing with the U.N.? *World Politics Review*, 10 fev. 2017. Disponível em: <www.

worldpoliticsreview.com/articles/21162/will-trump-choose-revolution-or-reform-for-dealing-with-the-u-n>. Acesso em: 10 mar. 2017.

MSELLE, C. S. M. *The Anatomy of Decay: a United Nations memoir*. Minneapolis: Mill City Press, 2011.

OERTEL, J. How China Is Changing the UN. *The Diplomat*, 5 out. 2015. Disponível em: <thediplomat.com/2015/10/how-china-is-changing-the-un/>. Acesso em: 10 mar. 2017.

OLIVEIRA, L. R. C. A academia de Relações Internacionais e a Reforma do Sistema ONU: o caso do Brasil. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, [S.l.], v. 17, dec. 2016. ISSN 1518-1219.

ROBERTS, M. M. Prevention Could Be Cure for a UN in Flux. *IPI Global Observatory*, 3 mar. 2017. Disponível em: ,https://theglobalobservatory.org/2017/03/prevention-united-nations-guterres-syria/>. Acesso em: 10 mar. 2017.

ROSENTHAL, G. The Scale of Assessments of the UN Budget: A Case Study of How the United States Exercises Its Leverage in a Multilateral Setting. *Global Governance*, v. 10, n. 3, 2004, p. 353-372.

SAGASTI, F., CASABONNE, U. e PRADA, F. *Power, Purse and Numbers: A Diagnostic Study of the UN Budget and Finance Process and Structure*. Lima: FNI, 2007. Disponível em: <franciscosagasti.com/descargas/publicaciones_06/15-power-purse-and-numbers-fs2007.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

SINGER, J. D. The United Nations Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. *Public Administration*, v. 35, n. 4, 1957, p. 395-410.

SINGER, J. D. *Financing International Organization: The United Nations Budget Process*. Haia: Martinus Nijhoff, 1961.

SMITH, C. B. *Politics and Process at the United Nations: the Global Dance*. Boulder: Lynne Rienner, 2006.

SWART, L. e LUND, J. *The Group of 77: Perspectives on its Role in the General Assembly*. Nova York: Center for UN Reform Education, 2011.

TAYLOR, P., GROOM, A. J. R., JENSEN, E., MORPHET, S. e CHAN, S. The Financing of the United Nations. *Review of International Studies*, v. 14, n. 4, 1988, p. 289-295.

TRUTTER, N. Guterres Secretary General Makes Promise for Internal Reform. *NGO CSW Forum*. Disponível em: <www.ngocsw.org/blog-post/guterres-secretary-general-makes-promise-internal-reform>. Acesso em: 10 mar. 2017.

UN CHRONICLE. The Process of Informals in the Fifth Committee. *UN Chronicle*, v. 39, n. 1, 2002, p. 59-63.

Responsabilidade de Proteger sob os olhares dos países BRICS: o caso da Líbia no CSNU

Ana Paula L. Oliveira[*], Eduardo Uziel[**] e Rafael Rocha[***]

Resumo

Com base em seus pronunciamentos no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o presente trabalho analisa a ideia de responsabilidade de proteger sob a ótica dos países parte do agrupamento BRICS. Tomando como base o ano de 2011, quando se pôde observar a presença de todos os membros do grupo naquele órgão, nos propomos a apresentar os desenvolvimentos do conceito para os países do grupo tendo como caso específico de análise a questão da Líbia, que figurou recorrentemente na agenda do CSNU ao longo do ano, bem como o início das discussões acerca da situação na Síria. Essas questões impulsionaram fortemente a reflexão dos membros do órgão acerca da necessidade e urgência de maior efetividade dos mecanismos de proteção dos civis em zonas de conflito. As vozes dissonantes no que diz respeito ao recrudescimento das normas para atuação das Nações Unidas se evidenciam particularmente no grupo dos BRICS, demonstrando as dificuldades de concertação no órgão e no

* Ana Paula L. Oliveira é doutoranda no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNICAMP, UNESP, PUC-SP). Realizou Programa de Capacitação Acadêmica da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, no ano de 2011, e, atualmente, é docente de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de Campinas e das Faculdades Metropolitanas Unidas.

** Eduardo Uziel é diplomata de carreira desde 2000. Serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas, na Embaixada em Tel Aviv e, atualmente, está na Delegação do Brasil junto à União Europeia. Suas opiniões expressas neste artigo são pessoais e não necessariamente refletem as do Ministério das Relações Exteriores.

*** Rafael A. Rocha é doutorando em Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília; mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina em 2013; mestre em Estudos Estratégicos e Relações Internacionais pela Universidade de Paris XIII em 2005.

agrupamento e a ausência de uma dinâmica cooperativa dos membros do CSNU mesmo nos casos de atrocidades em massa. Analisaremos aqui os elementos da participação do BRICS nessa discussão e apontaremos as contribuições dos países do grupo a um papel mais assertivo do CSNU na implementação da noção de responsabilidade ao proteger.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger (RdP); Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); BRICS; Líbia.

Introdução

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é considerado o principal fórum multilateral no que diz respeito aos temas de paz e segurança internacionais. Apesar dos questionamentos acerca de sua representatividade e capacidade de ação, que datam da criação das Nações Unidas e se intensificam intermitentemente, o órgão é chamado a responder a desafios cada vez mais complexos que alteram o equilíbrio entre a autonomia e a cooperação entre os membros e que, com frequência, requerem tratamento interdependente.

Nesse sentido, a busca por soluções diplomáticas e pacíficas para crises humanitárias depende de parcimônia na ponderação sobre os limites do uso da força e a eficácia de medidas de proteção aos civis. Para tanto, além das iniciativas provenientes dos cinco membros permanentes do CSNU, a participação ativa dos membros eletivos se faz essencial, bem como a participação dos grupos formais e informais de Estados.

Em 2011, a presença de Brasil, Índia e África do Sul como membros eletivos no CSNU, unindo-se aos permanentes Rússia e China, possibilitou a participação de um dos arranjos internacionais mais relevantes e comentados dos últimos anos – ainda que o agrupamento não tenha se apresentado como tal nas negociações do Conselho (OLIVEIRA, UZIEL e ROCHA, 2015). A presença coincidente dos países do BRICS não foi resultado de uma política deliberada, uma vez que cada grupo regional tem sua própria política de endosso de candidatos e muitas candidaturas são lançadas até com mais de uma década de antecedência. No entanto, a presença dos cinco no Conselho de Segurança convergiu com um momento de consolidação do grupo – que incorporou a África do Sul naquele mesmo ano e ampliou sua vertente política – e que permitiu ao

agrupamento apropriar-se da ocasião e desenvolvê-la para seus próprios fins.

Ainda há pouca clareza sobre os limites da convergência entre os membros do BRICS, sobretudo fora da área econômica, onde surgiu o agrupamento, e sobre o sentido da atuação conjunta dos cinco países, se propositiva, revolucionária, defensiva ou um pouco de todas. A participação do grupo no CSNU em um momento particularmente relevante nos permite uma avaliação acerca de quais são os efeitos da presença dos cinco países em um órgão de paz e segurança internacionais e quais as repercussões para a percepção do grupo no cenário internacional, especificamente nos debates acerca do desenvolvimento da responsabilidade de proteger.

A responsabilidade de proteger é um tema dos que mais desafiam as análises de Relações Internacionais (RI) no século XXI, uma vez que lança questões acerca dos limites éticos e morais das Relações Internacionais com respeito às intervenções humanitárias em estados soberanos. O termo concilia o conceito de soberania (antes concebido apenas como poder de mando) com a responsabilidade inerente ao estado de proteger sua própria população de graves violações de direitos humanos.

Se o estado não é capaz de garantir a proteção de seus civis, ou não deseja fazê-lo, de acordo com a doutrina da responsabilidade de proteger, essa tarefa recai sobre a comunidade internacional. Afastam-se, portanto, os termos dever ou direito de ingerência, que salientavam o papel dos países interventores, ressaltando o direito do civil em ser protegido, ou seja, há destaque à posição dos beneficiários das intervenções. Essa relação estabelecida entre o avanço do debate acerca da soberania e seus reflexos nas discussões contemporâneas sobre a possibilidade de realizar intervenções com fins humanitários sem o consentimento das partes litigantes se fez central ao questionamento do papel das Nações Unidas no sistema internacional.

O trabalho se inicia com uma breve exposição do conceito de responsabilidade de proteger conforme trabalhada no CSNU e continua com considerações sobre a questão da Líbia na agenda do órgão, particularmente no ano de 2011. Discute como os próprios BRICS perceberam a questão da Líbia, à luz da evolução da noção de responsabilidade de proteger, ressaltando os principais aspectos da contribuição dos membros do BRICS no Conselho de Segurança a partir

do desenvolvimento de um pensamento mais assertivo que passa pela proposta de responsabilidade ao proteger e as discussões em torno desse conceito.

Responsabilidade de Proteger: o conceito e o desafio

Ao final dos anos 90, em função das tragédias humanitárias decorrentes dos conflitos armados de Ruanda, Somália e nos Bálcãs, o CSNU se debruçou sobre o debate da proteção de civis em conflitos armados. A aprovação das primeiras resoluções sobre o tema – 1265 (1999) e 1296 (2000) – consolidaram a ideia de que os impactos dos conflitos nas populações, violando os direitos humanos e o direito internacional humanitário, podem se constituir ameaças à paz e a segurança internacionais. Portanto, é recente a incorporação da proteção dos civis como papel das missões de paz como na Resolução 1894 (2009).

Em setembro de 2000, o Canadá estabeleceu a assim chamada Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, do nome em inglês)[1] com o objetivo declarado de responder aos desafios impostos ao século XXI e garantir que os crimes cometidos durante as crises da década de 1990 não ocorressem novamente. A criação deste painel de especialistas conduziria a uma série de consultas a governos, a organizações não governamentais, organizações intergovernamentais, universidades e *think tanks*. Em 2001, a ICISS divulgou o relatório intitulado "A Responsabilidade de Proteger" (RdP).

O fundamento da ideia da Responsabilidade de Proteger (RdP), tal como moldada pela ICISS, representa uma das evoluções mais relevantes para as normas[2] internacionais no século XXI (DOYLE, 2011).

1 A ICISS foi estabelecida pelo Canadá "and a group of major foundations". Na apresentação de seu relatório, a ICISS dá a entender que o secretário-geral Kofi Annan de algum modo havia solicitado o estabelecimento de uma comissão, mas não há evidência disso nos registros das reuniões formais das Nações Unidas. A composição, tarefas, temas e termos de referência da ICISS foram definidos sem que qualquer órgão multilateral os influenciasse (ICISS, 2001).

2 Os termos "norma" e "norma emergente" usados ao longo deste texto não o são no sentido jurídico, até porque as resoluções adotadas pela Assembleia Geral, em sua maioria, têm caráter recomendatório e não obrigatório. "Norma" e seus derivados são empregados aqui no sentido atribuído por Finnemore e Sikkink (1998). Para as autoras, as normas têm um ciclo de vida, do qual faz parte uma primeira etapa, a de norma emergente, que não designa uma aceitação geral ou formal, mas a difusão ampla do conceito por parte de um ou mais empreendedores normativos. No caso da RdP, essa etapa é atingida quando os apoiadores do

Seu fundamento está na ideia de que nas situações em que o estado não é capaz de proteger sua própria população de atrocidades em massa, ou não deseja fazê-lo ou é o próprio perpetrador, essa responsabilidade recai sobre a comunidade internacional, ou seja, é uma tentativa de conciliar a responsabilidade da comunidade internacional para tratar com as violações de normas humanitárias e de direitos humanos e, simultaneamente, assegurar o respeito à soberania dos Estados.

O relatório da ICISS aponta quatro objetivos básicos aos quais as abordagens de intervenção para a proteção dos direitos humanos devem obedecer: a) estabelecer normas e regras que determinem quando e como é autorizada uma intervenção; b) legitimá-la apenas depois que todas as outras abordagens para a resolução do conflito tenham falhado; c) garantir que a intervenção, uma vez acordada, seja conduzida de acordo com seu propósito, buscando minimizar os danos institucionais e a seres humanos; d) e ajudar a eliminar, quando possível, a causa dos conflitos, buscando promover a paz durável e sustentável.

O conceito de RdP foi adotado pelas Nações Unidas apenas em 2005, após reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a partir de documento aprovado na Cúpula Mundial no mesmo ano. No que diz respeito à temática de intervenções para a proteção humana, o encontro desenvolveu dois importantes aspectos. A criação do Conselho de Direitos Humanos em substituição à antiga Comissão de Direitos Humanos (reiteradamente criticada como ineficaz na proteção dos direitos humanos) e o progresso normativo sobre o uso da força em face de eventos que chocam a consciência humana, endossando a ideia de responsabilidade de proteger, dentro de um arcabouço específico.

Observa-se, no texto final resultante da Cúpula, uma ênfase na exigência de autorização do CSNU para o uso da força para fins humanitários (o que defensores de possibilidades mais amplas de intervenção viriam a denominar "R2P lite"). A linguagem do documento final – como é característico de texto negociado multilateralmente – acolhe um maior grau de retórica, linguagem prolixa e imprecisão, sobretudo quando

relatório da ICISS obtêm a inclusão do conceito no documento final da Cúpula Mundial, o que não significa necessariamente que a ideia de RdP atingiria as etapas posteriores de "norma cascading" (quando seus conceitos servem de parâmetros para ampla gama de regulações ou de internalização, quando a norma passaria a fazer parte das orientações mais básicas no quotidiano dos atores.

comparada ao proposto pela ICISS, que cunhou o termo. O documento final desta Cúpula Mundial foi aprovado por unanimidade, e o princípio de RdP foi incorporado em seus parágrafos 138 e 139[3].

A adoção da RdP pela Cúpula Mundial de 2005 transformou a proposta da ICISS (apoiada por um número relativamente pequeno de estados), em decisão da AGNU, aprovada formalmente por todos os membros das Nações Unidas. Ao ponderar sobre a transformação do conceito elaborado durante o ano de 2001 e sobre a norma consensual de 2005, não se desconsideram as influências dos eventos de setembro de 2001 e da invasão do Iraque em 2003 na falta de um amplo consenso sobre as propostas da ICSS. Se os canadenses, os principais defensores do conceito, mantiveram-no vivo de 2001 a 2005, certamente foi a decisão de Kofi Annan em recomendar a RdP em seu relatório preparatório para a Cúpula que garantiu seu lugar na agenda internacional. Ao sugerir a inserção da RdP na agenda, Annan convidou Gareth Evans – considerado o principal idealizador do conceito – para trabalhar no Painel de Alto Nível instituído para debater a situação internacional e fazer recomendações sobre como a Organização deveria adaptar-se. Evans convenceu os panelistas

3 "§138 Cada Estado é responsável por proteger as suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade implica a prevenção dos referidos crimes, incluindo a incitação à prática dos mesmos, pelos meios necessários e apropriados. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos em conformidade com a mesma. A comunidade internacional, quando necessário, deve incentivar e ajudar os Estados a cumprirem essa responsabilidade e devem apoiar as Nações Unidas na criação de um dispositivo de alerta rápido.

§139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, deve igualmente usar os meios diplomáticos e humanitários apropriados, bem como outros meios pacíficos, em conformidade com os Capítulos VI e VIII da Carta das Nações Unidas, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos dispostos a agir coletivamente, de uma maneira atempada e decisiva, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo o Capítulo VII, numa base caso a caso e em cooperação com as organizações regionais pertinentes se for caso disso, se os meios pacíficos se revelarem insuficientes e as autoridades nacionais não estiverem manifestamente a proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade. Sublinhamos a necessidade de a Assembleia Geral continuar a examinar o dever de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas repercussões, tomando em consideração os princípios da Carta e do direito internacional. Tencionamos igualmente empenhar-nos, conforme necessário e apropriado, em ajudar os Estados a reforçarem a sua capacidade para proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade, bem como em prestar assistência aos países onde existam tensões susceptíveis de levar à eclosão de uma crise ou de um conflito". O documento final da Cúpula é o anexo à Resolução 60/1 da AGNU.

a apoiar a recomendação de que as Nações Unidas tomassem uma decisão específica sobre a RdP, e Annan encaminhou a proposta, levando-a à Cúpula (BELLAMY, 2009, p. 95).

O texto aprovado em 2005 representou o consenso possível a que chegaram os estados, uma vez que, frente a questões tão sensíveis quanto a intervenção internacional e a proteção humana, seria necessário aceitar algumas mudanças importantes no conceito para que a RdP pudesse ser aprovada. Conforme destaca Alex Bellamy (2006, p. 167), "o documento final da Cúpula Mundial de 2005 pouco contribuiu para resolver o desafio de prevenir futuros casos como os de Ruanda e Kosovo. O consenso de 2005 não foi produzido pelo poder do argumento humanitário, mas pela negociação dos princípios fundamentais, afastando-se da ICISS".

Observa-se que a concertação política se sobressaiu ao argumento filosófico humanitário de que nenhum estado detém, de forma absoluta, o destino das vidas de seus cidadãos. Ana Maria Bierrenbach (2011, p.147) destaca que a RdP foi endossada em 2005 pela AGNU com

> (...) duas qualificações importantes: a especificação de que a proteção é contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, ou seja, casos de extrema gravidade e não simples casos isolados de violações de direitos humanos; e a restrição do uso do conceito apenas em âmbito multilateral, preservando a legitimidade do CSNU, bem como a responsabilidade primária e soberana dos Estados.

Corroborando essa ideia, Marcelo Böhlke (2011) aponta que o texto é um marco na evolução do princípio e delimita seu alcance, traçando um quadro de medidas a serem tomadas na implementação da proposta, conferindo, ainda precedência à AGNU acerca de como debater e implementar o conceito nas Nações Unidas. O autor considera que, de modo bastante responsável, o documento excluiu a possibilidade de ações unilaterais, restringindo o uso do "conceito" somente no âmbito multilateral, preservando a legitimidade do CSNU.

Em contraponto, fica evidente que houve discrepância entre as ideias apresentadas pela ICISS e aquelas aprovadas na Cúpula Mundial de 2005. De acordo com James Pattison (2010) as dessemelhanças entre os dois textos trazem à tona uma questão bastante relevante para a norma, como a

pergunta: quem deve intervir? Nesse sentido, o autor ressalta que a Cúpula se afastou do relatório da ICISS, já que a Comissão admitia a possibilidade de ação fora do CSNU. Ressalta-se, nesse momento, o debate da legalidade e da legitimidade. Segundo a ICISS, a devida autorização legal é fator altamente significativo na legitimidade de um interveniente.

Embora o impasse deixe em aberto a possibilidade de que a intervenção humanitária ilegal possa ser justificada em casos excepcionais, a intervenção humanitária aprovada pelo Conselho de Segurança é vista como legítima, porque é autorizada por um órgão internacional previamente constituído e dotado de amplos poderes pela Carta de São Francisco. Por sua vez, a intervenção não autorizada é vista como ilegítima porque seria uma ação de interesse particular do interventor. Assim, intervenções não autorizadas pelas Nações Unidas seriam entendidas como operando sob razões incorretas (PATTISON, 2010, p. 43-44).

Como é possível notar, as diferentes interpretações da responsabilidade de proteger têm um apelo maior por uma validade legal. Se as recomendações da ICISS não visavam a estabelecer procedimentos legalmente vinculantes, o acordo alcançado na Cúpula Mundial de 2005 é, em parte, voltado para balizar um procedimento que seja juridicamente vinculante. O documento final da Cúpula rejeita, em grande parte, a visão de que a comunidade internacional tem a obrigação legal em tais casos. Assim, de acordo com Pattison (2010), a validade jurídica desse acordo não é decorrente de uma mudança dramática legal desde o desenvolvimento do conceito de responsabilidade de proteger. Pelo contrário, é porque essa versão especialmente limitada da responsabilidade de proteger reflete o estado atual dos princípios de direito internacional.

Na verdade, mesmo admitindo que a norma da Responsabilidade de Proteger foi estabelecida, questiona-se até que ponto essa norma servirá para restringir os Estados mais poderosos do sistema internacional de intervir nos assuntos internos de estados onde os crimes internacionais são perpetrados, mesmo quando os seus interesses não estejam envolvidos. Ou ainda, até que ponto a RdP, tal qual como aprovada pelos Estados-membros, será capaz de atingir os fins para os quais ela foi elaborada.

No que concerne à continuidade da evolução normativa da RdP, destaca-se o importante papel do secretário-geral (SGNU) Ban Ki-moon, que, em janeiro de 2009, publicou o relatório intitulado "Implementando a

Responsabilidade de Proteger" (A/63/677) – o primeiro amplo documento das Nações Unidas que trata especificamente sobre a RdP –, que esclarece o princípio e define medidas e atores envolvidos na operacionalização da norma. Com base nos parágrafos 138-139 da Cúpula Mundial, o secretário-geral sugeriu uma abordagem em três pilares: a) a responsabilidade primária do estado de proteger sua população de genocídios, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade; b) a responsabilidade da comunidade em assistir os estados no cumprimento da sua responsabilidade; c) e a responsabilidade da comunidade internacional em agir a tempo e de forma decisiva, a fim de proteger e prevenir as populações de atrocidades humanitárias, caso o próprio estado não o faça, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

No que diz respeito ao CSNU, as referências à Responsabilidade de Proteger são essenciais, devido ao caráter vinculante de suas decisões. Um dos principais meios que o CSNU detém de conferir visibilidade e de endossar uma norma emergente é por meio da inclusão de seus termos e da utilização da linguagem da norma ao referir-se a situações de conflito. Desde 2006, vinte e três resoluções do CSNU e seis declarações presidenciais fizeram referências à RdP. Destas, dezesseis resoluções foram aprovadas após fevereiro de 2011, o que indica uma tendência crescente na assimilação da RdP para a prevenção e resolução de conflitos, além de uma maior disposição por parte do CSNU em incorporar os princípios da RdP em sua estrutura operacional.

Destacam-se a Resolução 1973 (2011), que autorizou pela primeira vez o uso da força aludindo à RdP, e a Resolução 2150 (2014), acerca da Prevenção e Luta contra o Genocídio. A primeira resolução versa sobre a resposta internacional à crise humanitária na Líbia em 2011, situação que atraiu a atenção do mundo e tem sido rotulada como um caso típico da rápida e decisiva resposta sob os auspícios da RdP face à ameaça iminente de atrocidades em massa. Foi a primeira vez que o CSNU autorizou o uso de medidas coercitivas contra um estado no âmbito desta nova norma. Contudo, a ação internacional gerou controvérsia tanto no que diz respeito às táticas empregadas durante a operação militar, que deveria ter buscado proteger a população, quanto a seu efeito na subsequente mudança de regime político no país.

A Crise na Líbia, em 2011, instigou debates acerca da proteção de civis e da responsabilidade de proteger, debatendo ambos sob o ponto de vista do uso da força e fomentando temores de que uma missão de paz eventualmente estabelecida pudesse vir a ser instrumento de interesses contra o governo local, perdendo, assim, sua característica de imparcialidade e minando as medidas voltadas à proteção das populações civis afetadas pelo conflito. A dimensão intervencionista da responsabilidade de proteger foi ponto de debates intensos principalmente durante o segundo semestre de 2011 e engendrou discordâncias políticas, minando o consenso do CSNU. A proteção dos civis usada como justificativa moral para ações políticas de motivação alheia das potências internacionais foi uma preocupação predominante, que desafiou os fundamentos da ideia de responsabilidade de proteger e das próprias operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

A Líbia em Questão

Os levantes populares no mundo árabe foram iniciados no final de 2010, na Tunísia, tendo como demandas reformas políticas e oportunidades socioeconômicas. Mas no início de 2011, a Líbia foi o país de destaque no contexto da Primavera Árabe. Forças de segurança e manifestantes entraram em choque, o que desencadeou uma sucessão de protestos e violenta repressão com ataques a civis por parte das autoridades líbias. Em 25/2, o SGNU anunciou o agravamento da situação, com a intensificação da violência, e a proposta da Liga dos Estados Árabes de estabelecer zona de exclusão de trânsito de aeronaves *(no-fly zone)*. A discussão sobre o recurso ao uso da força e sua eficácia como parte de uma solução para a crise entraram em debate no CSNU, com divergências claras de posição entre os membros. A liberdade na interpretação sobre o uso da força cindiu o órgão, indicando o entendimento de que o objetivo das ações militares levadas a cabo pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) revelava interesses políticos de países europeus e, especialmente, de EUA, França e Reino Unido, ultrapassando os limites da proteção aos civis.

A crise na Líbia atraiu a atenção da comunidade internacional e foi rotulada como um caso típico da rápida e decisiva resposta em face de uma ameaça iminente de atrocidades em massa sob os auspícios da RdP. Foi a

primeira vez que o CSNU autorizou o uso de medidas coercitivas contra um estado no âmbito desta nova norma. Apesar de a RdP ter sido citada, sua aplicação e os resultados decorrentes apresentaram-se controversos, colocando em xeque o uso da força invocado com esse fim em situações posteriores.

O Conselho respondeu à solicitação da Liga Árabe, da União Africana, da Organização da Conferência Islâmica, e do Conselho de Direitos Humanos, e aprovou, em 26/2, a Resolução 1970 (2011), por unanimidade, cujo texto afirmou a "responsabilidade de proteger" e marcou a primeira vez que o CSNU se referiu ao quadro RdP desde 2006 no contexto de Darfur[4]. A Resolução 1970 (2011) também impôs um embargo de armas, congelou os bens, proibiu à família Kadafi e aos principais membros do governo o direito de viajar e remeteu a situação à consideração do Tribunal Penal Internacional (TPI) para a investigação de denúncias de crimes contra a humanidade. Também foi a primeira vez que o CSNU, por unanimidade[5], referiu-se uma situação envolvendo violações de direitos humanos ao Tribunal. A escalada da violência e a política de intransigência do regime de Kadafi, combinadas com o impacto limitado da Resolução 1970 (2011), arruinaram as chances de possíveis mediações. Com as forças de Kadafi nos arredores de Benghazi, o risco de massacres de civis parecia altamente provável[6].

Após uma série de tentativas para implementar medidas pacíficas, o CSNU aprovou a Resolução 1973 (2011), em 17/3, que aprovou a criação de uma zona de exclusão aérea. O Conselho autorizou ainda os estados membros que tinham notificado o SGNU a tomarem, a nível nacional ou por meio de acordos ou organizações regionais e em cooperação com o

4 Resolução 1706 (2006).

5 Destaca-se que mesmo os países que não são membros do TPI, incluindo os Estados Unidos, Rússia e China, apoiaram o encaminhamento da questão.

6 Já em 4 de março, o Centro Global e a Coalizão Internacional para RdP haviam publicado uma carta aberta ao CSNU apontando que a Resolução 1970 não conseguiu parar os ataques e solicitaram que o Conselho tomasse outras medidas protetivas. Embora o Reino Unido e a França se mobilizassem para atingir o apoio necessário para empreender uma ação militar, essa decisão só seria tomada com o apoio dos EUA. Essas duas instituições da sociedade civil participaram amplamente dos diálogos informais e outros debates acerca da RdP nas diferentes instâncias da ONU. Ver: INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (2011).

órgão e com os Estados membros da LEA, "todas as medidas necessárias"[7] para proteger os civis e as zonas da Líbia com população civil sob ameaça de ataque, excluindo a presença de toda e qualquer força de ocupação estrangeira fosse em que parte fosse do território líbio[8]. A resolução condenou o governo líbio por não respeitar o direito internacional e por permitir graves violações dos direitos humanos e ataques que podem equivaler a crimes contra a humanidade.

Instigados pela LEA, dez membros do CSNU apoiaram a Resolução 1973 (2011) (Bósnia-Herzegovina, Colômbia, França, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos) e cinco se abstiveram (Brasil, China, Alemanha, Índia e Rússia). Embora a União Africana (UA), relutante neste momento acerca de aplicações de medidas mais robustas, não tenha solicitado uma zona de exclusão aérea, todos os três membros africanos do CSNU votaram a favor[9]. Nota-se, portanto, que a África do Sul foi o único país dos BRICS que votou a favor da Resolução no Conselho de Segurança (OLIVEIRA, UZIEL e ROCHA, 2015).

Para uns, a intervenção na Líbia havia sido instrumentalizada por aqueles que buscavam a "mudança do regime", ou seja, a retirada de Muammar Kadafi do poder. Já, para outros, o uso de "todas as medidas necessárias" fora acionado para evitar as anunciadas atrocidades humanitárias e proteger os civis. Por conseguinte, as questões levantadas sobre a proporcionalidade dos meios empregados e as motivações que levaram o emprego da força começaram a minar a unanimidade, expressada no consenso de 2005, que incialmente existia acerca da RdP. Somado ao

7 A expressão foi originalmente sugerida pela URSS no contexto da Guerra do Golfo para evitar a referência explícita ao uso da força. Com o passar dos anos, passou a ser preferida pelas grandes potências justamente por seu caráter ambíguo (Woodward, 1991; Patriota, 1998).

8 A proibição explícita de desdobrar tropas decorria da deterioração da confiança entre os membros permanentes do CSNU desde que os EUA, após obterem a adoção unânime da Resolução 1441 (2002), que dava ao Iraque "uma última chance", argumentaram que o simples descumprimento do texto daria justificativa para a invasão. Russos e chineses, desde aquele momento, procuraram inserir garantias cada vez mais explícitas nas resoluções sobre o limite da atuação daqueles autorizados a usar a força.

9 Supõe-se que os Estados estivessem seguindo o artigo 4 (h) do Ato Constitutivo da União Africana, que defende uma política de "não indiferença", ao invés de não intervenção nos assuntos soberanos de outros Estados quando "circunstâncias graves", incluindo crimes contra a humanidade, estão em causa.

exposto acima, os desafios encontrados no processo de reconciliação nacional e reconstrução do país inseriram a questão Líbia no centro das discussões acerca da RdP.

Mais preocupante para o debate acerca da evolução e consolidação da norma que as vozes contrárias às Resoluções acimas destacadas, porém, foi o fato de que três membros do BRICS – que haviam aceitado o novo princípio – também se manifestaram fortemente, logo depois, contra as ações da OTAN na Côte d'Ivoire e na Líbia e a falta de controle do CSNU sobre essas ações.

Os BRICS e a Situação Líbia: intenções e desencontros

Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, países-membros do grupo BRICS, ainda que expressem uma considerável diversidade em termos de demografia, geografia, cultura, economia, situação política, entre outros aspectos, são peças-chave para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Todos os países do BRICS buscam soluções multilaterais para a resolução de conflitos internacionais, e consideram as Nações Unidas a instituição legítima para adotar ações coletivas na manutenção da paz e segurança internacionais. Conforme Haibin Niu, "tendo em vista a importância da ONU em lidar com questões de segurança internacional, o BRICS busca um maior papel no âmbito das Nações Unidas, seja por meio de maiores contribuições em recursos ou da promoção da reforma do Conselho de Segurança" (NIU, 2013; OLIVEIRA, UZIEL e ROCHA, 2015).

China e Rússia são membros permanentes do CSNU. Entre os três outros países, o Brasil foi o que mais vezes esteve presente no Conselho como membro não permanente, dez mandatos[10], seguido pela Índia[11], oito mandatos, e África do Sul, eleita somente duas vezes[12]. Esses três países não permanentes contribuem significativamente para as operações de

10 Mandatos do Brasil como membro não permanente no CSNU 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011.

11 Mandatos da Índia como membro não permanente no CSNU: 1950-1951, 1967-1968, 1972-1973, 1977-1978, 1984-1985, 1991-1992, 2011-2012.

12 Mandatos da África do Sul como membro não permanente no CSNU: 2007-2008, 2011-2012. O motivo para essa desproporção no número de mandatos é a vigência, até 1994, na África do Sul, do regime de *apartheid*, repudiado pelas Nações Unidas e que inviabilizava a eleição do país para mandato no CSNU.

manutenção da paz das Nações Unidas, fornecendo tropas e treinamento e votando a favor de mandatos das missões (NIU, 2013).

De modo geral, os BRICS mostram-se hesitantes em sancionar ações militares no CSNU, incluindo questões relativas à Responsabilidade de Proteger. O grupo parece possuir a mesma preocupação, ainda que por vezes os posicionamentos expressos sejam diferentes: o de que o CSNU não se torne instrumento das potências ocidentais para ingerir em países--membros da Organização. Não raro, tais estados privilegiam em seus discursos, seja no CSNU, seja na AGNU, defesas do princípio da soberania como pilar do sistema internacional. Dessa forma, destaca-se a seguir, de forme breve, a posição de cada um deles no que diz respeito ao conceito de RdP e suas aplicações, como nos casos da Líbia e da Síria, discutidas no CSNU em 2011.

De todos os países BRICS, a África do Sul é o que menos participou do CSNU e foi o único a votar a favor da Resolução 1973 (2011), acerca da situação na Líbia. Apesar disso, percebe-se uma postura crítica do país à ideia de RdP, seguindo de certa forma seus parceiros no IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul). Se é possível verificar uma postura de aversão ao uso da força para fins humanitários, também nota-se que, tanto por parte do CSNU quanto da África do Sul, há um esforço para evitar a marginalização da União Africana do debate de segurança, que, no entanto, passa pela afirmação da norma emergente. Contudo, exceto pela África do Sul, nenhum outro país dos BRICS desempenhou um papel ativo na aplicação do conceito (BELLAMY, 2011).

De acordo com o BRICS Policy Center (2012), a Rússia demonstra, desde 2005, um posicionamento cambiante em relação à RdP, tratando as situações levantadas no CSNU caso a caso. Além disso, nota-se uma alteração de discurso decorrente da mudança de governo entre Putin e Medvedev. Em 2008, o governo russo ensaiou justificar suas operações militares na Geórgia sob os auspícios da RdP, mas não houve aceitação ou respaldo da comunidade internacional.

A Índia, assim como outras potências emergentes, é tradicionalmente reticente às intervenções armadas, argumentando que estas devem ocorrer somente em último caso. Desde 2005, o país é favorável ao princípio da RdP, tecendo elogios à sua estrutura legal. De acordo com o relatório do BRICS Policy Center (2012), seria possível

> (...) notar que no contemporâneo debate em torno da "responsabilidade de proteger" a Índia não defende, tal qual como a Rússia, uma real revisão do termo. O país está mais próximo da ideia de pleitear uma aplicação mais estreita dos princípios basilares da "responsabilidade de proteger", sem propriamente alterá-los (Policy Brief, 2012, p. 10).

A China, por sua vez, mostrou-se receptiva ao conceito de responsabilidade de proteger desde a sua criação, em 2001. O governo chinês interpreta a RdP nos termos do documento aprovado pela Cúpula em 2005. Entretanto, para o país, o órgão com maior legitimidade para interpretar o princípio da RdP seria a AGNU, e não o CSNU. Mesmo assim, "a preferência da política externa chinesa é de assegurar a responsabilidade da sociedade internacional de defender os direitos humanos através da diplomacia preventiva, em vez de adotar uma posição favorável à intervenção durante um conflito" (Policy Brief, 2012). Destaca-se que o governo da China trata qualquer intervenção militar com a maior cautela possível, uma vez que há uma grande margem para que uma "intervenção militar acrescente combustível para o fogo, exacerbando as crises humanitárias", que seria um efeito oposto ao desejado. (Policy Brief, 2012).

O Brasil, por fim, participou desde o início dos debates acerca do conceito da responsabilidade de proteger. Apesar de defender os princípios basilares do conceito, o país parece "não aprovar sua institucionalização no Conselho de Segurança" (POLICY BRIEF, 2012). O Brasil parece temer o mau uso da RdP por parte das grandes potências com fins de objetivos particulares.

Após a Cúpula Mundial, o CSNU debateu intensamente durante seis meses para adotar uma resolução que fez pouco mais do que reafirmar os conceitos já aprovados no documento de 2005. Assim, em 28/4/2006, o CSNU aprovou por unanimidade a Resolução 1674 (2006) sobre a Proteção de Civis em Conflito Armado (POC, sigla em inglês)[13]. Essa

13 A proteção de civis em conflitos armados é uma política estruturante nas Nações Unidas e está inserida no quadro dos direitos humanos e direito internacional humanitário. O CSNU incluiu a proteção de civis como uma questão temática em sua agenda desde 1999, com um foco especial sobre os deveres dos Estados e o papel do Conselho de Segurança na resolução das necessidades das populações vulneráveis, incluindo refugiados, pessoas internamente deslocadas (IDP), mulheres e crianças. Assim, as discussões acerca deste tema buscam assegurar que todas as partes entendam que suas responsabilidades na proteção de civis devem ser traduzidas em ações.

Resolução contém a primeira referência oficial do órgão à responsabilidade de proteger, reafirmando as disposições da Cúpula de 2005[14].

Nesse momento, o Brasil, que até então frequentemente expressava certa recalcitrância quanto ao conceito, havia deixado o Conselho. Em 2007, segundo o Human Rights Center da Universidade de Berkeley, onze países haviam recuado em suas posições em relação ao conceito de Responsabilidade de Proteger desde o encontro de 2005, dentre eles China, Índia, Rússia e África do Sul (HUMAN RIGHTS CENTER, 2007).

Há importantes nuances sobre a relação que os BRICS possuem a respeito da RdP. Os BRICS concordam com os princípios básicos que sustentam o conceito, e apoiam incondicionalmente os pilares I e II da doutrina. No entanto, quanto ao pilar III, o grupo tende a divergir, se comparado às posições das potências ocidentais. Os BRICS não negam a norma, mas divergem de quando e como aplicá-la (STUENKEL, 2014). Isso se torna evidente pelo fato de os BRICS terem reagido de maneira relativamente positiva ao relatório do SGNU de 2009.

Bellamy (2011) argumenta que os debates acalorados em torno da RdP não versam acerca de quando ocorre ou não um genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, mas em como agir na prevenção desses crimes. Isso se reflete em dois posicionamentos distintos, o Norte Global pró-intervencionista, e o Sul Global que se identifica mais à tradicional concepção de soberania. De acordo com Stuenkel (2014, p.13), "it is here where established powers and the BRICS most strongly disagree. The question of how to protect civilians is a highly complex matter, and the lack of disagreement would probably be more worrisome than the debates that are currently taking place between established powers and emerging powers".

Em reunião de 10/5/2011 sobre a proteção de civis em conflitos armados, há importantes declarações acerca do assunto (S/PV.6531). De acordo com Valerie Amos, subsecretária-geral para Assuntos Humanitários e Coordenadora de Ajuda de Emergência, a Resolução

14 Nota-se logo no início do documento a evolução da compreensão sobre segurança internacional no CSNU. Assim, o Conselho reconhece "que a paz e a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos são os pilares do sistema das Nações Unidas e as bases para a segurança coletiva e bem-estar, e reconhecendo a este respeito que o desenvolvimento, a paz e a segurança e os direitos humanos estão interligados e se reforçam mutuamente" Resolução 1674 (2006) (tradução livre).

1973 (2011) suscitou preocupações acerca do potencial enfraquecimento da política de proteção de civis e seu importante papel na criação de um enquadramento legal para tratar de crises futuras.

A China argumentou que a responsabilidade de proteger civis é primordialmente uma responsabilidade do governo soberano e que a "comunidade internacional e as organizações externas podem fornecer assistência construtiva, mas devem observar os princípios de objetividade e neutralidade, e respeitar plenamente a independência, soberania, unidade e integridade territorial do país em questão"[15]. Assim, o representante chinês enfatizou que as partes deveriam abster-se da tentativa de alterar o regime líbio ou do envolvimento em uma guerra civil sob o pretexto de proteger civis.

Na mesma ocasião, o Brasil concordou com a posição chinesa, mas lembrou do dever que os Estados possuem em proteger a população. Assim, a embaixadora Maria Luiza Viotti apontou:

> Devemos evitar interpretações excessivamente amplas da proteção de civis, que poderiam ligá-las à exacerbação dos conflitos, comprometer a imparcialidade das Nações Unidas, ou criar a percepção de que ela está sendo usada como cortina de fumaça para uma mudança de regime ou uma intervenção. Para este fim, devemos garantir que todos os esforços para proteger os civis estejam em estrita conformidade com a Carta e sejam baseados em uma rigorosa e não seletiva aplicação do direito humanitário internacional. (S/PV.6531, 2011, p. 11)

De acordo com o representante permanente da Rússia, Vitaly Churkin,

> *The noble goal of protecting civilians should not be compromised by attempts to resolve in parallel any unrelated issues. In that regard, we share the concern expressed today by Ms. Amos with regard to the situation in Libya. The statement by a representative of the coalition with regard to resolution 1973 (2011) is not in line with the reality. (S/PV.6531, 2011, p. 9).*

15 Ressalta-se que o governo chinês se opôs a todo processo desenvolvido pela ICISS, temendo a legitimação de intervenção não expressamente autorizada pelo CSNU, apesar de aceitar que as enormes crises humanitárias eram uma legítima preocupação da comunidade internacional. (POSITION PAPER OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2011, p. 10-12.).

O embaixador Manjeev Singh Puri, da Índia, por sua vez, ressaltou que

> *When applied as a basis for Security Council action, efforts to protect civilians must respect the fundamental aspects of the United Nations Charter, including the sovereignty and integrity of Member States. Any decision to intervene that is associated with political motives detracts from that noble principle and needs to be avoided. Also, the response of the international community must be proportional to the threat, involve the use of appropriate methods and make adequate resources available. It is important that the principle of protecting civilians be applied in a uniform manner. In the case of conflict, all sides need to abide by it. We must also be clear that the United Nations has a mandate to intervene only in situations where there is a threat to international peace and security. Any decision of the Council to intervene must be based on credible and verifiable information, which in turn requires much greater information flows when the Council is seized of a situation. (S/PV.6531, 2011p.10)*

Por fim, o representante da África do Sul, embaixador Baso Sangqu, destacou que seu país estava preocupado que a implementação das Resoluções 1973 (2011) e 1975 (2011) do CSNU poderia ter ido além do seu estrito mandato. Assim, para a África do Sul, os atores envolvidos na crise deveriam prestar uma assistência construtiva, cumprindo "as disposições da Carta das Nações Unidas, respeitando plenamente a vontade, soberania e integridade territorial do país em questão, e se abstendo de promover agendas políticas que vão além do mandato de proteção, incluindo a mudança de regime" (S/PV.6531, 2011, p. 17-18).

A ação internacional na Líbia é um caso proeminente de uma operação com base no terceiro pilar da norma da RdP. Contudo, destaca-se que a Resolução 1973 (2011) poderia ser mais específica em relação a maneira do emprego da força. Para James Pattison (2011), a crise na Líbia pode ser o primeiro grande caso e, talvez, o único caso de teste da doutrina da RdP.

O BRICS criticou a forma pela qual a intervenção ocorreu, sob o comando da OTAN, afirmando que o princípio da responsabilidade de proteger foi violado com os bombardeios aéreos à Líbia. Consequentemente, com vistas a evitar futuros abusos ao redor da autorização do uso de meios militares em casos de responsabilidade de proteger, o Brasil propôs a "responsabilidade ao proteger".

Infere-se da participação dos BRICS no CSNU no ano de 2011 que, como a maioria dos membros do Conselho de Segurança, na maioria das votações, os BRICS votaram, de modo geral, a favor das resoluções propostas. Se forem realçadas as cinco votações não unânimes de 2011 – três textos adotados e dois frustrados – é possível comparar o padrão de voto dos cinco países. Os únicos dois casos em que os BRICS coincidiram inteiramente – a Resolução 1984 (2011) e o projeto vetado sobre Israel-Palestina (S/2011/24) – ocorreram quando os cinco votaram afirmativamente[16] (OLIVEIRA, UZIEL e ROCHA, 2015).

A ter em mente as outras votações, é importante ressaltar que os cinco países não tiveram votos exatamente coincidentes. No caso da Resolução 1973 (2011), sobre Líbia, Brasil, Rússia, China e Índia abstiveram-se, enquanto a África do Sul votou favoravelmente (nesse caso, Alemanha e Líbano também se abstiveram). É possível argumentar que, naquele momento, antes da cúpula de Sanya, a África do Sul ainda não havia ingressado no agrupamento e que, logo, os quatro integrantes do BRIC coincidiram em seus votos. De qualquer modo, os BRICs, naquela ocasião, sem citar o agrupamento de modo explícito, manifestaram preocupações convergentes, que não questionavam a gravidade da situação na Líbia, mas detinham-se sobre a pouca clareza do mandato contido na Resolução, as dificuldades que seriam inerentes a sua implementação e os possíveis precedentes para a atuação do Conselho de Segurança. Após os desdobramentos no terreno – que os BRICS viram como tendo confirmado suas preocupações – o caso líbio tornou-se peça central da articulação do agrupamento e contribuiu para direcionar as opções de voto no caso da Síria[17]. Em outras questões, porém, como na proposta brasileira de responsabilidade ao proteger, também derivada da experiência líbia, os BRICS não encontraram unidade de propósitos ou de conceitos (BENNER, 2013, p. 35-46; OLIVEIRA, UZIEL e ROCHA, 2015).

16 No caso do projeto S/2011/24, que condenava os assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados, texto copatrocinado por quase 80 estados, de todos os continentes e colorações ideológicas, as negociações não parecem ter passado pelos BRICS, mas antes pela tradicional dinâmica negociadora entre o Grupo Árabe e os EUA, com tentativas de facilitação por parte de países europeus e da Rússia. No fim, o histórico compromisso de Washington com seu parceiro israelense prevaleceu sobre o voto dos demais 14 membros do órgão, impedindo a adoção do projeto (S/PV. 6484).

17 S/PV.6498, p. 5-10.

Proteção de Civis e o Futuro da Responsabilidade de Proteger

A controvérsia sobre a resposta à crise na Líbia contribuiu para o prolongado silêncio do CSNU face à situação na Síria. Como resultado da Resolução 1973 (2011), sobre a Líbia, e da decisão por uma ação rápida e oportuna, é possível afirmar que a ideia de responsabilidade de proteger galgou mais um degrau de aceitação internacional, mas simultaneamente consolidou críticas a sua falta de delimitação.

Tendo em vista os questionamentos e intensas discussões acerca da doutrina de responsabilidade de proteger, em 2011, o Brasil propôs debate que abordasse os princípios a serem observados para limitar o uso da força, evitando extrapolações e prezando pelo monitoramento dos mandatos do CSNU. A importância detectada de parâmetros claros para as atuações fica evidente uma vez que possibilitariam maior *accountability* e transparência. Nesse sentido, o Brasil pautou-se por algumas premissas:

> A tese brasileira tem por linhas mestras: a) o reconhecimento de que a prevenção é o melhor remédio; b) a conveniência de que a comunidade internacional busque todos os meios pacíficos disponíveis para a proteção de civis; c) o critério de que o uso da força no exercício da responsabilidade de proteger deve ser um recurso excepcional, limitado no tempo e em consonância estrita com o mandato conferido pelo Conselho de Segurança e com o direito internacional; d) a importância de se assegurar que o uso da força não cause mais danos do que o que pretende evitar, e de que seja judiciosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho; e) a necessidade de procedimentos de monitoramento e avaliação da implementação do mandato; e, finalmente, f) a importância de que haja prestação de contas ao Conselho por parte daqueles que recebem autorização para o uso da força em nome da comunidade internacional. (VIOTTI, DUNLOP e FERNANDES, 2014, p. 24).

No mês de fevereiro de 2011, a presidência brasileira do CSNU organizara, antes da controvérsia sobre a Líbia, debate aberto sobre a inter-relação entre desenvolvimento e manutenção da paz, que incluía a questão da proteção de civis. O debate permitiu discussão sobre a atuação do órgão na área de proteção, com uma visão mais integrada das diversas vertentes que incidem no terreno (missões de paz, violência sexual e proteção de

crianças). Em setembro do mesmo ano, a presidente Dilma Rousseff, em seu discurso de abertura da 66ª AGNU, reinseriu o Brasil nas discussões, levando a comunidade internacional a refletir sobre a necessidade de não somente dialogar sobre a Responsabilidade de Proteger, mas também sobre a Responsabilidade ao Proteger[18]. Diversas reuniões formais e informais foram organizadas entre Estados, organizações da sociedade civil e especialistas internacionais de universidades e *think tanks*.

Conforme a ideia da RwP (*Responsibility while Protecting*) expressada no *concept paper* formulado pelo Brasil (A/66/551-S/2011/701), deveriam ser adotadas algumas medidas para redução dos riscos de abuso da norma, como mecanismos de supervisão para a interpretação e implementação da RdP. Em uma interpretação mais ampla da RwP, poder-se-ia afirmar que este conceito busca "excluir mudanças de regime, a não ser que essas estejam endossadas com clareza na resolução" (QUINTON-BROWN, 2013, p. 69). Contudo, tal interpretação ainda não apareceu no discurso daqueles que apontaram a tentativa de mudança de regime como a principal falha da ação internacional na Líbia em 2011.

Ao cabo, a RwP propunha-se a disciplinar ações ao abrigo da RdP e responsabilizar os autores de eventuais excessos durante ações militares, tendo sido "saudada por setores expressivos da comunidade internacional como digna de apoio" e tornado o Brasil um "propositor normativo, papel em geral desempenhado apenas pelas grandes potências mundiais, o que sem dúvida elevou seu perfil na comunidade internacional" (SILVA, 2014; ver também BENNER, 2013).

A Rússia não se posiciona oficialmente acerca do conceito de RwP. Já a Índia, em princípio não se opôs ao conceito proposto pelo Brasil, mas também não foi claro um apoio oficial do país. Para a China, igualmente, não houve contraposição, nem pronunciamentos de apoio com relação ao conceito, mas a posição perceptível aponta a uma "defesa do conceito

18 "Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões. E a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma". Excerto do discurso da presidente Dilma Rousseff na abertura do Debate Geral da 66ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. O termo escolhido em inglês foi "responsibility while protecting" (RwP), canhestro naquele idioma, mas que, possivelmente buscava evitar o mais óbvio "responsibility in protecting", que resultaria na sinistra siga RiP.

de soberania conjugada ao posicionamento contrário a intervenções". (BRICS POLICY CENTER, 2012). Por fim, a África do Sul foi o primeiro país a posicionar-se oficialmente a favor da RwP, apoiando a expansão do conceito de RdP (BRICS POLICY CENTER, 2012).

A proposta brasileira da responsabilidade ao proteger – refletindo a necessidade de adoção de medidas para redução dos riscos de abuso da norma da responsabilidade de proteger, como mecanismos de supervisão para sua interpretação e implementação, delimitando os princípios, parâmetros e procedimentos que restringem o uso da força – não repercutiu fortemente entre os demais BRICS, sendo a África do Sul o único país a se pronunciar oficialmente em apoio à ideia, enquanto o posicionamento contrário a intervenções foi evidente da parte de Rússia e China. O agravamento do caso sírio, e com ele, o receio de uma intervenção militar nas proporções da que ocorreu na Líbia, dificultou que os países aderissem ao conceito, sem rechaçá-lo de vez, incentivando-os a analisar caso a caso as situações nas quais a responsabilidade de proteger poderia aplicar-se e aprofundar as reflexões a respeito de como implementá-la.

Para efeitos de comparação, no caso da Resolução 2023 (2011), sobre sanções à Eritreia, Rússia e China abstiveram-se e os demais votaram favoravelmente. As explicações de voto sugerem que o tema, se foi tratado dentro do BRICS, não mereceu orquestração de votos. As abstenções de Rússia e China provavelmente diziam respeito mais à dinâmica entre os membros permanentes do que a questões substantivas que pudessem ser compartilhadas entre os cinco países. Os dois países, ao explicarem suas abstenções, citaram temas típicos das disputas recorrentes entre os cinco permanentes, isto é, a proliferação de regimes de sanções, dificuldades de procedimentos na preparação de projetos de resolução e preocupações com a execução das sanções estabelecidas[19].

Mesmo no projeto de resolução sobre Síria (S/2011/612), usado para criticar a atuação do agrupamento no Conselho de Segurança por ter sido o texto afinal vetado por Rússia e China, a coordenação entre os BRICS não significou a decisão de votar do mesmo modo. Enquanto os dois membros permanentes votaram negativamente, Brasil, Índia e África do Sul abstiveram-se, assumindo uma estratégia tradicional dos membros eletivos. Embora haja clara evidência de articulação entre os BRICS nesse

19 S/PV.6674 (Resumption 1), p. 5 e 7.

caso, houve também discussões entre os membros do IBAS, que podem ter contribuído para a decisão final de votar diferentemente de Rússia e China.

As explicações de voto, sobretudo a russa, deixam claro ter havido uma articulação entre os BRICS sobre a substância do projeto e haver um atrito no Conselho de Segurança sobre como melhor conduzir a reação internacional ante a guerra civil na Síria – o que era lido pelos BRICS à luz da experiência da Líbia, que os tinha desapontado. Em particular para Brasil, Índia e África do Sul, as lições da Resolução 1973 (2011) parecem ter pesado particularmente para levantar sérias dúvidas sobre como seria levado a cabo o mandato contido no projeto, em face de um conflito ainda mais complexo. Tratou-se do caso por excelência em que a colaboração entre os cinco BRICS foi explicitada no voto (ainda que de modo não inteiramente coincidente) e mencionada nas explicações. No entanto, não ficou claro o limite dessa interação entre os cinco países, ainda que a articulação tenha gerado satisfação em alguns e desconfiança em outros (PEREZ E BRITO, 2011)[20].

Considerações Finais

Os trabalhos do Conselho no ano de 2011 foram marcados majoritariamente pela chamada Primavera Árabe, e em particular a situação da Líbia – que desafiou a atuação da sociedade internacional no que diz respeito às responsabilidades e regulamentações das intervenções humanitárias – ressuscitando os debates acerca do conceito de "responsabilidade de proteger" (RdP), que já constavam das agendas da Assembleia Geral e do CSNU.

Tendo em vista a situação da Líbia, ordem do dia no CSNU por meses, o Brasil propôs na AGNU a introdução da ideia de "responsabilidade ao proteger", que visava complementar o conceito de RdP, fornecendo a ele maior precisão com relação a como intervir e destacando uma preocupação, levantada também por outros países no decorrer das discussões do CSNU e da AGNU, a respeito de uma melhor delimitação dos princípios, parâmetros e procedimentos que restringem o uso da força e a interpretação dos três pilares sobre os quais assenta o conceito de RdP.

20 S/PV.6627.

A proposta brasileira, porém, não foi recebida de modo promissor pelos demais países do BRICS, que ocupavam ao mesmo tempo, em 2011, pela primeira vez, assentos no CSNU. Outros Estados, como França, Reino Unido e Alemanha, só tardiamente mostraram interesse pelo refinamento do conceito (BENNER, 2013).

A intervenção na Líbia pode ser entendida como "a opção menos ruim em resposta a uma situação grave", como aponta James Pattison (2011, p. 253). Ainda segundo o autor, a operação Unified Protector da OTAN mostrou ao mundo que a comunidade internacional já estaria preparada para empreender o uso da força para fazer cumprir sua responsabilidade de proteger as populações vulneráveis. Assim, se a RdP não desempenhou um papel crucial para cessar com as atrocidades em massa e salvar vidas na Líbia, o CSNU falhou em elaborar um mandato preciso para esse fim.

Cada situação de crise é única e exige uma resposta adequada no nível da ameaça de violência e das necessidades das populações. Mas não pode haver silêncio em face de crimes e atrocidades em massa. A controvérsia sobre a resposta à crise na Líbia resultou em um prolongado silêncio em face dos violentos conflitos na Síria. Nos meses subsequentes, ainda em 2011, especialmente no CSNU, África do Sul, Índia, Brasil, China e Rússia citaram especificamente o caso líbio como justificativa para não discordar das medidas propostas para lidar com a crise síria.

A Primavera Árabe teve um efeito importante não só no Oriente Médio, mas globalmente, apresentando novas possibilidades de atuação a muitos atores, internacionais, regionais e nacionais. Como resultado da Resolução 1973 (2011) sobre a Líbia e sua decisão de agir de forma rápida e oportuna, é possível afirmar que a Responsabilidade de Proteger tornou-se norma aceita nas relações internacionais, ao mesmo tempo que consolidou críticas à sua falta de delimitação. Já no caso da Síria, o receio de uma intervenção militar nas proporções da que ocorreu na Líbia impediram países de aderir ao conceito, não o rechaçando de vez, mas, pelo contrário, incentivando-os a analisar caso a caso as situações nas quais a RdP poderia se aplicar e aprofundar as reflexões a respeito de como implementá-la.

Quanto aos posicionamentos dos cinco membros do BRICS com respeito à situação líbia e o desenvolvimento dos debates acerca da RdP, a tentativa de reduzi-los a um grupo homogêneo no Conselho esbarrou

imediatamente na condição permanente de Rússia e China, contrastada com a candidatura aberta de Brasil e Índia a novos assentos permanentes e à postura mais cautelosa da África do Sul nesse quesito. As prioridades regionais, como era de se esperar, também diferem. Como princípios de atuação, destaca-se a defesa da igualdade soberana e a resistência a um intervencionismo ocidental como possíveis equalizadores – mas sempre tendo em mente que Brasil e África do Sul tendem a estar mais dispostos a debater e aceitar novos conceitos.

Os países BRICs[21], com respeito à Líbia, sem citar o agrupamento de modo explícito, manifestaram basicamente as mesmas preocupações, que não questionavam a gravidade da situação na Líbia, mas detinham-se sobre a pouca clareza do mandato contido na Resolução, sobre as dificuldades que seriam inerentes a sua implementação e sobre possíveis precedentes para a atuação do Conselho de Segurança. Após os desdobramentos no terreno – que os BRICS viram como tendo confirmadas suas preocupações –, o caso líbio tornou-se peça central da articulação do agrupamento e contribuiu para direcionar as opções de voto no caso da Síria. Em outras questões, porém, como na proposta brasileira de responsabilidade ao proteger, também derivada da experiência líbia, os BRICS não encontraram unidade de propósitos ou de conceitos.

Referências Bibliográficas

ADAMS, S. Emergent Powers: India, Brazil, South Africa and the Responsibility to Protect. *Global Centre for the Responsibility to Protect*, v. 14, set. 2012.

BELLAMY, A. J. *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds*. New York: Routledge, 2011.

BELLAMY, A. J. The Responsibility to Protect – Five Years On. *Ethics & International Affairs,* v. 24, n. 2, 2010, p. 143-169.

21 No momento da votação, a África do Sul ainda não tinha se juntado ao grupo, que ainda era BRICs. Poucos dias depois, passou a integrá-lo, com a sigla modificada para BRICS. Quando as consequências da decisão sobre a Líbia foram avaliadas, o grupo já contava com cinco membros.

BELLAMY, A. J. Realizing the Responsibility to Protect. *International Studies Perspectives*, v. 10, n. 2, 2009, p. 111-128.

BELLAMY, A. J. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. *Ethics and International Affairs*, n. 20, 2006, p. 143-169.

BENNER, T. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. Política Externa, v. 21, n. 4, 2013, p. 35-46.

BIERRENBACH, A. M. O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário. Brasília: FUNAG, 2011.

BÖHLKE, M. *A proibição do uso da força no direito internacional contemporâneo.* Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BRICS POLICY CENTER – POLICY BRIEF. Responsabilidade de proteger e ao proteger, e o posicionamento dos BRICS. 2012.

COLUMBIA GLOBAL POLICY INITIATIVE (Conference Report). *Responsibility While Protecting: implementation and the future of the Responsibility to Protect*. New York: Columbia University, 2015.

DIKSHIT, S. No mention of opposition violence in Syria resolution. *The Hindu*, 5 ago. 2012. Disponível em: <www.thehindu.com/news/international/no-mention-of-opposition-violence-in-syria -resolution/article3728284.ece>. Acesso em: 22 jul. 2013.

DOYLE, M. International Ethics and the Responsibility to Protect. *International Studies Review*, 2011, p. 76-78.

FINNEMORE, M. e SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, v. 52, n. 4, 1998, p. 887-917.

HAMMAN, E. e MUGGAH, R. (Orgs). *A Implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?* Brasília: Instituto Igarapé e Embaixada da Noruega, 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_16abr.pdf>.

HUMAN RIGHTS CENTER. *The Responsibility to Protect. Moving the Campaign Forward*, 2007.

INTERNATIONAL COMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The Responsibility to Protect. *ICSS Report*. Ottawa: International Development Research Center, 2001.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Open letter to the Security Council on the Situation in Libya, 4 mar. 2011. Disponível em: <http://globalr2p.org/advocacy/index.php>. Acesso em: 5 set. 2011.

NIU, H. A grande estratégia Chinesa e os BRICS. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, jan./jun. 2013.

OLIVEIRA, A. P., UZIEL, E. e ROCHA, R. A atuação dos BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011. Política Externa, v. 23, n. 4, 2015, p. 67-77.

ORFORD, A. From Promise to Practice? The Legal Significance of the Responsibility to Protect Concept. *Global Responsibility to Protect*, v. 3, n.4, 2011, p. 400-424.

PATRIOTA, A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: FUNAG, 1998.

PATTISON, J. *Humanitarian intervention and the responsibility to protect: Who should intervene?* Oxford: Oxford University Press, 2010.

PATTISON, J. Introduction. *Ethics & International Affairs*, v. 25, n. 3, 2011, p. 251-254.

PATTISON, J. The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya. *Ethics & International Affairs*, v. 25, n. 3, 2011, p. 271-277.

PEREZ, L. e BRITO, M. Os BRICS na votação do Projeto Europeu de Resolução do Conselho de Segurança sobre a Síria. Rio de Janeiro. *BRICS Policy Center*, 2011.

SHENGNAN, Z. BRICS nations to vote against Syria resolution. *China Daily,* 02 Ago 2012. Disponível em: <www.chinadaily.com.cn/world/2012-08/02/content_15639447.htm>. Acesso em: 22 jul. 2013.

SPEKTOR, M. Humanitarian Interventionism Brazilian Style? *Americas Quarterly,* 2012.

PATRICK, S. M. No Profile in Courage: Syria, BRICS, and the UNSC. *Council on Foreign Relations*, 5 out. 2011. Disponível em: <http://blogs.cfr.org/patrick/2011/10/05/no-profile-in-courage-syria-BRICs-and-the-unsc/>. Acesso em: 18 fev. 2013.

STUENKEL, O. Global Responsibility to Protect. v. 6, n. 1, p. 3-28, 2014.

THAKUR, R. International Authority and the Responsibility to Protect (Review Essay). *European Journal of International Law*, v. 23, n. 1, mar. 2012.

VIOTTI, M. L. R., DUNLOP, R. M. C. e FERNANDES, L. L. G. N. (Orgs). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011*. Brasília: FUNAG, 2014.

WEISS, T. G. *Humanitarian Intervention*. Cambridge: Polity, 2012.

WOODWARD, R. *Os Comandantes*. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

Todos os documentos das Nações Unidas citados no texto podem ser encontrados em: <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>.

O posto de alto comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu escritório: o mandato de Navi Pillay (2008-2014)

Matheus de Carvalho Hernandez*

Resumo

Este artigo trata do posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o seu Escritório, destacadamente do mandato de Navi Pillay (2008-2014). A pertinência desse objeto deve-se não só à posição político-institucional central ocupada pela organização, mas principalmente ao baixo número de estudos já realizados. A partir de uma abordagem construtivista de normas internacionais e de organizações internacionais, vistas aqui como burocracias, o artigo se propõe a um olhar analítico praticamente inédito. Assim, esta investigação tenciona apresentar o posto de ACNUDH e seu Escritório, destacando seu mandato e principais funções, de modo a prover subsídios para entender o desenvolvimento institucional desse agente e, com isso, ser capaz de compreender como se constituiu o mandato de Navi Pillay. A mais longeva mandatária no cargo até hoje, o seu mandato culminou no encontro consolidado dos principais vetores do desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH. Busca-se discutir quais foram as estratégias adotadas pela mandatária para incidir nos debates internacionais sobre direitos humanos, como ela mobilizou seus recursos político-burocráticos nesse sentido e quais tensões e resistências enfrentou. Em suma, este trabalho pretende evidenciar em que medida o ACNUDH/EACNUDH é uma organização internacional de direitos humanos dotada de agência política.

* É professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Doutor em Ciência Política pela Unicamp, sua tese intitulada "O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu Escritório: criação e desenvolvimento institucional (1994-2014)" recebeu Menção Honrosa no Concurso 2016 de Teses em Ciências Sociais da Anpocs.

Palavras-chave: Alto comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos; Direitos Humanos; ONU.

Introdução

Este artigo tem como propósito apresentar o posto institucional de alto comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e seu Escritório (EACNUDH) e analisar com mais vagar o mandato de Navi Pillay (2008-2014), a mais longeva alta comissária até então a ocupar o posto[1].

A pertinência da pesquisa que resultou no presente artigo pode ser discriminada em, pelo menos, três dimensões: institucional, política e acadêmica. O posto de alto comissário, criado ao final de 1993, impulsionado pela Segunda Conferência Mundial para os Direitos Humanos (conhecida como Conferência de Viena), e seu Escritório, surgido formalmente em 1997, ocupam uma posição central na arquitetura do sistema de direitos humanos da ONU. Conforme abordarei na próxima seção de modo mais detalhado, o ACNUDH é o principal responsável pelas temáticas de direitos humanos no âmbito da ONU – a qual tem nos direitos humanos justamente um de seus pilares – e o ponto focal de praticamente todas as iniciativas institucionais relativas à temática.

Do ponto de vista político, justamente em razão de sua centralidade institucional, o compósito formado por ACNUDH/EACNUDH é um importante agente internacional com o qual os serviços diplomáticos dialogam e do qual se valem para obtenção e coleta de informações e

1 Em português, geralmente a organização é chamada de Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Entretanto, a expressão *Alto Comissariado* é ambígua e não possui correspondente nas línguas oficiais da ONU. Ela é ambígua na medida em que não permite diferenciar o posto individual aprovado em 1993, o ACNUDH, de seu escritório surgido em 1997, o EACNUDH. Como o mandato aprovado pelos estados em 1993 instituiu um posto individual e não um escritório propriamente dito, chamá-lo de Alto Comissariado, de EACNUDH ou de EACDH seria impreciso diante do processo político de negociações. Por outro lado, chamá-lo apenas de ACNUDH eclipsaria o surgimento inesperado de uma institucionalidade mais robusta, o EACNUDH. ACNUDH e EACNUDH conformam uma unidade institucional peculiar, apesar da existência autônoma do EACNUDH ser alvo de debates e disputas políticas, como mostrarei na última seção. Ao longo deste artigo, o uso de *ACNUDH* refere-se ao posto individual. O uso de *EACNUDH* refere-se ao escritório composto de funcionários e dispostos de modo hierárquico em diferentes setores. E *ACNUDH/EACNUDH* refere-se a esse compósito político que conforma uma institucionalidade internacional.

análises confiáveis acerca de situações envolvendo violações de direitos humanos. Além disso, em razão do peculiar uso da voz pública por aquele ou aquela que ocupa o ACNUDH, a qual muitas vezes denuncia publicamente situações periclitantes em matéria de direitos humanos, esse compósito institucional também é produtor de tensões junto aos estados. Ainda do ponto de vista político, o ACNUDH/EACNUDH, em razão de seu mandato e de sua expertise, também se constitui em importante parceiro das organizações não governamentais internacionais de direitos humanos, as quais se tornaram ao longo do tempo agentes relevantes no cenário dos fóruns e debates internacionais sobre direitos humanos.

Do ponto de vista mais estritamente analítico, este artigo também é pertinente uma vez que se propõe a explorar um objeto cujo desenho institucional e posição no organograma da ONU são bastante peculiares. O ACNUDH/EACNUDH, diferentemente, por exemplo, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), não se constitui em uma agência propriamente dita, já que o ACNUDH/EACNUDH está sob a alçada do Secretariado-Geral da ONU, e não sob a supervisão direta de um corpo diretivo de estados. Por tudo isso, isto é, por ser um corpo burocrático peculiar e não um fórum intergovernamental propriamente dito, estudos acerca do ACNUDH/EACNUDH representam uma possibilidade de avançar em abordagens que identificam heuristicamente as organizações internacionais não como epifenômenos dos estados e tampouco como mera arena intergovernamental, mas como burocracias internacionais, como é o caso do presente artigo.

Apesar de tudo isso, o ACNUDH/EACNUDH permanece sendo alvo de poucos estudos, inclusive em nível internacional[2]. Este artigo pretende contribuir justamente com o estreitamento dessa lacuna na literatura acadêmica. Sendo assim, esta investigação tenciona apresentar o posto de ACNUDH e seu Escritório, destacando seu mandato e principais funções, de modo a prover subsídios para entender o desenvolvimento

2 As obras sobre o ACNUDH/EACNUDH praticamente se esgotam nesta lista: Clark, 1972; Clapham, 1994, 2004; Tikhonov, 1995; Kedzia, 1995; Cerna, 1995; Cook, 1995; Alston, 1997; Gaer, 1997; Howland, 1999; Korey, 2001; Koh, 2004; Aolain, 2004; Hannum, 2006; Baldwin, 2007; O'Flaherty; O'Brien, 2007; Boven, 2007; Nowak, 2009; Ayala Lasso, 2009; Kang, 2009; Connors, 2009; Magazzeni, 2009; Horowitz, 2010; Mahony; Nash, 2010; Mahony; Mackenzie, 2010; Mahony; Nash, Taladhar, 2010; Nash; Mackenzie, 2011; Mahony; Nash, 2012; Klimova-Alexander; Haddadin, 2013; Gaer; Broecker, 2014; Ramcharan, 2002a, 2002b, 2005b, 2005c, 2006, 2008.

institucional desse agente e, com isso exposto, ser capaz de compreender como se constituiu o mandato de Navi Pillay (2008-2014). A sul-africana Pillay foi a mais longeva mandatária no cargo até hoje e seu mandato culminou no encontro consolidado dos principais vetores do desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH.

A análise aqui proposta busca discutir quais foram as estratégias adotadas por Pillay para incidir nos debates internacionais sobre direitos humanos no período que esteve à frente do posto, como ela mobilizou seus recursos político-burocráticos nesse sentido e quais tensões e resistências enfrentou.

A fim de problematizar tais questões, este artigo se vale não só de revisão da escassa bibliografia sobre o tema, mas também de análise documental, especialmente de documentos do ACNUDH/EACNUDH e da ONU de forma mais ampliada, e de entrevistas semiestruturadas[3].

Do ponto de vista dos pressupostos teóricos, o artigo se ampara em uma concepção construtivista de normas internacionais, apoiada em Kratochwil (1989). Essa concepção desatrela a validade de tais normas e das instituições que as promovem de uma necessária promoção de mudança de comportamento dos outros agentes[4]. Além disso, o artigo se apoia em uma concepção também construtivista, de Finnemore e Barnett (2004), que aborda as organizações internacionais não como epifenômenos ou

3 Ao longo do período entre 2012 e 2015, foram feitas em Genebra, Londres, Brasília e Rio de Janeiro e pela internet 51 entrevistas semiestruturadas com diplomatas, ativistas e funcionários e ex-funcionários do EACNUDH, além de alguns relatores especiais e membros dos Comitês de Tratados. Foram entrevistados diplomatas da Europa, América e África, ativistas de todos os continentes, exceto da Oceania, e funcionários de todas as divisões do EACNUDH, de alto e médio escalão, inclusive do Office de Nova York. Os entrevistados condicionaram sua participação à manutenção do anonimato.

4 Kratochwil (1989) afirma que um dos principais fatores para um entendimento menos sofisticado de normas em RI é a crença na dicotomia entre ordem doméstica e anarquia. Na medida em que se considera a ordem social dependente da lei e a lei dependente necessariamente da existência de instituições coercitivas compreende-se o espaço internacional pela negação, pela ausência de normas legais vinculantes, de instituições centrais soberanas. É esse raciocínio que faz com que os realistas as desconsiderem (Mearsheimer, 1995) e que os institucionalistas liberais só olhem para as poucas que possuem potencial robusto de *enforcement* (Simmons, 2009). Se o OHCHR não consegue sempre alterar o comportamento dos Estados, isso não significa que ele não seja um ator político relevante. Normas importam não só porque podem participar de um processo de alteração de comportamentos, mas porque são aceitas por muitos atores e empoderam os agentes que as representam e autorizam suas falas e participações nos processos políticos (Sikkink; Finnemore, 1998).

arenas, mas como burocracias. Tais burocracias se valem da sua *expertise*, de seu apelo moral, das tarefas a elas delegadas pelos estados e da legitimidade advinda de sua aura de objetividade para incidir politicamente por meio da emissão de falas críveis e do norteamento, transgressão ou exploração de nichos inesperados em relação a seus mandatos originais aprovados pelos estados.

O texto se estrutura em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresento o mandato do ACNUDH, descrevo suas funções e as do EACNUDH, explicito o desenho da instituição e esclareço a diferença formal entre ACNUDH e EACNUDH, ponto raramente abordado pela literatura, mas causa de muitas tensões junto aos estados no Conselho de Direitos Humanos da ONU durante o mandato de Pillay. A segunda seção é dedicada a um breve panorama político e institucional dos mandatos dos alto comissários e comissárias que antecederam Pillay: Jose Ayala Lasso (1994-1997), Mary Robinson (1997-2002), Sérgio Vieira de Mello (2002-2003), o interino Bertrand Ramcharan (2003-2004) e Louise Arbour (2004-2008)[5]. Na terceira e última seção, apresento o perfil de Navi Pillay e o desenvolvimento burocrático do EACNUDH durante seu mandato e problematizo o uso que a sul-africana fez da peculiar voz pública do ACNUDH e as tensões que disso decorreram, especialmente no Conselho de Direitos Humanos da ONU, âmbito no qual ela foi importante, entre outras coisas, por contribuir com a visibilidade de pautas.

O posto de alto comissário e seu escritório

A proposta de criação do ACNUDH veio ao debate internacional do pós-Guerra Fria no contexto de preparação e realização da Conferência de Viena. As primeiras tentativas de criação do ACNUDH, no entanto, remetem aos anos quarenta, pouco tempo depois da fundação da ONU, em 1945. De tempos em tempos, durante todo o transcorrer da Guerra Fria, a proposta de criação do ACNUDH voltou à agenda da ONU. Contudo, os acirramentos políticos entre o bloco capitalista, liderado pelos EUA, e o bloco socialista, encabeçado pela URSS, e as tensões Norte-Sul impediram durante os anos quarenta, cinquenta, sessenta, setenta e oitenta

5 Em setembro de 2014, Pillay foi substituída pelo diplomata jordaniano Zeid Ra'ad Al Hussein.

a construção de um momento político favorável à aprovação da proposta (FLOOD, 1998; HOBBINS, 2001).

O fim da Guerra Fria, especialmente a primeira metade da década de noventa, representou, portanto, a emergência de um contexto político menos permeado pelas tensões sistêmicas que anteriormente condicionaram não só a proposta específica de criação do ACNUDH, mas grande parte dos debates internacionais sobre direitos humanos e a construção de sua arquitetura institucional no âmbito da ONU. Foi durante esse contexto que a ONU se mobilizou pela realização da Conferência de Viena de 1993. O processo preparatório e a realização dessa Conferência mobilizaram uma grande quantidade de atores internacionais. Além de uma diversidade muito representativa de delegações estatais e de agências da própria ONU, ONGs do mundo todo se mobilizaram para colocar suas pautas e suas agendas nos debates do evento. Tudo isso conformou um momento político do qual essas ONGs, com destaque para a Anistia Internacional, se valeram para trazer de volta ao cenário internacional a proposta sobre a criação do ACNUDH (SABOIA, 1993; TRINDADE, 1993; FEENEY, 1993; ALVES, 2001; 2003; HERNANDEZ, 2010; 2014).

Além disso, os EUA, no contexto de preparação da Conferência, passaram a ser governados pelo democrata Bill Clinton. Ele havia sido eleito a partir de uma plataforma de campanha que, entre outras coisas, pretendia se diferenciar de seu antecessor republicano, George Bush, por meio de um engajamento mais sistemático junto à ONU e de um posicionamento menos refratário às suas instituições de direitos humanos. Isso fez com que os EUA assumissem a criação do ACNUDH como um de seus objetivos em Viena (SHATTUCK, 1993; HERNANDEZ, 2013).

A Conferência de Viena, no entanto, se caracterizou por uma série de debates complexos e pela presença de posições bastante divergentes em relação a muitas pautas de direitos humanos, inclusive seus princípios mais basilares, como a universalidade (LAATIKAINEN, 1993; NESS, 1999). Assim, o momento político que propiciou o ressurgimento do debate sobre a criação do ACNUDH não impediu que a pauta fosse permeada por muitas divergências e polarizações, protagonizadas principalmente por países ocidentais e parte dos latino-americanos de um lado, e asiáticos, destacadamente os estados do sudeste asiático e a China, de outro (ALSTON, 1994).

O consenso alcançado na Conferência de Viena permitiu apenas recomendar em seu documento final que à pauta do ACNUDH fosse concedida a condição de prioridade nos vindouros debates da Assembleia Geral seguinte, em dezembro de 1993. Nos meses que se seguiram ao término da Conferência, a coalizão de ONGs formada em Viena e liderada pela Anistia Internacional se mobilizou intensamente junto às delegações de países do mundo todo de modo a pressionar para que a pauta fosse efetivamente debatida em Nova York (GAER, 2014).

Assim, formou-se um grupo de trabalho informal no âmbito do Terceiro Comitê da Assembleia Geral, responsável pelas temáticas sobre direitos humanos naquela esfera, para debater exclusivamente entre os estados, ou seja, sem acesso para as ONGs, o mandato do ACNUDH. Chefiado por aquele que viria a ser o primeiro alto comissário, o diplomata equatoriano José Ayala Lasso, esse grupo interestatal construiu de forma consensual um mandato formal voltado muito mais às dimensões de coordenação e de assistência técnica aos estados do que às funções de monitoramento, principal demanda das ONGs de direitos humanos em Viena. Esse mandato foi remetido ao Plenário da Assembleia Geral e aprovado por consenso entre todos os seus estados membros[6] (CLAPHAM, 1994; ALSTON, 1997; BOVEN, 2007).

Com isso, por meio da aprovação da Resolução 48/141, estava instituído o posto de ACNUDH, o principal responsável pelos direitos humanos dentro da ONU, o resultado mais visível das negociações iniciadas em Viena e a mais palpável manifestação institucional da elevação do status do tema na agenda internacional pós-Guerra Fria (UN, 1994a; ALSTON, 1997; HERNANDEZ, 2015).

No organograma da ONU, o ACNUDH/EACNUDH está sob a alçada do Secretariado da ONU. O alto comissário é apontado pelo secretário-geral e confirmado pela Assembleia Geral para um mandato de

6 É bom lembrar que o mandato está contido em uma Resolução da Assembleia Geral, e não em um tratado internacional. Mas essa não é uma decisão trivial, pois raramente resoluções criam instituições na ONU, como é o caso dessa. Isso dá a ela uma envergadura política diferenciada entre funcionários da ONU, ativistas e diplomatas. Uma alta funcionária do EACNUDH tratou disso em entrevista: "Essa resolução em particular é muito importante, pois ela criou uma instituição, então é um nível diferente de resolução. Ela tem um status fundacional. E não se adota uma resolução como essa todo dia".

quatro anos com a possibilidade de uma recondução[7]. Hierarquicamente, o ACNUDH é um subsecretário-geral.

O ACNUDH/EACNUDH, financiado pelo orçamento regular da ONU e por um fundo de contribuições voluntárias de estados membros da ONU e outros agentes, tem sua sede principal em Genebra e um Escritório em Nova York. Afora ser um secretariado dos órgãos de fiscalização de tratados (comitês de tratados ou *treaty bodies*), do Conselho de Direitos Humanos (antecedido pela extinta Comissão de Direitos Humanos) e dos chamados Procedimentos Especiais (relatores especiais, especialistas independentes e grupos de trabalho), o ACNUDH deve, segundo seu mandato, promover e proteger o gozo dos direitos humanos por todos os indivíduos; exercer papel ativo na remoção dos atuais obstáculos à plena realização dos direitos humanos, impedindo a continuação de violações; e coordenar as atividades de promoção e proteção desses direitos no sistema ONU.

Ele provê assistência aos estados para apoiar a implementação dos padrões internacionais de direitos humanos, auxilia governos a cumprirem suas obrigações junto aos tratados de direitos humanos, dá suporte a indivíduos que tiveram seus direitos violados e a ONGs que desejem acessar a arquitetura de direitos humanos da ONU e, ainda, divulga publicamente a ocorrência de violações pelo mundo.

Do ponto de vista institucional, o ACNUDH/EACNUDH tem como responsabilidade centralizar todas as iniciativas de direitos humanos da ONU, tentando articulá-las de modo a evitar esforços duplicados, e incutir em todos os programas, planos, ações, fundos e agências da ONU componentes de direitos humanos, ou seja, "transversalizar" os direitos humanos dentro da instituição (o chamado *mainstreaming*, em inglês) (ZAYAS, 2010).

Atualmente, o EACNUDH se compõe de quatro divisões: Operações de Campo e Cooperação Técnica; Direito ao Desenvolvimento e Pesquisa; Tratados de Direitos Humanos; e Conselho de Direitos Humanos. O EACNUDH, além de despachar funcionários para missões de paz e

7 Isso dá ao ACNUDH uma posição institucional peculiar, pois, por depender do aval da Assembleia Geral, ele se torna um pouco menos suscetível à pressão direta e aberta das grandes potências e do próprio secretário-geral, pois a aprovação do indicado dependerá de votação ou consenso de todos os países da Assembleia Geral (GIERYCZ, 2012).

consultores especializados para os escritórios nacionais da ONU alocados em diversos países, possui catorze escritórios nacionais e doze regionais próprios[8] que desempenham uma série de atividades junto aos governos nacionais em matéria de direitos humanos: monitoramento, investigação sobre violações, emissão de relatórios públicos, cooperação técnica, treinamentos, consultoria e atuação para o fortalecimento dos sistemas nacionais de proteção dos direitos humanos, apoio às iniciativas de ONGs locais e negociação para instalação e assistência a Instituições Nacionais de Direitos Humanos[9] (INDHs).

Todos os funcionários do EACNUDH são, tal como o próprio alto comissário, servidores civis internacionais, isto é, o *staff* do EACNUDH não é formado por representantes dos estados (diplomatas ou burocratas governamentais), mas por funcionários da ONU. A diferença, no entanto, entre o ACNUDH e o *staff* do EACNUDH (e todos os outros subsecretários) é que o primeiro é um posto cujo mandato tem um tempo de duração previsto, além de seu apontamento ser feito pelo secretário-geral e ter que passar pelo crivo da Assembleia Geral, o que dá a ele um status político completamente diferenciado dos servidores civis internacionais tradicionais da ONU e do EACNUDH. Aliás, é importante mencionar que o mandato aprovado pela Assembleia Geral em 1993 diz respeito explicitamente ao posto de ACNUDH e não ao EACNUDH, o qual foi criado por um despacho de Kofi Annan em 1997 que não passou pela Assembleia Geral. O fato de não ter tido aprovação deste órgão leva a uma discussão entre os estados acerca da inexistência jurídica do EACNUDH, o que veio a ser tema de debates no Conselho de Direitos Humanos durante a gestão de Pillay[10].

8 Para mais detalhes, ver: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/WorkInField.aspx>.

9 INDHs são órgãos independentes para proteger e promover os direitos humanos. Atuam como pontes dentro da sociedade nacional e para além dela. As INDHs são regidas pelos chamados *Princípios de Paris,* relacionados ao *status* das INDHs adotados pela Assembleia Geral, em 20 de dezembro de 1993. Dentro da ONU, o ACNUDH/EACNUDH é o maior entusiasta das INDHs e trabalha em estreita parceria com essas instituições, servindo, inclusive, de ponto focal para a articulação entre elas.

10 O site do EACNUDH contém uma vasta quantidade de informações sobre os mecanismos de direitos humanos da ONU, sobre eventos, publicações, documentações, pronunciamentos e discursos do ACNUDH e as muitas atividades promovidas pelo EACNUDH e seus escritórios de campo espalhados pelo mundo. Veja: <www.ohchr.org>.

Antecessores e antecessoras de Navi Pillay

Antes de analisar o mandato de Pillay, uma questão ainda deve ser abordada: os perfis dos alto comissários que a antecederam e um breve panorama de sua atuação em seus respectivos mandatos. De maneira geral, investigar os perfis das lideranças das instituições é relevante, pois são elas que são investidas do poder de traçar as grandes linhas mestras do desenvolvimento institucional. Mais do que isso, as lideranças atribuem uma face humana às organizações e são identificadas e responsabilizadas socialmente pelo desempenho das instituições. Só isso já seria suficiente para justificar o exame dos perfis dos diferentes indivíduos que ocuparam o cargo de alto comissário de 1994 a 2014. Entretanto, no caso específico da organização aqui em discussão, abordar os perfis das lideranças justifica-se por razões adicionais. Diferentemente da maioria das organizações internacionais, o ACNUDH foi criado não como uma organização propriamente dita, mas como um cargo. O que a Assembleia Geral da ONU efetivamente aprovou ao final de 1993 não foi o EACNUDH, mas o ACNUDH. Enfim, em comparação com a maioria das outras organizações internacionais, a escolha e o perfil daquele que chefiará o EACNUDH tem um peso político muito grande, ainda mais com um mandato tão abrangente, vago e, assim, aberto a norteamentos[11].

O primeiro alto comissário foi o equatoriano José Ayala Lasso[12]. Nomeado em fevereiro de 1994 aos 62 anos de idade, Ayala Lasso presidiu o GT da Assembleia Geral que elaborou a resolução de criação do ACNUDH, o que permite compreender o capital político que o conduziu ao posto de alto comissário.

Representantes de organizações de direitos humanos ficaram, de modo geral, descontentes quando o então secretário-geral Boutros-Ghali indicou Ayala Lasso para o posto. Segundo esses representantes,

11 Kang, analisando a resolução de criação do ACNUDH e sua linguagem genérica, afirma: "It has also meant that the personal vision and leadership of the incumbents would largely determine the orientation and evolution of the Office and the UN human rights program" (KANG, 2009, p. 65).

12 Nascido em Quito, no Equador, em 1932, ele se tornou diplomata. Serviu em três diferentes ocasiões como ministro das Relações Exteriores e foi embaixador na Bélgica, França, Luxemburgo, Peru, Vaticano e na antiga Comunidade Econômica Europeia. De 1989 a 1994, Ayala Lasso foi representante do Equador na ONU e entre 1991 e 1992 foi representante no Conselho de Segurança, presidindo-o em duas oportunidades (agosto de 1991 e setembro de 1992).

o equatoriano nunca havia se envolvido intensamente até então com a temática de direitos humanos. De fato, ao longo de seu mandato, ele ficou marcado como uma liderança que evitava criticar os governos publicamente em relação às violações de direitos humanos.

Mas um dos pontos mais marcantes de seu mandato se refere ao fato de o atentado ao avião no qual estavam os presidentes de Burundi e Ruanda, gatilho do genocídio de Ruanda, ter ocorrido apenas um dia após a sua posse como alto comissário. Esse era o tipo de crise de direitos humanos com a qual até então a ONU não havia sido capaz de lidar. Na visão de Cook (1995), essa incapacidade de ação foi uma das razões que catalisaram a necessidade de criação do ACNUDH. Ayala Lasso quis responder rapidamente ao enorme desafio de Ruanda e chegou a enviar uma missão ao país, mas ele não tinha recursos ou capacidade institucional para abordar uma crise daquela magnitude e natureza (CLAPHAM, 1994; CERNA, 1995).

De modo geral, o mandato de Ayala Lasso ficou marcado pelo fato de suas atividades serem pautadas pelos princípios da cooperação e pela prática da diplomacia discreta. O equatoriano visitou vinte e sete países na primeira metade do seu mandato, diminuindo o ritmo de visitas na segunda metade (OHCHR REPORT, 1994; 1995; 1996; 1997). Em alinhamento com seu perfil diplomático, em praticamente todas elas, excetuando-se Ruanda, não divulgou relatos detalhados e não se articulou a relatores temáticos, ou eventualmente de países, que já haviam visitado e/ou produzido relatórios sistemáticos sobre a situação de direitos humanos naquele local. Isso gerou tensões junto às ONGs, com destaque para as passagens de Ayala Lasso por Cuba e Colômbia (ALSTON, 1997; KOREY, 2001; MERTUS, 2009; GAER; BROECKER, 2014).

Apesar da pressão das ONGs sofrida por Ayala Lasso, ele também empenhou esforços para assegurar que os governos cumprissem acordos em relação à instalação de escritórios de campo – uma estratégia inaugurada pelo equatoriano que seria incorporada pelos seus sucessores e que atualmente é considerada pelos ativistas de direitos humanos como uma das formas de ação mais inovadoras do sistema de direitos humanos da ONU. Nesse sentido, a estratégia da diplomacia silenciosa e não embaraçosa de Ayala Lasso também obteve resultados politicamente

importantes[13]. Portanto, a principal contribuição do equatoriano – reconhecida pelos estados e, hoje em dia, também reconhecida pelos ativistas – foi estruturar burocraticamente o incipiente posto de ACNUDH (uma vez que o EACNUDH ainda não existia) e lançar as bases para o seu desenvolvimento institucional, como a expansão de escritórios pelo mundo, algo completamente não previsto pelo mandato original.

Ayala Lasso sofria muita pressão das ONGs de direitos humanos, que haviam se articulado pela criação do posto, e, por isso, ansiavam por um alto comissário de perfil mais incisivo (HUMAN RIGHTS WATCH, 1995; 1997). O equatoriano renunciou ao cargo em 31 de março de 1997, antes de encerrar seu mandato, para retornar ao Equador e assumir a função de ministro das Relações Exteriores[14].

A segunda ocupante do posto foi a ex-presidenta irlandesa Mary Robinson[15]. Quando presidenta, Robinson se destacou por se valer de seu posto para fazer denúncias públicas de violações de direitos humanos ocorridas na Irlanda. Mais do que isso, ela começou a se pronunciar sobre violações de direitos humanos no mundo. Robinson foi, por exemplo, a

13 Embora Ayala Lasso não tenha mencionado publicamente as violações de direitos humanos quando visitou a Colômbia, por exemplo, e tampouco tenha feito referência às recomendações dos relatores especiais, ele conseguiu negociar com o governo colombiano o estabelecimento de um escritório de campo permanente do ACNUDH, que continua em funcionamento até hoje e é considerado, por funcionários do EACNUDH, ativistas e diplomatas (conforme pude perceber com as entrevistas), como a mais exitosa presença de campo da organização.

14 Sob a alta pressão das ONGs e com baixo apoio de Boutros-Ghali, segundo Korey (2001), Ayala Lasso já suspeitava que não tinha mais condições de continuar seu mandato, pois vinha perdendo a confiança de seus principais apoiadores, destacadamente as ONGs e membros do governo dos EUA (THE ECONOMIST, 1997). Um diplomata dos EUA afirmou em entrevista, tal como uma ativista do *Jacob Blaustein Institute*, que, de fato, aqueles membros do Departamento do Estado que se mobilizaram por um ACNUDH de perfil mais incisivo se decepcionaram com a postura, na visão deles, demasiadamente diplomática de Ayala Lasso. Depois de se aposentar como diplomata, Ayala Lasso continuou a atuar com direitos humanos, especialmente os direitos dos indígenas, e a ministrar aulas no Instituto de Derecho Internacional da Universidad Central del Ecuador (ZAYAS, 2000; 2009a; 2010).

15 Nascida em 1944, na Irlanda, de família católica, se formou em Direito em 1967 e no ano seguinte foi para Harvard, instituição pela qual se tornou mestre em Direito. Após findar o mestrado, Robinson voltou à Irlanda e foi eleita para o Senado. Fora do senado, ela foi uma das líderes no estabelecimento de clínicas jurídicas para pessoas de baixa renda e uma ativista em matéria de direitos das mulheres. Na década de setenta, começou a advogar em casos da Corte Europeia de Direitos Humanos. Na maioria deles, representou mulheres, idosos e pessoas pobres. Já na década de oitenta, foi eleita para o Dublin City Council, a partir de quando começou a se interessar por questões internacionais. Em 1990, Robinson foi eleita a primeira mulher presidenta da história da Irlanda (FORSYTHE, 2009).

primeira chefe de estado a visitar Ruanda depois do genocídio em 1994. Como presidenta da Irlanda, ela chefiou uma reunião europeia preparatória para a Conferência de Viena em Estrasburgo.

Às vésperas de encerrar seu mandato na presidência em 1997, Robinson foi indicada ao posto de alta comissária por Kofi Annan, com amplo apoio das forças políticas ocidentais, estatais e não governamentais (TURNER, 1997). Robinson tinha um perfil bem diferente do perfil diplomático de Ayala Lasso, isto é, muito mais voltado ao exercício da voz pública do ACNUDH, o que muito agradou as ONGs. Seu mandato, além de ter elevado a agenda dos direitos humanos dentro da ONU e a visibilidade do ACNUDH, ficou marcado por fortes denúncias públicas, inclusive contra países como EUA, China, Israel e Rússia. Tal postura fez com que ela fosse lembrada por muitos ativistas, conforme atestado nas entrevistas, como a mais atuante alta comissária até agora, por um lado, mas, por outro, possivelmente tenha sido seu potencial de produção de constrangimentos e embaraços junto aos estados e ao próprio Kofi Annan o principal motivo de sua saída do cargo.

Robinson iniciou seu mandato em bases bastante diferentes de Ayala Lasso. Além do fato de ela não ser a primeira alta comissária e de, por isso, aproveitar as bases lançadas por seu antecessor, Robinson tinha acima de si na estrutura da ONU Kofi Annan, um secretário-geral que, em contraste com Boutros-Ghali, tinha como um dos seus propósitos elevar a importância internacional da agenda de direitos humanos e espraiá-la por todas as instâncias da ONU (o chamado *mainstreaming*). Desse propósito, resultou a extinção formal do antigo *Centre for Human Rights* e o surgimento do chamado Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACNUDH). Isso não só elevou a importância do ACNUDH, agora assessorado por uma equipe muito maior, como também resolveu um impasse institucional e burocrático com o *Centre*, o qual havia complicado a condução do mandato de Ayala Lasso.

Tendo assumido o posto, Robinson apontou como a indivisibilidade dos direitos humanos, forte marca de Viena, seria um dos principais eixos de seu mandato, assim como o combate à pobreza extrema (BADAWI, 2002). Ao fazer isso, Robinson começou a perturbar a agenda tradicional de direitos humanos e, com isso, a incomodar o interesse de várias potências tradicionais.

Em grande contraste com seu antecessor, e empoderada pelo apoio das ONGs, pelo apoio inicial das potências ocidentais e por um secretário-geral mais afeito às temáticas de direitos humanos, Robinson começou a denunciar aberta e publicamente violações de direitos humanos em uma série de países.

Durante seis viagens à China, por exemplo, ela criticou publicamente o país por sua conduta no Tibet, disse que a China ainda tinha um longo caminho a percorrer a fim de satisfazer os padrões internacionais de liberdade de associação, expressão e crença religiosa e repercutiu uma recomendação do Comitê contra a Tortura, criticando o sistema prisional chinês.

Robinson também criticou publicamente a Rússia por suas políticas na Chechênia, Burma pela sua repressão à oposição política, a Etiópia pela expulsão de nacionais eritreus, a Argélia pelos abusos de direitos humanos e Serra Leoa pelas violações contra civis, entre muitas outras críticas públicas (UN, 1999; 1998b; 1998a; DESLATTE, 1997; RELIEFWEB, 1999). Além disso, Robinson afirmou abertamente que Cuba, Líbia e Iraque eram países muito hostis aos direitos humanos (IRISH TIMES, 2001). Robinson também relatou publicamente violações cometidas por países do bloco ocidental. Criticou, por exemplo, as forças sérvias no Kosovo e a OTAN pelo bombardeio de alvos civis (BOGGAN, 1999).

Chefiada por Robinson, a Conferência de Durban[16], dias antes dos atentados de 11/09, colocou-a em franca tensão com os EUA e Israel. O que causou muita polêmica – e clara crítica por parte não só do governo dos EUA, mas de ativistas norte-americanos, como Gaer e Broecker (2014) – é que o documento aprovado na reunião preparatória de Teerã, que chegou a Durban, se valeu de uma linguagem que acabou igualando práticas sionistas com racismo. Essa equiparação foi lamentada pelo próprio secretário-geral (UN, 1998c). Robinson não foi a autora de tal documento e nem o defendeu publicamente. Mas foi criticada por governo e ONGs dos EUA pela relutância em condenar essa linguagem do documento preparatório da reunião de Teerã. Diante desse quadro de tensões, EUA e Israel se retiraram no meio da Conferência de Durban.

16 A Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância foi realizada em Durban, na África do Sul, de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001.

A essa altura, Robinson, que já vinha sendo pressionada por outros membros permanentes do Conselho de Segurança, como Rússia e China, agora contava com a oposição dos EUA. Oposição que só se agravaria com as críticas feitas por Robinson em relação às formas de combate ao terrorismo levadas a cabo pelos EUA e seus aliados, inclusive sobre a prisão de Guantánamo (MERTUS, 2009).

As potências do sistema internacional, como os EUA e outros membros permanentes do Conselho de Segurança, reagiram de modo negativo ao estilo "ativista" de Robinson, o que a levou à saída do cargo ao término do quinto ano de mandato, em setembro de 2002[17]. A maioria dos ativistas e ONGs elogiaram a postura de Robinson e creditaram a ela o aumento da credibilidade da ONU em matéria de direitos humanos.

Pode-se argumentar que Mary Robinson foi a responsável por inaugurar definitivamente o perfil de voz pública do posto de alto comissário. Ela foi a responsável pelo ACNUDH ter adquirido esse perfil e, mais do que isso, pela expectativa dos agentes políticos ser justamente essa acerca do ACNUDH. A gestão Robinson foi o gatilho para um consenso de que o ACNUDH possui uma faceta de voz pública (por parte dos estados) e que assim deve ser (por parte dos ativistas e ONGs).

Após a saída de Robinson, Kofi Annan indicou para o posto de alto comissário o prestigiado funcionário brasileiro da ONU Sérgio Vieira de

17 Vale destacar que o mandato de Robinson estava previsto para terminar em setembro de 2001. Robinson chegou a anunciar em março de 2001, durante uma sessão da Comissão de Direitos Humanos, citando os constrangimentos orçamentários da organização, que não ficaria para um novo mandato. Porém, depois desse anúncio, muitas ONGs de direitos humanos e ativistas pediram que ela permanecesse no cargo. Jacques Chirac, então primeiro-ministro da França, também pressionou Annan para que Robinson permanecesse. Por outro lado, Annan vinha sendo pressionado principalmente por Rússia e China em virtude das contínuas críticas por Robinson feitas aos dois países. Depois de uma negociação direta entre Robinson e Annan, estabeleceu-se que ela ficaria mais um ano no posto, de modo a tentar acompanhar os resultados iniciais da vindoura Conferência de Durban. O anúncio da postergação de seu mandato, que duraria até onze de setembro de 2002, foi confirmado pela Assembleia Geral em julho de 2001. Após sair do posto, Robinson fundou uma organização chamada *Realizing Rights*, cujo foco primordial é conectar direitos humanos, crescimento econômico e proteção ambiental em escala global. Além disso, Mary Robinson se tornou professora da Universidade de Columbia, ministrando cursos na área de direitos humanos e globalização (FORSYTHE, 2009; HORGAN, 1997a; 1997b; O'LEARY; BURKE, 1998; BOYLE, 2008; SIGGINS, 1997; ROBINSON, 2012).

Mello[18]. Diante do contexto do polêmico mandato de Robinson e agravado pelo comportamento unilateral dos EUA pós-11/09, Annan procurava para o ACNUDH um novo mandatário, que fosse confiável, habilidoso diplomaticamente diante das grandes potências e conhecedor das grandes estruturas burocráticas que conformam a ONU. A indicação do brasileiro foi aprovada pela Assembleia Geral em julho de 2002.

Alguns ativistas viram a indicação de Vieira de Mello como um sinal de que Annan teria um aporte mais cuidadoso em relação ao tema. Outros receberam bem a indicação em razão da reconhecida habilidade do mandatário (tanto dentro da ONU quanto na relação com os estados), com a expectativa de que incrementaria os esforços de proteção aos direitos humanos no âmbito da ONU (GAER, 2005).

Vieira de Mello assumiu o posto anunciando claramente sua visão de que o incremento da situação global dos direitos humanos estava vinculado à capacidade de negociação coletiva, inclusive com as grandes potências globais (GAER; BROECKER, 2014). Logo em seu início, enfatizou que os direitos humanos estavam no centro do debate intergovernamental e que o fortalecimento do Estado de Direito nos países seria o objetivo primordial de seu mandato (OHCHR REPORT, 2002; 2003).

Apesar do perfil diplomático e da delicada relação que a ONU, de forma geral, e o ACNUDH, de forma específica, viviam com os EUA, ele chegou a se pronunciar publicamente de forma crítica em relação, por exemplo, às formas de combate ao terrorismo e a Guantánamo, questões sobre as quais tratou diretamente com Bush em visita feita aos EUA (UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2003).

18 Nascido em 1948 no Rio de Janeiro, Sérgio Vieira de Mello interrompeu a faculdade após o golpe de 1964 e transferiu seus estudos para a Universidade de Fribourg, na Suíça, por intermédio do pai, Arnaldo Vieira de Mello, um diplomata brasileiro. No final da década de sessenta começou a trabalhar no ACNUR, em Genebra. Já na década de setenta se tornou doutor em filosofia pela Sorbonne, onde fez também seu segundo doutorado já na década de oitenta. A escalada de Sérgio Vieira de Mello a altos postos da ONU se iniciou com o apontamento para secretário-geral, em dezembro de 1996, de Kofi Annan, com quem Sérgio Vieira de Mello mantinha um antigo vínculo de amizade. Em janeiro de 1998, o brasileiro se tornou o chefe do *Office of Coordination of Humanitarian Affairs*, sediado em Nova York. Em junho do ano seguinte, ele se envolveu novamente em uma complexa missão da ONU nos Bálcãs, servindo como representante especial do secretário-geral no Kosovo. Poucos meses depois, em setembro, foi designado como representante especial e administrador transicional da ONU no Timor Leste, cargo que ocupou até maio de 2002.

Porém, depois de apenas nove meses à frente do cargo, com amplo apoio dos EUA e do Reino Unido, Annan indicou, em maio de 2003, Vieira de Mello como seu representante especial no Iraque, atendendo a uma resolução do Conselho de Segurança. O brasileiro aceitou relutantemente seu apontamento e só o fez mediante o compromisso de que ficaria no Iraque apenas por quatro meses[19].

Mas a quarenta dias de deixar o país e retornar ao ACNUDH, um caminhão com explosivos, em 19 de agosto de 2003, foi detonado sob a janela do escritório de Vieira de Mello em Bagdá. Além de vários funcionários feridos, o brasileiro e outros funcionários da ONU foram mortos nesse atentado (GORDON-LENNOX; STEVENSON, 2004; POWER, 2008; MARCOVITCH, 2004; RISHMAWI, 2009).

O quarto indivíduo a ocupar o posto de ACNUDH foi o guianense Bertrand Ramcharan[20]. Ramcharan ocupou o cargo de *Deputy High Commissioner* de 1998 até 2002 e assumiu interinamente como ACNUDH em agosto de 2003, após a morte de Vieira de Mello, ficando até junho de 2004.

Apesar de algumas tentativas de protagonizar iniciativas políticas e de implementar algumas mudanças institucionais internas, Ramcharan não pode ser considerado um alto comissário da mesma relevância política e institucional que seus antecessores e sucessores. Apesar de sua habilidade diplomática e de sua vinculação histórica ao sistema de direitos humanos da ONU, Ramcharan não gozava de grande apoio de Annan e tampouco dos estados. Essa instabilidade derivava principalmente de ele não ter sido chancelado pelos estados via Assembleia Geral, o que paradoxalmente

19 Os movimentos de direitos humanos protestaram com veemência em relação a sua saída, pois, segundo eles, "The UN could hardly claim to prioritize human rights if it allowed the highest-ranking UN human rights position to remain vacant" (MERTUS, 2009, p. 33). O corpo de funcionários também não ficou satisfeito com essa saída de Vieira de Mello. Ramcharan (2005a) menciona tal insatisfação.

20 Ramcharan nasceu em 1943 e recebeu o diploma da Academia de Direito Internacional de Haia em 1973. Ramcharan participou ativamente da definição e formulação de muitas políticas e programas da ONU na área de direitos humanos. Ele foi assistente do diretor do *Centre for Human Rights* de 1975 a 1982, sob a direção de Marc Schreiber, Theo van Boven e Kurt Herndl. De 1988 a 1992, ele foi diretor do serviço de porta-voz do secretário-geral da ONU Javier Pérez de Cuéllar. Em seguida, até 1996, foi diretor da Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia e, logo depois, de 1996 a 1998, foi diretor para África do Departamento de Relações Políticas da ONU (DPA, em inglês). Após sair do DPA, sediado em Nova York, Ramcharan retornou a Genebra para se tornar *Deputy High Commissioner*.

demonstra como o ACNUDH atinge considerável legitimidade política quando apontado pelas vias previstas em seu mandato, isto é, como as organizações internacionais emprestam legitimidade (necessária inclusive para transgredir e/ou nortear seus mandatos) justamente da vinculação aos estados.

Do ponto de vista analítico, o período que se estende do início do mandato de Vieira de Mello até a saída de Ramcharan pode ser considerado como um período de instabilidade institucional do ACNUDH/EACNUDH. Apesar do destaque de Vieira de Mello na ONU (atestado nas entrevistas com funcionários, ativistas e diplomatas), sua saída para o Iraque representou uma perda de prestígio institucional do ACNUDH/EACNUDH diante dos outros atores internacionais envolvidos com direitos humanos. Em seguida, sua morte fragilizou ainda mais a instituição, a qual passou a ser conduzida durante praticamente um ano por um interino, Ramcharan, cuja indicação não havia passado pelo decisivo crivo da Assembleia Geral.

A canadense Louise Arbour foi a última alta comissária antes de Navi Pillay[21]. Após a morte de Vieira de Mello, Annan entrou em contato com Arbour e a convidou para ser a nova alta comissária. Ela se retirou da Suprema Corte canadense e, em 1º de julho de 2004, tornou-se, mediante o crivo dos membros da Assembleia Geral, a segunda mulher a ocupar o mais alto cargo de direitos humanos dentro da ONU.

Os ativistas em grande medida aprovaram a indicação de Arbour para o cargo de alta comissária, enfatizando que ela detinha tanto habilidades diplomáticas e vontade política quanto postura incisiva de denúncia quando atuou em tribunais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2008).

21 Nascida em Montreal, no Canadá, em 1947, Arbour graduou-se em Direito em 1970 pela Universidade de Montreal. Continuou seus estudos em nível de pós-graduação na Faculdade de Direito da Universidade de Ottawa. A carreira internacional da juíza canadense se iniciou em 1995, quando Richard Goldstone, então promotor dos tribunais penais internacionais da ONU para Ruanda e ex-Iugoslávia, propôs a Boutros-Ghali que ela o sucedesse. Arbour, assim, assumiu a função em setembro de 1996. Nela, a canadense conduziu os primeiros julgamentos dos dois tribunais, ainda vistos naquele momento com certa desconfiança pela comunidade internacional. Em maio de 1999, durante um bombardeio da OTAN à ex-Iugoslávia (em resposta à perseguição de minorias étnicas no Kosovo), Arbour obteve uma acusação formal contra o presidente Slobodan Milosevic por crimes de guerra e crimes contra a humanidade e uma autorização para congelar todos os seus bens ao redor do mundo. Essa foi a primeira vez que um líder de estado foi processado por um tribunal internacional. Depois desse episódio envolvendo o líder iugoslavo, Arbour retornou à Suprema Corte canadense.

A gestão de Arbour ficou marcada por grandes mudanças institucionais do EACNUDH e do sistema de direitos humanos da ONU[22]. Quanto ao primeiro, Arbour, depois de conseguir obter um incremento considerável do orçamento a partir de 2005 (de US$ 93,8 milhões, em 2004, para US$ 183,5 milhões, em 2008), liderou uma grande expansão de campo do EACNUDH[23]. Já em relação ao segundo, Arbour participou ativamente da substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos.

Além de sua própria capacidade, a expansão do EACNUDH comandada por Arbour foi amparada por um novo impulso reformista de Annan. Em março de 2005, ele publicou um relatório intitulado *In Larger Freedom: towards development, security, and human rights* (UN, 2005a). Entre vários elementos, fez um apelo para que os direitos humanos tivessem sua importância político-institucional elevada dentro da ONU diante de seus outros dois pilares, segurança e desenvolvimento. Annan estabeleceu que os direitos humanos deveriam ser incluídos nas atividades, políticas e programas dos outros dois pilares. Em suma, Annan fez um chamado ao *mainstreaming* e à expansão institucional e de campo do EACNUDH, as duas principais marcas do mandato de Arbour. Esse chamado foi muito importante, pois juntamente com o documento elaborado na *World Summit 2005* (no qual se propôs a substituição da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos), criou um momento e um impulso político que resultou em um incremento institucional e orçamentário do ACNUDH/EACNUDH bastante representativo (UN, 2005b).

22 A partir do meio do mandato de Arbour, devido inclusive à pressão dos ativistas, o EACNUDH voltou a ter um *Deputy High Commissioner*. A sul-coreana Kyung-wha Kang assumiu em setembro de 2006 e permaneceu no cargo até março de 2013, quando foi substituída pela italiana Flavia Pansieri até 2015 e, atualmente, o posto é ocupado pela australiana Kate Gilmore.

23 Em 2004, quando Arbour assumiu o posto, o EACNUDH administrava trinta e três presenças de campo, incluindo seis escritórios regionais/sub-regionais. Ao terminar o mandato de Arbour, em julho de 2008, o EACNUDH estava administrando e dando suporte a um total de cinquenta e três presenças de campo, incluindo nove presenças regionais, nove escritórios nacionais, componentes de direitos humanos em dezessete missões de paz da ONU e consultores de direitos humanos em dezesseis equipes nacionais da ONU. Em matéria de *staff*, por obra principalmente da expansão de campo, o número de funcionários praticamente dobrou de 500 para 1000 durante o mandato de Arbour. Até 2006, o setor responsável pelas missões de campo era alocado na *Programme and Research Division*. Com a expansão crescente de escritórios, esse setor foi retirado dessa divisão em 2007 e tornou-se uma divisão autônoma e passou a se chamar *Field Operations and Technical Cooperation Division* (FOTCD).

Apesar de um pouco menos confrontadora que Robinson, Arbour se valeu da voz pública de alta comissária para criticar algumas situações, inclusive de países sensíveis, como Israel e EUA. Arbour criticou diversas vezes as formas de combate ao terrorismo empregadas pelo governo Bush e seus aliados, assim como a pena de morte nos EUA (NEGUS, 2008). Mas, nesse momento, segundo um diplomata norte-americano entrevistado, um ingrediente especial adicionava tensão na relação entre EUA e ACNUDH: o anúncio de que o mandatário do ACNUDH seria o responsável por organizar uma revisão, em 2009, da controversa Conferência de Durban de 2001.

Mas, de fato, em comparação com Robinson, Arbour se valeu um pouco mais da diplomacia discreta. Segundo uma ativista do *Jacob Blaustein Institute*, Arbour, em reunião com as ONGs, chegou a dizer que a prática de *naming/shaming não funcionaria com países como Chin*a e Rússia e vários outros do G77. Na visão dela, negociações mais fechadas e discretas tenderiam a obter melhores resultados com esses atores[24].

Arbour produziu relatórios sobre as violações ocorridas em Darfur e estabeleceu uma missão de investigação atendendo ao pedido do Conselho de Segurança. Essa iniciativa resultou em um relatório que, entre outras coisas, recomendou que a situação fosse remetida ao Tribunal Penal Internacional (TPI). O Conselho de Segurança acatou o relatório, adotou a sua recomendação e, pela primeira vez, exerceu sua autoridade para remeter ao TPI uma situação de um país não signatário do Estatuto de Roma.

Ao término do mandato, Arbour anunciou que não permaneceria mais quatro anos. Segundo ela, razões pessoais motivavam a decisão. Porém, um relator especial entrevistado e um diplomata sugeriram, tal como por Schabas (2009), que a razão política para sua desistência em relação a um segundo mandato adveio da forte pressão exercida por Israel e EUA, sob o governo Bush, ambos descontentes com os pronunciamentos públicos e críticos da canadense (ANTHONY, 2008).

24 Apesar de uma aprovação geral em relação ao seu mandato por parte de ativistas (com destaque para a Anistia Internacional), essa postura de Arbour, especialmente em relação à China, não agradou muitos ativistas. Vale lembrar que a China, grande alvo dessa estratégia diplomática, se recusou a permitir que Arbour visitasse o Tibet, a despeito do fato de ela ter evitado fortemente condenar publicamente o desempenho chinês em matéria de direitos humanos.

O Mandato de Navi Pillay

Além de ter sido a primeira mulher não branca e advinda de um país distante dos centros de poder, a gestão de Navi Pillay merece uma análise em separado não apenas por ser o mais recente mandato findado, mas também por ser o mais longevo (2008-2014) e, principalmente, por ter sido aquele no qual ocorreu de forma mais bem acabada o encontro entre os vetores institucionais desenvolvidos ao longo dos anos anteriores: a estruturação burocrática herdada de Ayala Lasso, o papel de voz pública de Robinson e o incremento orçamentário, *mainstreaming* e expansão de campo de Arbour. Ademais, no mandato de Pillay foi que se amadureceram as relações institucionais e tensões políticas entre o ACNUDH/EACNUDH e o Conselho de Direitos Humanos, principal fórum intergovernamental global sobre o tema.

A sul-africana Navanethem Pillay, conhecida como Navi Pillay nasceu em Durban, em 1941. Filha de uma família pobre de origem indiana, conseguiu, graças à ajuda da comunidade indiana de seu bairro, fundos para se formar em Direito em 1965. Dois anos depois, ela abriu seu próprio escritório de advocacia, o primeiro conduzido por uma mulher na África do Sul. A partir de 1973, Pillay começou a advogar pelos direitos dos presos políticos de Robben Island, entre eles, Nelson Mandela.

Em 1995, depois da eleição de Mandela como presidente e após ter findado o doutorado em Direito em Harvard, Pillay foi indicada para a Suprema Corte do país, tornando-se a primeira mulher não branca a ocupar o posto. Mas logo depois foi indicada pela Assembleia Geral da ONU para o Tribunal Internacional de Ruanda e, em 1999, passou a presidir o Tribunal. Em 2003, Navi Pillay foi nomeada juíza da corte de apelação do TPI, cargo ocupado até ser escolhida por Ban Ki-moon para substituir Arbour. Em setembro de 2008, Pillay foi referendada pela Assembleia Geral, tornando-se a primeira mulher não branca alta comissária para os Direitos Humanos (UN, 2008).

Pillay herdou um EACNUDH com uma capacidade político-burocrática fortalecida. Ela se valeu diversas vezes dessa alta capacidade de coleta de informações ou produção de conhecimento, materializada em relatórios, para legitimar seus exercícios de voz pública ao longo de seu mandato, conforme ainda abordarei. A elevação de importância política

dos relatórios do EACNUDH assistida durante a gestão Pillay refletiu um incremento de legitimidade da organização, pois na medida em que os relatórios ganharam papel de autoridade (descritiva e normativa), mais credível tornou-se a fala do ACNUDH enquanto fonte autorizada de relato político[25].

De um lado, Arbour entregaria a Pillay um EACNUDH com uma agenda extremamente carregada, em virtude especialmente da expansão de campo. De outro, a expansão fez com que o EACNUDH alcançasse uma série de novos lugares e, com isso, uma série de atores locais. Isso significa que o ACNUDH/EACNUDH passou a ter mais interlocutores estatais para negociar diretamente, em função da questão da situação local de direitos humanos e as renovações de mandatos nacionais, e também mais parcerias firmadas com atores da sociedade civil inseridos localmente nos respectivos países. Essa inserção em diferentes e variadas sociedades civis locais não é trivial na medida em que o EACNUDH passa a ter mais parceiros confiáveis com os quais pode contar para a coleta e produção de relatórios. Com acesso à realidade local, os relatórios tendem a ser mais precisos e aumenta a credibilidade do EACNUDH, a qual, por sua vez, incrementa a autoridade das informações veiculadas pelo ACNUDH em suas negociações junto às autoridades e em seus exercícios de voz pública.

Mas Pillay também viveu tensões na relação com a expansão de campo. E Pillay, sob o contexto de forte crise econômica internacional, não contou com nenhum salto orçamentário representativo, diferentemente de sua antecessora. A sul-africana não tinha o mesmo apoio político-institucional vindo da Secretaria-Geral, agora ocupada por Ban Ki-moon, quando comparado ao apoio do qual desfrutou Arbour em sua relação com Annan. Por tudo isso, e por um foco maior na atuação no Conselho de Direitos Humanos e na sua assoberbada e complexa agenda, o ACNUDH/EACNUDH durante o mandato de Pillay não manteve o ritmo de expansão de Arbour.

25 Na visão de Ignatieff, o caso da participação de Pillay na recente situação síria foi emblemático nesse sentido: "The current High Commissioner made herself the gold standard on the human rights situation in Syria. Her count of the victims and her blunt reporting to the Security Council have consolidated the authority of her office at a time when the UN itself has lost credibility because of the Security Council impasse on Syria" (IGNATIEFF, 2014, p. 38).

Apesar de tudo isso, nos seus seis anos como Alta Comissária, Pillay imprimiu uma nova onda de expansão. Além de despachar assessores de direitos humanos para escritórios nacionais da ONU e de introduzir componentes de direitos humanos em missões de paz, a gestão Pillay firmou acordos para o estabelecimento de escritórios nacionais na Mauritânia, Guiné, Tunísia e Iêmen. Também viabilizou a abertura de um escritório regional europeu, um sul-americano e um outro no Norte da África, em 2012. Evidenciando a perenidade do traço de expansão no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH, Pillay se destacou pelo uso crescente da *Rapid Response Unit*, tanto mediante sua iniciativa própria quanto do Conselho de Direitos Humanos[26].

Ao final do mandato de Pillay, em setembro de 2014, o EACNUDH contava com sessenta e seis presenças de campo, incluindo quatorze escritórios nacionais, doze escritórios regionais, componentes de direitos humanos em treze missões de paz e consultores de direitos humanos em vinte e sete equipes nacionais da ONU.

Mas a principal contribuição incremental trazida pela alta comissária sul-africana, do ponto de vista da estruturação burocrática, foi a elevação do status institucional do diretor do escritório de representação em Nova York. Durante a gestão de Ramcharan, consolidou-se a figura de um diretor em Nova York. Porém, o cargo só ganhou proeminência política e institucional quando, em junho de 2010, sob o mandato de Pillay, ao diretor passou a ser atribuído o status de *assistant secretary-general for human*

26 Pillay reconheceu que o trabalho de campo do EACNUDH era um dos traços mais importantes da instituição: "I am fully aware that the credibility of my Office, and the United Nations as a whole, depends on being close to victims, helping them and assisting when they are threatened with or exposed to violations. This requires our independence of judgement, responsiveness from headquarters, and – crucially – service on the ground. The mandate of our country and regional offices consists largely in monitoring and reporting on human rights violations, and providing technical cooperation to prompt promotion and protection of human rights. Our public reports serve as diagnostic tools which inform our cooperation and technical assistance to Governments and other partners" (PILLAY, 2014, p. 68). Alguns exemplos são: Honduras (após o golpe de 2009), Madagascar (assistência técnica durante a crise política de 2009), Gabão (monitoramento de direitos humanos durante as eleições presidenciais de 2009), Iraque (provimento de assistência temporária à *UN Assistance Mission),* Haiti (após o terremoto de janeiro de 2010), Togo (monitoramento de direitos humanos durante as eleições de 2010), Guiné (monitoramento de direitos humanos durante as eleições de 2010), Mali (consultoria em direitos humanos à equipe nacional da ONU, em 2012) e Sudão do Sul (apoio às investigações sobre direitos humanos da missão de *peacekeeping*) (OHCHR REPORT, 2009a; 2010a; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a).

rights. Isso possibilitou que Pillay recrutasse para o posto Ivan Simonovic, que possuía ótimo trânsito junto ao sistema ONU e aos estados, inclusive junto aos membros permanentes do Conselho de Segurança. O croata Simonovic, legitimado por seu status institucional de alto nível, conseguiu aumentar a incidência política do ACNUDH em Nova York, destacadamente viabilizando uma presença mais assídua de Pillay no Conselho de Segurança, uma das principais conquistas do *mainstreaming*[27].

Pillay deu continuidade ao exercício de voz pública iniciado e consagrado por Robinson e proferiu discursos públicos condenando violações de direitos humanos cometidas pelos mais diversos estados ao longo dos seus seis anos de mandato[28]. Já em sua primeira fala para a imprensa, Pillay chamou a atenção para aqueles privados de liberdade (incluindo um milhão de crianças), especialmente aqueles aprisionados ilegalmente. Especificamente, tratou da liberação de sete prisioneiros políticos pelo governo de Myanmar, do caso de Aung San Suu Kyi, líder pró-democracia e Nobel, que esteve em prisão domiciliar por doze anos e, especialmente, da prisão de Guantánamo e de seu uso indevido pelos EUA[29] (NEWS POST INDIA, 2008).

27 Um funcionário do Escritório de Nova York, que lá trabalha desde antes de 2010, disse que a mudança do status institucional da chefia do escritório e o perfil ativo e articulado de Simonovic foram importantes para tornar o ACNUDH/EACNUDH mais relevante politicamente nos debates da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Um diplomata dos EUA entrevistado fez a mesma observação. Outra razão, não mencionada pela literatura, para Pillay ter buscado a elevação do status de seu representante em Nova York foi a questão orçamentária, já que é lá o lugar no qual as decisões orçamentárias da ONU são tomadas. Em função da crise financeira internacional, as contribuições voluntárias começaram a apresentar uma tendência de queda a partir de 2008.

28 Entre os estados, incluem-se Sri Lanka, Congo, Ruanda, EUA (com destaque para a questão de Guantánamo), Arábia Saudita, Maldivas, China, Myanmar, Líbia, Síria, Coreia do Norte, Eritreia, Israel, Rússia, Egito, Nepal e Colômbia (COHEN, 2014; MOSKALENKO et al, 2014; GENSER, 2014; NOSSEL; BROECKER, 2014; RODRIGUEZ-RESCIA, 2014; BBC, 2014; LANG, 2014; OHCHR REPORT, 2009a; 2010a; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a). Entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012, por exemplo, Pillay fez setenta e dois pronunciamentos, dos quais vinte foram específicos sobre países e, desses vinte, dez foram feitos durante visitas aos países em questão. Pillay também publicou quarenta *press releases* abordando trinta e oito países. Em geral, algo entre cinquenta e sessenta pronunciamentos e *press releases* versaram sobre países específicos.

29 Neste trecho de uma fala de Pillay em um evento no *Jacob Blaustein Institute* em 2012, percebe-se como o ACNUDH referencia a si mesmo a partir de um perfil de voz pública: "[...] unfortunately, institutions and governments do not have the quality of conscience that individual have. And so there, I stay strictly to obligations. [...] Conscience, of course, appeals to everyone, ordinary people, who don't like to see suffering anywhere. *That's why there's a huge*

Amparada por um *staff* robusto e de alta expertise, Pillay produziu muitos relatórios influentes junto ao Conselho de Segurança. A maioria desses relatórios tiveram consequências políticas e institucionais significativas. Desde 2009, Pillay vinha se debruçando sobre o conflito no Sri Lanka e a conduta do governo e dos rebeldes, por exemplo. Nesse processo, afirmou diversas vezes que deveria se estabelecer uma comissão internacional de investigação sobre o conflito, mesmo tendo ele se encerrado. Depois de uma série de denúncias públicas, Pillay conseguiu contribuir para se criar um momento político no Conselho de Direitos Humanos que autorizou, em março de 2014, uma investigação acerca das violações ocorridas no país sob a responsabilidade do EACNUDH, conforme recomendado por Pillay (OHCHR REPORT, 2009; UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2014a). A iniciativa de propor soluções para as quais o proponente é o mais indicado para a incumbência é típico de organizações burocráticas, tal como o ACNUDH/EACNUDH[30] (FINNEMORE; BARNETT, 2004).

Mas a incidência no Conselho de Direitos Humanos se deu não só a partir da contribuição de Pillay para a criação de mecanismos de investigação, como ressaltado acima. Deu-se também a partir do uso que a alta comissária fez do espaço de grande visibilidade do Conselho para trazer pautas que estavam fora dos debates mais tradicionais da agenda de direitos humanos (ABEYSEKERA, 2014).

---

volume of correspondence addressed to my Office. Because when people see something is wrong, they want some action to be taken, and they write to us. They see this as a very important office that could take the matter to international fora or draw public attention to it." (PILLAY, 2014: p. 73. Grifo meu). Em uma entrevista à CNN, após ser perguntada como ela lidava com as muitas críticas inevitavelmente recebidas por alguém em um posto como o ACNUDH, Pillay respondeu, deixando evidente como, de fato, o apelo moral é uma das fontes de autoridade do posto: "I am supremely confident that I speak with moral authority". Nessa mesma entrevista afirmou sobre os EUA: "Issues such as addressing racism, racial discrimination and suppression of freedom of assembly, Guantanamo, the use of armed drones, the assassination contracts that have been issued. I feel that the United States is moving so far away from the standards that we require from other states, that the United States requires from other states" (HULLAH, 2014).

30 Em 2011, por exemplo, foram autorizadas Comissões de Inquérito na Líbia e na Síria (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011a; 2011b; OHCHR NEWS, 2011a; HAARETZ, 2011). Em 2013, foi aprovada uma Comissão de Inquérito para a Coreia do Norte, e em 2014, poucos meses antes da saída de Pillay, o Conselho de Direitos Humanos também aprovou comissões para investigar violações de direitos humanos ocorridas na Eritreia e na Faixa de Gaza. (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2013b; 2014b; 2014c; UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2013). Todas elas sob a alçada do EACNUDH (OHCHR REPORT, 2011a; 2013a).

Um bom exemplo dessa contribuição para abertura de agenda foi a ênfase dada por Pillay aos direitos LGBT e às violações baseadas em orientação sexual e identidade de gênero (SOGI, em inglês). Apesar do caráter polêmico do tema, inclusive em seu país de origem, Pillay tomou a iniciativa, em 2010, de apontar um especialista cujo objetivo seria assessorar a ela e ao EACNUDH para a inclusão e avanço do tema dentro da agenda da ONU. Ela também apoiou os esforços de algumas delegações, dentre as quais se destaca a do Brasil, para avançar a questão por meio, por exemplo, de um pronunciamento contundente em um evento sobre o tema paralelo ao Conselho de Direitos Humanos, em setembro de 2010 (PILLAY, 2010a).

Essa mobilização de Pillay contribuiu para construir um momento político favorável à ação do Conselho que, em junho de 2011, aprovou a primeira resolução da história da ONU afirmando os direitos LGBT como direitos humanos e requisitando ao EACNUDH a produção de um relatório sobre leis e práticas discriminatórias e atos de violência contra indivíduos baseados em orientação sexual e identidade de gênero. Pillay apresentou o relatório ao Conselho em março de 2012 (OHCHR NEWS, 2012).

Em 2014, Pillay, integrando as forças políticas estatais e não estatais favoráveis à ascensão da pauta, fez novos pronunciamentos no Conselho, que aprovou mais uma resolução sobre o tema (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2014). Essa resolução requisitou à alta comissária e a seu Escritório a atualização daquele relatório apresentado em 2012, evidenciando uma lógica circular de retroalimentação entre Conselho e ACNUDH/EACNUDH.

Mas a relação entre os dois entes não é apenas de retroalimentação e cooperação harmônica. Na medida em que, de um lado, o Conselho, surgido em 2006, amadureceu seus procedimentos e seus membros compreenderam institucionalmente seu funcionamento, e, de outro, Pillay começou a dele se valer e a alcançar algum protagonismo político, as tensões entre os estados e o ACNUDH/EACNUDH surgiram.

O Conselho foi precedido pela Comissão de Direitos Humanos. Os dois representam o braço intergovernamental do sistema de direitos humanos da ONU. Historicamente, a relação do ACNUDH/EACNUDH com esse braço tem sido de suporte administrativo e de disputas políticas, pouco aprofundadas pela literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH.

Tais disputas sempre giraram ao redor do grau de independência e autonomia que o alto comissário, mas especialmente seu Escritório deveria gozar. Quando o ACNUDH foi criado, em 1993, o vinculo entre ele e a Comissão, segundo seu mandato, era essencialmente um vínculo de suporte e consulta recíproca. Portanto, o mandato não colocou o ACNUDH sob a alçada formal da Comissão, mas apenas do secretário-geral e da Assembleia Geral. Ao fazer isso, criou-se uma margem para disputa eminentemente política a respeito do relacionamento institucional e das possibilidades de monitoramento por esse braço intergovernamental em relação ao ACNUDH.

A intensidade dessa disputa aumentou à medida que a criação do EACNUDH, diferentemente da criação do ACNUDH, não passou pela aprovação da Assembleia Geral. Vale salientar que Kofi Annan, em 1997, mediante um boletim de serviços do Secretariado, regulamentou as funções do EACNUDH, surgido formalmente a partir da extinção do *Centre for Human Rights*. Assim, muitos estados não reconhecem o EACNUDH como uma figura jurídica independente, ou seja, para muitos estados (especialmente os estados do *Like Minded Group*), não faz sentido falar em uma independência do EACNUDH, uma vez que ele não possui mandato próprio[31].

O *Like Minded Group* (LMG) é um grupo de países em desenvolvimento que se organizam em coalizão para negociar em várias instâncias da ONU e da OMC. Apesar de uma configuração fluida, seus principais membros são Argélia, Bangladesh, Belarus, Butão, China, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Malásia, Myanmar, Nepal, Paquistão, Sri Lanka, Sudão, Síria, Vietnam e Zimbábue. Vale dizer que esse grupo de países em grande medida se opôs historicamente à criação do ACNUDH/EACNUDH.

Desde o surgimento do ACNUDH/EACNUDH, esse grupo de países se mobiliza para contestar o que consideram uma exacerbada autonomia

31 Um diplomata entrevistado afirmou sobre a questão da independência do EACNUDH e de sua existência jurídica formal: "É [disputa] política, porque se você começar a reforçar que existe uma figura política de uma equipe, de um escritório, de uma instituição é completamente diferente de você reforçar a ideia de que existe um representante do secretário-geral. Por exemplo, nas resoluções do Conselho dos Direitos Humanos. Quando a resolução pede alguma ação do Escritório, esses países [*Like Minded Group*] sempre introduzem emendas ou nas negociações informais pedem para que a resolução seja refeita sem mencionar o Escritório, mas sim o alto comissário, pois não existiria a instituição, a figura jurídica separada do Escritório sem ser uma equipe do alto comissário".

ou independência, especialmente do EACNUDH, uma vez que ele não é visto como uma figura jurídica formal, como já exposto. Oposição aos pronunciamentos públicos condenatórios dos alto comissários não é exclusividade de nenhum grupo de países. Países das mais variadas regiões e condições se afrontam com tais pronunciamentos. Via de regra, tentam invalidar a voz do mandatário dizendo que tais fatos denunciados não ocorreram da maneira conforme relatado, e, em alguns casos mais tensos, aponta-se uma desproporcionalidade entre a dureza do pronunciamento e a condição de servidor civil internacional do alto comissário.

O que chama a atenção no caso da oposição articulada do LMG que floresceu no Conselho durante o mandato de Pillay é o fato de ela não ser episódica e de se valer de estratégias políticas de contestação alocadas no campo administrativo-burocrático, caríssimo à afirmação do EACNUDH. Desde os tempos da Comissão, é bastante comum que esse grupo de países peça que sejam feitas auditorias ao funcionamento do Escritório. Em 2000 e 2005, por exemplo, foram feitas auditorias pelo *Office of Internal Oversight Services* (OIOS). Em 2003, pela *Joint Inspection Unit* (JIU), que viria a se tornar agente importante nessa disputa depois da criação do Conselho.

A JIU, surgida ao final da década de setenta, é a única instância de monitoramento externo da ONU. Ela é formada por especialistas que não representam seus países formalmente. Seu mandato refere-se à avaliação, inspeção e investigação dos órgãos, agências, departamentos e secretariados da ONU a pedido dos estados. Seu foco mais perene em relação ao EACNUDH, com amplo apoio não só do LMG, mas de parcela expressiva dos estados latino-americanos, tem sido a questão do desequilíbrio geográfico do *staff*. Isso sempre foi recebido pela instituição como uma tentativa política de desestabilização institucional (RAMCHARAN, 2005a).

Depois da maturação do Conselho, no entanto, houve certa reorientação desse foco, apesar da questão do equilíbrio geográfico do *staff* ser sempre a porta de entrada dos debates. Em resposta ao protagonismo do ACNUDH no Conselho com Pillay e sua capacidade de impactar na mídia e de contribuir para o desencadeamento de mecanismos como as Comissões de Inquérito (além de suas idas frequentes ao Conselho de Segurança), as inspeções requisitadas por membros do LMG passaram a se ater não apenas ao equilíbrio geográfico do *staff*, mas à necessidade

de monitoramento prévio do Conselho em relação ao planejamento de atividades e orçamentário do EACNUDH.

Logo ao final do período de *Institution Building* do Conselho, em 2007, a JIU fez uma primeira auditoria nesse sentido, mas ainda bastante atrelada à questão do *staff* (JIU, 2007). Em 2009, o LMG pediu no âmbito do Conselho um relatório de monitoramento em relação à inspeção de 2007. Nele, ainda que a questão central fosse o equilíbrio geográfico do *staff*, fez-se a seguinte sugestão: "The Human Rights Council should monitor, on a biennial basis, OHCHR staffing to ensure compliance with the mandates of the United Nations General Assembly" (JIU, 2009, p. 3).

A tensão política aumentou na medida em que Pillay, uma sul-africana de origem indiana, começou a criticar pública e enfaticamente o sistema de castas a partir de 2009. Tais pronunciamentos incomodaram não só a Índia, mas outros importantes membros do LMG, como Paquistão, Bangladesh e Sri Lanka.

Esse nível de tensões políticas culminou em uma resolução proposta por vários membros do LMG no âmbito do Conselho em 2013. Essa resolução tratava do tradicional tema do desequilíbrio geográfico do *staff* do EACNUDH, mas requisitou ao seu final que a JIU fizesse uma ampla auditoria envolvendo não apenas esse tema. Essa proposta foi aprovada com o voto contrário de países europeus e alguns latino-americanos (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2013a).

A JIU, conforme já dito, é composta por inspetores de vários países que ali estão por conta de sua *expertise* no tema e não de sua filiação nacional. Entretanto, o inspetor responsável especificamente por esse relatório da JIU foi Gopinathan Achamkulangare, que havia sido o embaixador da Índia em Genebra de 2009 a 2011 e uma das principais lideranças do LMG durante esses dois anos, antes de se tornar inspetor da JIU.

O relatório de Achamkulangare, com quem Pillay não mantinha boas relações políticas em razão de suas críticas públicas ao sistema de castas, foi publicado em 2014. Nele, Achamkulangare argumentou como o EACNUDH é uma entidade praticamente singular em todo o organograma da ONU por não prestar contas a uma instância intergovernamental antes de passar pela Assembleia Geral. Nesse sentido, o relatório afirma que há um *deficit* de *accountability* na instituição em relação aos estados,

o que, além de desrespeitar as regras da ONU, prejudicaria seu bom funcionamento burocrático e subtrairia seu respaldo político junto aos estados. Como resultado da auditoria, Achamkulangare recomendou que as instâncias intergovernamentais da ONU estudem formas institucionais de monitorar as estratégias de desenvolvimento do EACNUDH. Recomendou também ao ACNUDH que reporte periodicamente ao Conselho suas estratégias e planos de ação, com previsão orçamentária discriminada, antes de efetivamente colocá-los em prática (JIU, 2014). O cerne do argumento de Achamkulangare, assim, é que o ACNUDH não pode emprestar sua independência ao EACNUDH, pois o segundo não goza de estatuto jurídico tal como o primeiro.

A reação dos estados europeus, notadamente os nórdicos, mas principalmente de Pillay, dos altos funcionários do EACNUDH e de ativistas internacionais de direitos humanos de variadas origens foi de repúdio à visão de Achamkulangare[32]. O argumento que se contrapôs a esse relatório da JIU é de que o ACNUDH é anterior ao Conselho. Mais do que isso, o argumento é que o mandato do ACNUDH não garantiu poder de monitoramento à Comissão, e o Conselho, sendo herdeiro de todas as funções da Comissão, segundo seu mandato, não teria prerrogativa de fazê-lo.

Argumenta-se que o mandato do ACNUDH concedeu a ele a chefia do antigo *Centre* e, na medida em que o EACNUDH surgiu, em 1997, como substituto do Centre, ele não seria uma instância separada, mas acoplada ao mandato do ACNUDH. Como tal, ele necessitaria da mesma independência que o alto comissário (ISHR, 2015).

Não interessa à discussão aqui promovida *verificar* quais das partes em disputa estariam efetivamente "corretas" em seu juízo, mas destacar dois elementos constitutivos que dialogam com os propósitos do artigo[33]. O primeiro deles refere-se ao fato de as tentativas de controle e monitoramento ao ACNUDH pelos estados no âmbito do Conselho se

32 Entre as ONGs que se manifestaram publicamente incluem-se *Human Rights Watch*, CIVICUS, *Egyptian Initiative for Personal Rights, Fédération International des ligues des droits de l'homme, Forum Asia, International Service for Human Rights, World Organization against Torture*, Conectas, entre outras.

33 Atualmente, o ACNUDH apenas apresenta as prioridades e as linhas de atuação definidas internamente aos membros do Conselho. Mas essa é uma prática informal e que não implica em deliberação formal de aprovação ou reprovação pelos estados.

expressarem a partir do nível burocrático. Como informado pela perspectiva teórica que norteia essa reflexão, parte substancial da afirmação institucional do ACNUDH/EACNUDH decorre de sua natureza, de sua composição e de sua apresentação como ente burocrático. Em grande medida, a condição burocrática, vinculada ao apelo moral e à conexão jurídica junto às normas internacionais de direitos humanos, é mobilizada para justificar sua reivindicação por independência. As iniciativas da JIU, fomentadas pelo LMG, perturbam visivelmente a instituição. Em vez de simplesmente confrontá-la no plenário do Conselho, travando um embate de narrativas, contestam a independência política do EACNUDH a partir do apontamento de descumprimento de normas burocráticas da própria ONU. Questionam sua qualidade como burocracia e contestam o recorrente argumento mobilizado por funcionários e ativistas de que o ACNUDH/EACNUDH possui um mandato único e singular para cujo exercício a independência de monitoramento estatal é imprescindível[34].

Enfim, como se pôde observar, o mandato de Pillay, entre 2008 e 2014, foi, sem dúvida, decisivo no processo de desenvolvimento institucional. O destaque alcançado pelo mandato da sul-africana deve ser enquadrado a partir de duas lentes, ambas conformadoras da complexidade que caracterizam o peculiar desenho institucional do compósito ACNUDH/EACNUDH.

Do ponto de vista da liderança que personifica o posto, certamente o perfil de Pillay, sendo uma mulher sul-africana não branca de origem pobre e com engajamento histórico com os direitos humanos, atraiu muita legitimidade para suas falas e posicionamentos e contribuiu sobremaneira para que seu mandato, ainda que inevitavelmente sujeito a tensões, fosse visto como um mandato equilibrado, contribuindo para a consolidação institucional do posto.

Do ponto de vista institucional, o mandato de Pillay representou o encontro relativamente bem maturado dos principais vetores de

34 Esta fala de um alto funcionário do EACNUDH ilustra bem o recorrente posicionamento da instituição: "Nós somos bastante singular, por diferentes razões. [...] Independência é uma das mais importantes. Você não pode trabalhar sobre direitos humanos sem independência, pois se você não é independente isso significa que você está sob a influência de outros, e eles não darão a você uma imagem completa daquilo que você estava analisando. Assim, eu acho que você tem que aceitar a independência como parte do trabalho em direitos humanos. […] a diplomacia não deve esconder e nem deve ser permitido que ela esconda violações".

desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH, os quais foram se conformando desde 1994. É por isso que o mandato de Pillay perpassa os acumulados da estruturação burocrática interna, da expansão de campo, do *mainstreaming* e do incisivo uso da voz pública em pronunciamentos, inclusive dentro dos fóruns intergovernamentais da área.

Considerações Finais

Conforme dito logo acima, o mandato de Pillay merece tal destaque analítico, pois ele representa a transição para uma fase de consolidação institucional do ACNUDH/EACNUDH. Consolidação esta representada, por exemplo, pela frequente presença da sul-africana no âmbito do Conselho de Segurança ou ainda pela capacidade da mandatária de contribuir de forma relevante para a ascensão e manutenção de debates na pauta do Conselho de Direitos Humanos, como é o caso dos direitos LGBT.

Essa condição de maior consolidação, decorrente do desenvolvimento de vetores institucionais desde 1994 que culminou no mandato de Pillay, é o que contribui para que o ACNUDH/EACNUDH, apesar de suas fragilidades e dimensões, seja considerado uma voz relevante e confiável nos debates internacionais atuais sobre direitos humanos.

Por fim, vale dizer que juntamente com a expansão burocrático-institucional perene e o uso da voz pública por Pillay (e seus antecessores), as tentativas de controlar e monitorar o trabalho do ACNUDH/EACNUDH, a principal tônica da relação com a antiga Comissão e o atual Conselho, são um forte indício de agência política da instituição. O questionamento às instituições internacionais do sistema de direitos humanos não significa necessariamente que elas são desprovidas de agência (SCHAFFER; FØLLESDAL; ULFSTEIN, 2013). Na medida em que a agência é teoricamente desvinculada da necessária e recorrente promoção de mudança de comportamento nos outros atores e é conectada à inserção relevante no processo político, as queixas e tensões despertadas pelo ACNUDH/EACNUDH tornam-se indícios de que ele não é um mero epifenômeno do poder e tampouco politicamente desimportante. Caso fosse, o silêncio e a ausência de tensões seriam indicativos dessa irrelevância e da indiferença dos estados em relação a ele.

Referências Bibliográficas

ABEYSEKERA, S. The High Commissioners' promotion of universality of human rights. In: GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 121-129.

ALSTON, P. The UN's human rights record: from San Francisco to Vienna and beyond. *Human Rights Quarterly*, v. 16, 1994, p. 375-390.

ALSTON, P. Neither fish nor fowl: the quest to define the role of the UN High Commissioner for Human Rights. *European Journal of International Law*, v. 2, 1997, p. 321-335.

ALVES, J. A. L. *Relações internacionais e temas sociais*. Brasília: IBRI, 2001.

ALVES, J. A. L. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Amnesty International Press Release*. UN: High Commissioner for Human Rights resigns. 7 March 2008. 2008.

ANTHONY, L. Arbour Stepping Down as UN Rights Chief to Be With Family: Official. *The Canadian Press*. 7 March 2008. Disponível em: <http://cknw.com/News/World/article.aspx?id=4565>. Acesso em: 27 mar. 2014.

AOLAIN, F. Strategic priorities and challenges for the UN High Commissioner for Human Rights. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 35, 2004, p. 469-491.

AYALA LASSO, J. Translating the VDPA into reality: the creation of the OHCHR. In: BENEDEK, W. *et al. Global standards, local action*: 15 years Vienna World Conference. Viena: Intersentia, 2009, p. 95-100.

BADAWI, Z. Mary Robinson, UN Human Rights Chief. *BBC Talking Point Special*. 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/forum/1673034.stm#transcript>. Acesso em: 25 out. 2012.

BALDWIN, C. The Office of the High Commissioner for Human Rights and minority rights. *International Journal on Minority and Group Rights*, v. 14, 2007, p. 357-377.

BBC. UNs Navi Pillay warns of Israel Gaza 'war crimes'. 23 July 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28437626>. Acesso em: 28 nov. 2014.

BOGGAN, S. War In The Balkans: NATO warned on war crimes. 5 May 1999. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/war-in-the-balkans-nato-warned-on-war-crimes-1091503.html>. Acesso em: 11 jan. 2012.

BOVEN, T. V. The UN High Commissioner for Human Rights: the history of a contested project. *Leiden Journal of International Law*, v. 20, n. 4, 2007, p. 767-784.

BOYLE, K. (Ed.). *A voice for human rights*: Mary Robinson. Philadelphia: University of Philadelphia Press, 2008.

CERNA, C. A small step forward for human rights: the creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights. *The American University Journal of International Law and Policy,* v. 4, n. 10, 1995, p. 1265-1274.

CLAPHAM, A. Creating the High Commissioner for Human Rights: the outside story. *European Journal of International Law*, v. 5, 1994, p. 556-568.

CLARK, R. *A United Nations High Commissioner for Human Rights*. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1972.

COHEN, R. The High Commissioner for Human Rights and North Korea. In: GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights*: conscience for the world. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 293-310.

CONNORS, J.; SIMONOVIC, D. The role of UN human rights mechanisms and OHCHR in the promotion and protection of women's human rights. 15 years after Vienna: OHCHR developments and challenges. In NOWAK, M. *et al. Global standards, local action*: 15 years Vienna World Conference on Human Rights. Viena: Intersentia, 2009, p. 423-426.

COOK, H. The role of the High Commissioner for Human Rights: one step forward or two steps back? *Proceedings of the Annual Meeting*, v. 89, 1995, p. 235-242.

DESLATTE, M. Robinson consults on rights in Algeria: eyes intervention to stop violence. *The Washington Times*, 25 October 1997.

FEENEY, P. The UN World Conference on Human Rights, Vienna, June 1993. *Development in Practice*, vol. 3, n. 3, 1993, p. 218-221.

FINNEMORE, M.; BARNETT, M. *Rules for the world*: International organizations in global politics. Cornell University Press: Ithaca, 2004.

FLOOD, P. *The effectiveness of UN human rights institutions*. Washington: Praeger, 1998.

FORSYTHE, D. Mary Robinson. In: FORSYTHE, D. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press, v. 4, p. 347-349, 2009.

GAER, F. BROECKER, C. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights*: conscience for the world. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

GAER, F. NGOs and the UN High Commissioner for Human Rights. In: CARTER CENTER. *Human rights, the United Nations, and nongovernmental organizations*. Atlanta: Carter Center, 1997, p. 81-96.

GAER, F. Forward. In: RICHMOND, O; CAREY, H. *Subcontracting peace*: the challenges of NGO peacebuilding. Hampshire: Ashgate Publishing, 2005, p. XV-XX.

GAER, F. The High Commissioners and the Special Procedures: colleagues and competitors. In GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). *The UN High Commissioner for Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 133-156.

GENSER, J. The High Commissioner for Human Rights and Burma (Myanmar). In: GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). *The UN High Commissioner for Human Rights*: conscience for the world. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 349-368.

GIERYCZ, D. Human rights in the UN system since the demise of the three pillars approach. *Journal of International Organization Studies*, v. 3, n. 1, 2012, p. 60-70.

GORDON-LENNOX, G.; STEVENSON, A. *Sergio Vieira de Mello*: un hombre exceptionell. Geneva: Éditions du tricorne, 2004.

HAARETZ. UN launches international inquiry into Syria's crackdown on protesters: UN High Commissioner for Human Rights says more than 2,200 people have killed in the five-month-old crackdown. 23 August 2011. Disponível em: <http://www.haaretz.com/news/middle-east/un-launches-international-inquiry-into-syria-s-crackdown-on-protesters-1.380232>. Acesso em: 13 maio 2013.

HANNUM, H. Human Rights in Conflict Resolution: The Role of the Office of the High Commissioner for Human Rights in UN Peacemaking and Peacebuilding. *Human Rights Quarterly*, V. 28, n. 1, 2006, p. 1-85.

HERNANDEZ, M. C. A ascensão do tema dos direitos humanos no pós-Guerra Fria: a Conferência de Viena (1993). *Mediações*, v. 15, n. 1, 2010, p. 54-73.

HERNANDEZ, M. C. Direitos humanos e política externa norte-americana: a participação dos EUA na Conferência de Viena (1993). *Brazilian Journal of International Relations*, v. 2, n. 2, 2013, p. 329-351.

HERNANDEZ, M. C. *A Conferência de Viena e a internacionalização dos direitos humanos*. Curitiba: Ed. Juruá, 2014.

HERNANDEZ, M. C. O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu Escritório: criação e desenvolvimento institucional (1994-2014). Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas. 2015.

HOBBINS, A. J. Humphrey and the High Commissioner: the Genesis of the OHCHR. *Journal of the History of International Law*, v. 3, 2001, p. 38-74.

HORGAN, J. *Mary Robinson*: an independent voice. Dublin: O'Brien Press, 1997a.

HORGAN, J. *Mary Robinson*: a woman of Ireland and the World. Niwot, Colo.: Roberts Rinehart, 1997b.

HOROWITZ, J. OHCHR pre-deployment human rights training: adapting to the evolving roles, responsibilities, and influence of UN human rights officers. *Journal of Human Rights Practice*, v. 2, n. 1, 2010, p. 28-48.

HOWLAND, T. Mirage, Magic, or Mixed Bag? The United Nations High Commissioner for Human Rights' Field Operation in Rwanda. *Human Rights Quarterly*, v. 21, n. 1, 1999, p. 1-55.

HULLAH, H. Interview with Navi Pillay. 27 August 2014. Disponível em: <http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/08/27/u-n-human-rights-commissioner-navi-pillay-i-am-supremely-confident-that-i-speak-with-moral-authority/>. Acesso em: 10 set. 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH. *HRW World Report 1995*. New York: HRW, 1995.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report 1997*. New York: HRW, 1997.

IGNATIEFF, M. Rights inflation and role conflict in the Office of the High Commissioner for Human Rights. In GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). *The UN High Commissioner for Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 35-44.

IRISH TIMES. *Robinson walk-out*. 20 March 2001.

INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS [ISHR]. Human Rights Council: Reject attempts to limit OHCHR. 23 March 2015. Disponível em: <http://www.ishr.ch/news/human-rights-council-reject-attempts-limit-office-highcommissioner>. Acesso em: 25 mar. 2015.

JOINT INSPECTION UNIT [JIU]. *Funding and staffing of the Office of the High Commissioner for Human Rights*. JIU/REP/2007/8. 2007.

JOINT INSPECTION UNIT [JIU]. *Second Follow-Up to the Management Review of The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. JIU/REP/2009/2. 2009.

JOINT INSPECTION UNIT [JIU]. *Review of management and administration of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. JIU/REP/2014/7. 2014.

KANG, K. 15 years after Vienna: OHCHR developments and challenges. In NOWAK, M. *et al. Global standards, local action*: 15 years Vienna World Conference on Human Rights. Viena: Intersentia, 2009, p. 65-68.

KEDZIA, Z. The United Nations High Commissioner for Human Rights. In: BEYERLIN, U.; BOTHE, M.; HOFMANN, R.; PETERSMAN, E. *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*. Berlin: Max-Planck, 1995, p. 435-452.

KLÍMOVA-ALEXANDER, I.; HADDADIN, Y. Human rights-based approach to trafficking: the work of the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. *The Judges' Journal*, v. 52, n. 1, 2013, p. 22-27.

KOH, H. A job description for the U.N. High Commissioner for Human Rights. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 35, 2004, p. 493-503.

KOREY, W. The "Diplomatic Approach" vs. the "Human Rights Approach": *the High Commissioner for Human Rights, and the Blaustein Institute*. In: KOREY, W. *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights*. NY: Palgrave, 2001, p. 369-395.

KRATOCHWIL, F. *Rules, norms and decisions*. Cambridge University Press, 1989.

LAATIKAINEN, K. *Resistance to hegemony within the United Nations:* the 1993 Vienna Conference, human rights, and cultural relativism. Paper prepared for the International Studies Association (ISA) Annual Convention, 2004.

LANG, K. Webcast interview with Navi Pillay, UN High Commissioner for Human Rights. 01 June 2014. Disponível em: <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=EBF1F9F6-1F96-4F9E-9081-8DEAC9A8BBD0>. Acesso em: 18 jan. 2015.

MAGAZZENI, G. The role of OHCHR in promoting National Human Rights Institutions. In NOWAK, M. *et al. Global standards, local action*: 15

years Vienna World Conference on Human Rights. Viena: Intersentia, 2009, p. 169-176.

MAHONY, L.; NASH, R. *Strengthening the protection impact of human rights field presences*. Concept paper for the OHCHR Annual Meeting of Field Presences, 2010.

MAHONY, L.; MACKENZIE, T. *Protecting human rights in the DRC*: reflections on the work of the Joint Human Rights Office and MONUSCO. Fieldview Solutions, 2010.

MAHONY, L.; NASH, R.; TALADHAR, I. *Evaluation of the of OHCHR in Nepal*. Prepared for the Embassy of the United Kingdom in Nepal. Fieldview Solutions, 2010.

MAHONY, L.; NASH, R.. *Influence on the ground*: understanding and strengthening the protection impact of United Nations human rights field presences. Brewster: Fieldview Solutions, 2012.

MARCOVITCH, J. *Sérgio Vieira de Mello*. São Paulo: EdUsp, 2004.

MEARSHEIMER, J. The false promise of international institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, 1995, p. 5-49.

MERTUS, J. *The United Nations and human rights*. New York: Routlegde, 2009.

MOSKALENKO, K.; GOLDMAN, M.; FITZPATRICK, C. The High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation. In GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). *The UN High Commissioner for Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014, p. 331-348.

NASH, R.; MACKENZIE, T. *Protecting human rights in Uganda*: reflections on the work of OHCHR. Fieldview Solutions, 2011.

NEGUS, G. Interview with Louise Arbour. *SBS Dateline*. March 2003. Disponível em: <http://www.sbs.com.au/dateline/story/transcript/id/543024/n/Interview-with-Louise-Arbour>. Acesso em: 28 mar. 2014.

NESS, P. *Debating human rights*. London: Routledge, 1999.

NEWS POST INDIA. UN Human Rights Chief Spotlights Plight of Millions of Detainees World-wide, 3 October 2008. Disponível em: <www.newspostindia.com/report-61047>. Acesso em: 9 set. 2012.

NOSSEL, S.; BROECKER, C. The High Commissioner for Human Rights and the UN Human Rights Council. In GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). *The UN High Commissioner for Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014, p. 221-244.

NOWAK, M. Vienna Declaration and Programme of Action: key outcomes, results and achievements. In BENEDEK, W. *et al. Global standards, local action*: 15 years Vienna World Conference on Human Rights. Viena: Intersentia, 2009, p. 101-117.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 1994*.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 1995*.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 1996*.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 1997*.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 2002*.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 2003*.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 2009a*.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 2010a*.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 2011a*.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 2012a.*

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 2013a.*

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Strategic Management Plan 2014-2017*. 2014a.

OHCHR NEWS. Pillay calls for international inquiry into Lybian violence and justice for victims. 22 February 2011a. Disponível em: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10743&LangID=E>. Acesso em: 27 jan. 2013.

OHCHR NEWS. Pillay presents groundbreaking UN study violence, discrimination against people because of their 'sexual orientation'. 7 March 2012. Disponível em: <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11917&LangID=E>. Acesso em: 8 mar. 2014.

O'LEARY, O.; BURKE, H. *Mary Robinson*. London: Hodder & Stoughton, 1998.

O'FLAHERTY, M.; O'BRIEN, C. Reform of UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: a critique of the concept paper on the High Commissioner's proposal for a unified standing treaty body. *Human Rights Law Review*, v. 7, n. 1, 2007, p. 141-172.

PILLAY, N. Statement at the Side Event on ending violence and criminal sanctions based on sexual orientation and gender identitiy. Geneva, 17 September 2010a. Disponível em: <http://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/2010/09/Pillay.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2013.

PILLAY, N. Address by the High Commissioner at the Jacob Blaustein Institute for the advancement of human rights. In: GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights*: conscience for the world. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 63-72.

POWER, S. *Chasing the flame*: Sérgio Vieira de Mello and the fight to save the world. NY: Penguin Press, 2008.

RAMCHARAN, B. *The United Nations High Commissioner for Human Rights*: the challenges of international protection. Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2002a.

RAMCHARAN, B. *The Security Council and the protection of human rights*. London: Martinus Nijhoff Publishers, 2002b.

RAMCHARAN, B. The future of UN Human Rights High Commissioner for Human Rights. *The Round Table: the Commonwealth Journal of International Affairs*, v. 94, n. 378, 2005a, p. 97-111.

RAMCHARAN, B. The United Nations High Commissioner for Human Rights and International Humanitarian Law. *Harvard University Occasional Paper Series*, n. 3, 2005b, p. 3-43.

RAMCHARAN, B. *A UN High Commissioner in defence of human rights*: no license to kill or torture. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005c.

RAMCHARAN, B. *Human rights protection in the field*. London: Martinus Nijhoff, 2006.

RAMCHARAN, B. *Contemporary human rights ideas*. London: Routledge, 2008.

RELIEFWEB. High Commissioner for Human Rights condemns ongoing abuses in Sierra Leone. 29 Apr 1999. Disponível em: <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/high-commissioner-human-rights-condemns-ongoing-abuses-sierra-leone>. Acesso em: 30 ago. 2013.

RISHMAWI, M. Sérgio Vieira de Mello. In: FORSYTHE, D. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press, v. 3, p. 279-282, 2009.

ROBINSON, M. *Everybody matters*: a memoir. London: Hodder & Stoughton, 2012.

RODRIGUEZ-RESCIA, V. The impact of the High Commissioner on Human Rights protection in Colombia. In GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). *The UN High Commissioner for Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014, p. 369-388.

SABOIA, G. V. Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil. *Política Externa*, v. 2, n. 3, 1993, p. 17-38.

SCHABAS, W. In: FORSYTHE, D. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press, v. 1, p. 88-91, 2009.

SCHAFFER, J.; FØLLESDAL, A.; ULFSTEIN, G. International human rights and the challenge of legitimacy. In SCHAFFER, J.; FØLLESDAL, A.; ULFSTEIN, G. (Eds.). *The legitimacy of international human rights regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 1-31.

SHATTUCK, J. Vienna and Beyond: U.S. Human Rights Diplomacy in the Post Cold War World. *The DISAM Journal*, 1993.

SIGGINS, L. *Mary Robinson*. Edinburgh: Mainstream Publishers, 1997.

SIKKINK, K.; FINNEMORE, M. International norm dynamics and political change. *International Organization* 52, 4, Autumm 1998, p. 887-917.

SIMMONS, B. *Mobilizing for human rights*. Cambridge University Press, 2009.

THE ECONOMIST. *Human Rights: politics aside...,* 29 March, 1997.

TIKHONOV, A. A. The UN High Commissioner for Human Rights. *Moscow Journal of International Law*, v. 1, n. 1, 1995, p. 21-30.

TRINDADE, A. A. C. O processo preparatório da Conferencia Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993. *RBPI*, vol. 36, n. 1, 1993a, p. 1-45.

TURNER, C. U.N. Chief picks Irish President as top rights official. *Los Angeles Times*, June 13, 1997.

UNITED NATIONS [UN]. General Assembly. *High Commissioner for Human Rights*. A/RES/48/141. 1994a.

UNITED NATIONS [UN]. UN Press Release. *High Commissioner for Human Rights expresses deep concern at continuing expulsion of Eritrean nationals from Ethiopia*. 1 July 1998. HR/98/44, July 1, 1998. 1998a.

UNITED NATIONS [UN]. UN Press Release. *High Commissioner for Human Rights concerned over intensification of repression in Myanmar*. 6 October 1998. HR/98/73. 1998b.

UNITED NATIONS [UN]. UN Press Release SG/SM/6504/Rev.1, 25 March, 1998. 1998c.

UNITED NATIONS [UN]. UN Press Release. *Statement by High Commissioner for Human Rights on the Situation in Chechnya, Russian Federation*. 16 November 1999. HR/99/104. 1999.

UNITED NATIONS [UN]. *In Larger Freedom:* towards development, security, and human rights. A/59/2005, 21 March 2005. 2005a.

UNITED NATIONS [UN]. UN WORLD SUMMIT 2005 - *The World Summit Outcome Document*. GA res. 60/1, 16 September 2005. 2005b.

UNITED NATIONS [UN]. UN Press Release. New United Nations High Commissioner for Human Rights takes up her post. 1 September 2008. Disponível em: <http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/0/9B761733CA222C1DC12574B7004FE86F?opendocument>. Acesso em: 26 mar 2013.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Situation of Human Rights in the Libyan Arab Jamahiriya.* A/HRC/RES/S-15/1. 25 February 2011. 2011a.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic.* A/HRC/RES/S-17/1. 22 August 2011. 2011b.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Composition of staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. A/HRC/22/L.17. 15 March 2013. 2013a.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea.* A/HRC/RES/22/13. 9 April 2013b.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Human rights, gender orientation and gender identity.* A/HRC/RES/27/L.27/Rev.1, 24 September 2014. 2014.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Promoting reconciliation, accountability and human rights in Sri Lanka.* A/HRC/RES/25/1. 9 April 2014. 2014a.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Situation of Human Rights in Eritrea.* A/HRC/RES/26/24. 14 July 2014. 2014b.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Ensuring respect for international law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem.* A/HRC/RES/S-21/1. 24 July 2014. 2014c.

UNITED NATIONS NEWS CENTRE. *Top UN rights official raises concerns about US treatment of terror detainees*. 6 March 2003. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=6369&Cr=mello&Cr1=#.UzV6oNxzjSE>. Acesso em: 19 set 2012.

UNITED NATIONS NEWS CENTRE. Top UN official calls for international inquiry into human rights abuses in DPR Korea. 14 January 2013. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp/story.asp?NewsID=43914&Cr=Democratic&Cr1=Korea#.UzXmP9xzjSE>. Acesso em: 4 abr. 2013.

ZAYAS, A. M. United Nations High Commissioner for Human Rights. In: BERNHARDT, R. *Encyclopedia of Public International Law*, v. 4. North-Holand: Elsevier, 2000, p. 1129-1132.

ZAYAS, A. M. José Ayala Lasso. In: FORSYTHE, D. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press, v. 1, p. 130-132, 2009a.

ZAYAS, A. M. Human rights, UN High Commissioner for. In: VOLGER, Helmut. *A concise encyclopedia of the United Nations*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2010, p. 275-284.

O Brasil contra o antissemitismo

Aloysio Nunes Ferreira*

É por ter apreço especial e respeito profundo pelo Estado de Israel e pelo povo judeu que decidi reagir ao artigo "Antissemitismo à brasileira", publicado no Correio Braziliense de 20 de junho de 2017. Embora inspirado, estou certo, das melhores intenções, o texto contém equívocos que não podem ficar sem resposta. O principal deles é a tese de que haveria uma escalada do antissemitismo no governo, de que seria exemplo o voto brasileiro em uma decisão da Unesco. O artigo considera que o Brasil contestou a soberania israelense sobre Jerusalém Oriental ao votar a favor da decisão. O texto, porém, não trata da soberania, mas da preservação do patrimônio histórico, cultural e religioso da Cidade Velha de Jerusalém, sagrada para judeus, cristãos e muçulmanos, e inscrita como patrimônio cultural da humanidade por resolução da própria Unesco desde 1981.

A decisão trata, isso sim, do fato de Israel autorizar escavações arqueológicas que podem alterar esse patrimônio e proibir seu acompanhamento técnico pela Unesco, organismo criado exatamente para colaborar com a preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e religioso. O artigo não menciona que, de acordo com as resoluções da ONU, o status de Jerusalém não está resolvido — posição do Brasil e de dezenas de nações amigas de Israel, inclusive daquelas que votaram contra a decisão. Omite também que foi no governo Temer que o Brasil trabalhou para que o projeto de decisão da Unesco reconhecesse claramente os vínculos históricos das três religiões monoteístas com a Cidade Velha de Jerusalém.

A atuação decidida da delegação brasileira e de outros países afins ajudou a eliminar os aspectos mais problemáticos do projeto. É verdade que o texto final não é perfeito. Por essa razão, a delegação brasileira, em

* Aloysio Nunes Ferreira é ministro de estado das Relações Exteriores. Artigo originalmente publicado no *Correio Braziliense,* em 29 de junho de 2017.

sua explicação de voto, reafirmou que continuará a atuar para que futuros textos sejam totalmente imparciais e tenham caráter técnico de proteção do patrimônio da humanidade, livre de elementos políticos indesejáveis.

O artigo também ignora a posição histórica do Brasil de reconhecer a necessidade da solução de dois estados para o conflito árabe-israelense e as obrigações que decorrem do direito internacional, inclusive no tocante ao status dos territórios palestinos ocupados. O mais grave e inaceitável na argumentação, porém, é assimilar o voto brasileiro ao antissemitismo e ao antissionismo, numa acusação que é tão despropositada quanto injusta. Por essa lógica, qualquer voto contrário às posições oficiais de Israel seria sinal de antissemitismo. Em 1975, como aponta o artigo, houve de fato o voto a favor da resolução que classificava o sionismo como forma de racismo, erro que foi posteriormente corrigido.

O Brasil de hoje se pauta nessas e em outras questões pelo exame criterioso do direito internacional e pela busca do entendimento e da solução pacífica das controvérsias. Valorizamos a relação com Israel e defendemos o combate ao verdadeiro antissemitismo, o que se manifesta na exclusão e na violência contra judeus, mas para isso não precisamos adotar um alinhamento automático às posições oficiais de nenhum país. Anualmente nos juntamos à condenação ao antissemitismo e outras formas de racismo no Dia Internacional em Memória das Vítimas do Holocausto.

O que desejamos é a paz e a prosperidade para Israel, objetivo que depende em grande medida de uma solução política definitiva para o conflito na região. Isso explica nossa defesa da solução de dois estados (Israel e Palestina) convivendo em paz e segurança, em fronteiras internacionalmente reconhecidas e mutuamente acordadas, com base no direito internacional. E é também por essa razão que não nos furtamos em condenar a violência indiscriminada e os atos terroristas, quaisquer que sejam as motivações.

No Itamaraty, temos orgulho dos atos heroicos dos únicos brasileiros "justos entre as nações", ambos integrantes do Serviço Exterior Brasileiro: Luiz Martins de Souza Dantas e Aracy Guimarães Rosa. Os dois descumpriram instruções superiores para apoiar a fuga de judeus da Europa, colocando seu dever para com a humanidade acima das conveniências. Esses exemplos de coragem inspiram hoje os esforços brasileiros em prol

da superação do verdadeiro antissemitismo, que deve ser combatido com as armas da tolerância, do diálogo e da justiça.

Esse é um compromisso permanente de toda a sociedade brasileira que a política externa continuará refletindo e projetando por meio de posições equilibradas, ancoradas no direito internacional e na melhor tradição humanista do Itamaraty.

Governança da Internet, nascimento de um regime

Pedro Ivo Ferraz da Silva*

Resumo

O artigo apresenta os elementos principais do regime internacional de governança da Internet, buscando contextualizá-lo no processo de surgimento, desenvolvimento e consolidação da Rede Mundial de Computadores. Além de listar e descrever os principais marcos de institucionalização do citado regime, o texto dedica especial atenção ao papel desempenhado pelo Brasil nesse processo, tanto em função de suas conquistas internas como também por meio da atuação externa de sua diplomacia e demais setores interessados do país.

Palavras-chave: Sociedade da Informação; Governança da Internet; Regime Internacional.

Introdução

Certa vez, o artista plástico chinês Ai Wei Wei afirmou: "A Internet é uma terra selvagem com seus próprios jogos, linguagens e gestos, por meio da qual estamos começando a compartilhar nossos sentimentos comuns". A afirmação, bastante lúcida, exprime uma definição que não é incompatível com a forma como costumamos perceber a Internet. Um emaranhado de dispositivos, redes, equipamentos, aplicações e computadores que, de maneira aparentemente anárquica, consegue compor um sistema em que qualquer elemento pode se comunicar com outro, podendo até ser veículo de "sentimentos comuns". Essa interpretação, legítima do ponto de vista

* Diplomata de carreira. É chefe do Setor de Energia, Meio Ambiente e Ciência & Tecnologia da Embaixada do Brasil em Nova Delhi e ex-assessor da Divisão da Sociedade da Informação do Itamaraty (12/2013 a 1/2017).

de um usuário, esconde, contudo, uma realidade por trás do funcionamento da Rede. A de que a Internet opera segundo uma ordem, ou melhor, um conjunto de ordens, por mais complexo e difuso que seja.

A essa suposta organização damos o nome de "governança da Internet", conceito que se desenvolveu em paralelo à evolução da Rede, mas que tem adquirido contornos de um regime internacional – com instituições, princípios e normas – apenas nos últimos 20 anos, em decorrência do crescimento vertiginoso que a Internet experimentou nesse período. Para compreendê-lo, portanto, é necessário termos presente o modo como a Internet surgiu, cresceu e se difundiu, adquirindo o estatuto de maior fenômeno tecnológico do século XXI.

Surgimento e evolução da rede

A Internet como a conhecemos hoje – a de escala global, dos sítios de comércio eletrônico, dos portais de notícias, dos mecanismos avançados de busca, das redes sociais – é um fenômeno de pouco mais de duas décadas. Teve início em 1992, após decisão da National Science Foundation (NSF) – agência federal norte-americana para o financiamento de pesquisas científicas – de expandir para fins adicionais à pesquisa a então rede de computadores que estava sob sua tutela. Até então, a "NSFNET" era restrita ao intercâmbio de informações entre instituições de pesquisa. Seus padrões de comunicação e aplicativos foram resultados de décadas de contribuições de engenheiros e cientistas atuantes nos setores acadêmico, militar e privado, não apenas dos Estados Unidos, mas também da Europa e de outros países, sobretudo industrializados.

O *e-mail*, por exemplo, cujos endereços teriam o formato <usuário@ servidor>, foi concebido em 1972 por Ray Tomlison, engenheiro a serviço da empresa estadunidense BBN Technologies. O protocolo TCP/IP, que garante a interoperabilidade entre as distintas redes físicas que integram a Internet, foi desenvolvido, também em 1972, em conjunto por Robert Kahn, líder de projeto a serviço da Defence Advanced Research Project Agency (DARPA), e Vinton Cerf, acadêmico da Universidade de Stanford na Califórnia. Onze anos mais tarde, em 1983, o jovem cientista da computação Paul Mockapetris, da Universidade do Sul da Califórnia, concebia o revolucionário sistema de nome de domínios (DNS), que permitiu a identificação de servidores por meio de palavras concatenadas

(p.ex. "laranja.arvore", "brasilia.brasil"), que são traduzidas em endereços de máquina. Sete anos depois, em 1990, o britânico Tim Berners-Lee, então pesquisador do CERN (Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear) apresentou ao mundo a *World Wide Web* e seu princípio de servidores distribuídos cujos conteúdos (texto, vídeos, sons, *links*) poderiam ser "baixados" aos terminais de usuários por meio de programas denominados *browsers* (navegadores).

Quando, portanto, a "NSFNET" foi aberta para o público em geral, já contava com um conjunto de padrões e tecnologias que possibilitaram seu uso para atividades comerciais, entretenimento ou simples comunicação interpessoal. Nesse momento, surgiram os denominados provedores de acesso, empresas de comunicação que, inicialmente por meio do uso da infraestrutura existente de telefonia fixa, garantiam a conexão de lares, de estabelecimentos comerciais e de empresas à crescente rede mundial de computadores. A partir daí, o aumento de usuários foi vertiginoso. De 7 milhões de usuários em 1992, a Internet passou a ter pouco mais de 110 milhões cinco anos mais tarde, e acima de 600 milhões uma década depois, em 2002. No ano de 2005, a Rede atingiu seu primeiro bilhão de usuários, o segundo veio em 2010, tendo o terceiro chegado em 2014. O prognóstico é que a população de internautas seja de 4 bilhões em 2020.

Paralelamente ao crescimento de usuários, também proliferaram as empresas com atuação exclusivamente *on-line*, sobretudo nas áreas de comércio eletrônico, *software web*, mecanismos de busca, hospedagem de *sites* e *e-mails*, etc. São rebentos da primeira fase da abertura comercial da Internet corporações como Yahoo!, Netscape Communications (responsável pelo desenvolvimento de navegador homônimo), Universo Online e Buscapé, as duas últimas brasileiras. Empresas já previamente estabelecidas no mercado de tecnologia, como a Microsoft e a Sun Microsystems, entre outras, também lançaram importantes iniciativas com o objetivo de serem reconhecidas como corporações *web*, entre elas o serviço Hotmail e a linguagem de programação Java, com forte ênfase em comunicação de redes.

Um pouco mais tarde, no início dos anos 2000, emergiu e popularizou-se o conceito "Web 2.0", que serviu para designar uma seguinte etapa de evolução da Internet, marcada pelo uso da rede como plataforma de interação e colaboração. Trata-se da Internet dos *blogs*, das páginas *wiki* e,

sobretudo, das redes sociais como MySpace (2003), Orkut (2004), Facebook (2004) e Twitter (2006), entre outras, em que o usuário final assume o papel de produtor de conteúdo, para além das tradicionais funções de consumidor de produtos e informação. Outro fenômeno dessa nova fase da Internet foi o da "folksonomia" (do inglês, *folksonomy*), que constitui um sistema distribuído de indexação de informação, operacionalizado mediante o uso de descritores (*tags,* sendo o modelo mais popular aquele iniciado com o símbolo #), criados e usados livremente pelos usuários da rede. Por meio das conhecidas *hashtags,* um internauta é capaz de reunir rapidamente os *posts* de distintas redes sociais sobre um mesmo tema ou evento.

Concomitantemente à "Web 2.0", a evolução das tecnologias de telecomunicações possibilitou que a Internet fosse também acessada por dispositivos móveis, convergência essa que causou um impacto de grandes dimensões no curso de desenvolvimento da Rede. Além de impulsionar o princípio colaborativo do uso da Internet, a introdução do acesso de banda larga móvel, sobretudo os padrões *Wi-Fi* e *3G*, fez expandir o mercado de computadores portáteis, ou *handhelds*, e foi condição para o surgimento dos aplicativos móveis, ou *apps*, que em 2017 devem movimentar mais de 70 bilhões de dólares. A união entre dados e mobilidade inaugurou uma nova etapa na história comercial da Internet, produzindo serviços de grande apelo público, como Uber e Waze, relacionados à área de transportes, Tinder e Happn, na área de relacionamento interpessoal, além de conferir dinamismo e expandir consideravelmente a funcionalidade de serviços originalmente apenas *web*, como as redes sociais (Facebook, Instagram), *e-banking*, entrega de alimentação etc.

Assim como, na metade dos anos 1990, era impossível predizer como a então nascente Internet se desenvolveria, qualquer exercício de previsão sobre como a Rede será utilizada em dez, cinco ou até mesmo um ano corre o sério risco de resultar em um retumbante fracasso. Algumas tecnologias emergentes, no entanto, sugerem pistas sobre possíveis trajetórias de evolução da Rede. A Internet das Coisas (*Internet of Things*), que consiste na introdução de equipamentos e objetos de uso diário à rede de computadores, é uma delas. Com a redução gradativa do tamanho e do preço dos semicondutores, facilitou-se, e muito, a produção de dispositivos de comunicação que podem ser incorporados, por exemplo, a monitores

cardíacos, lixeiras públicas, vestuários, etc. Com acesso à Internet, um sensor preso ao torço de um idoso poderá, por exemplo, enviar dados sobre seus batimentos cardíacos ao sistema de monitoramento de uma clínica. Similarmente, lixeiras em uma cidade poderão informar sobre seus níveis de ocupação e, desse modo, otimizar as rotas dos caminhões de coleta. Tênis de corrida poderão, ainda, encaminhar a um banco de dados remoto informações sobre o ritmo, a velocidade e a pisada de um atleta. A computação em nuvem – mais um conceito do que uma tecnologia propriamente dita –, configura outra tendência significativa, com uso cada vez mais difundido à medida que as pessoas adquirem mais de um dispositivo para se conectar à Rede. Outra novidade que, aparentemente, deverá se consolidar no futuro é a tecnologia *blockchain*, que elimina a necessidade de uma entidade central para a transferência de ativos – por exemplo, a figura do Banco Central no que concerne a transações em moedas nacionais – e a substitui por um princípio distribuído de atualização e verificação. A famosa moeda eletrônica *bitcoin*, concebida no contexto da crise econômica de 2008, foi a primeira aplicação do *blockchain*. Ao lado dessas tecnologias, é possível que muitas outras, das quais não temos o mínimo conhecimento, alterem de modo radical a Internet como a conhecemos atualmente.

A necessidade de uma governança da Internet

Na segunda metade da década de 1990, à medida que a Internet crescia, ficava mais patente, por um lado, que a gestão de seus elementos técnicos carecia de uma organização melhor, caso contrário poderia comprometer seriamente a expansão orgânica da rede. Por outro lado, passaram a surgir implicações de natureza ética, jurídica e cultural difíceis de serem antecipadas. Casos como o envolvendo a Yahoo! e entidades de sociedade civil francesas acerca da comercialização *on-line* de artigos nazistas (THE GUARDIAN, 2000) – permitida nos EUA, mas não no país europeu – e a ação movida pela banda de *heavy metal* Metallica contra o serviço de compartilhamento de música *Napster* (FORBES, 2000), ambos ocorridos no ano 2000, apenas prenunciaram um novo registro de questões e polêmicas que viriam a ser mais e mais recorrentes nos anos seguintes. Da necessidade de abordar tais tipos de desafios – tanto os de natureza técnica como política – surgiu o conceito de "governança da Internet".

No plano técnico, o marco principal associado à consolidação e, por que não dizer, institucionalização da governança da Internet foi a criação, em 1998, da Corporação da Internet para a Atribuição de Nomes e Números, mais conhecida pelo acrônimo em inglês – ICANN. Rebento da administração do presidente Bill Clinton, a ICANN foi estabelecida como uma empresa sem fins lucrativos com o intuito de centralizar a gestão e distribuição dos identificadores únicos da Internet: os endereços IP (Internet Protocol), por exemplo "192.168.140.125" ou "244.24.56.74", que identificam inequivocamente toda e qualquer máquina ou dispositivo conectados à Rede; o sistema de nomes de domínio (ou *Domain Name System* – DNS), por exemplo <www.itamaraty.gov.br>, <www.google.com>, que possibilita o endereçamento de servidores na Rede por meio de caracteres alfanuméricos, mais fáceis de serem memorizados; e os chamados "parâmetros de protocolos", que associam porção de recursos compartilhados (por exemplo uma "porta" de comunicação em um computador) aos diferentes protocolos que operam na Internet.

Antes da ICANN, a gestão desses repositórios de nomes e números estava a cargo de um único pesquisador vinculado ao Departamento de Defesa americano, situação que impunha, naturalmente, sérias restrições quanto à possibilidade de expansão da Rede. Ao atribuir tal função a uma entidade privada, o governo norte-americano pretendeu criar as condições necessárias para que a Internet se expandisse de modo orgânico e eficiente, sem as limitações geralmente associadas a burocracias do setor público. Apesar, contudo, de "terceirizar" a gestão desses recursos, o governo dos EUA não abdicou de sua posição privilegiada, e impôs à ICANN um contrato com o Departamento de Comércio, mais especificamente com a Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA), subordinada àquele departamento. O contrato atribuía à agência governamental, entre outras prerrogativas, as de supervisionar a atuação da ICANN e de decidir sobre eventual transferência de funções para outra entidade, não afastando a possibilidade de que voltasse às mãos da administração pública.

À medida que o tempo foi passando, a ICANN desenvolveu um sistema de gestão único, mesclando componentes de uma organização tradicional, em que as decisões são tomadas de cima para baixo (*top-down*) a partir de um colegiado restrito, e de uma associação comunitária, em que

cada membro detém voz e poder para influenciar os rumos da organização como um todo (*bottom-up*). Outro elemento bastante peculiar, embora não exclusivo, que a estrutura da ICANN incorporou foi a participação de diversos setores da sociedade em seus mecanismos de decisão. Não obstante sua natureza privada, a ICANN assumiu funções que lhe atribuía uma posição central no sistema de gestão da Internet, situação essa que implicava responsabilidades de natureza não apenas técnica, mas também política, social e comercial. Não foi de se estranhar, portanto, que, ao lado de engenheiros de rede e de administradores de sistemas informáticos, homens de negócio, advogados, funcionários de governos e ativistas de sociedade civil viessem a se interessar pela atuação da ICANN e a querer ter influência sobre as decisões que regessem a distribuição dos identificadores únicos da Internet.

A ICANN passou a contar, por exemplo, com um Conselho de Assessores Governamentais (*Governmental Advisory Committee* – GAC) – no qual o governo brasileiro, por meio do Itamaraty, detém um assento, entre outros 169 governos –, responsável por opinar em questões afetas a políticas públicas; com uma comunidade *At-Large* (ALAC), que representa os usuários finais da Internet e à qual todo e qualquer indivíduo pode se filiar em caráter privado; e com uma comunidade de usuários não comerciais (*Non Commercial Stakeholder Group* – NCSG), que representa organizações detentoras de domínios de Internet sem fins lucrativos. Apesar da natureza heterogênea, a ICANN é fortemente influenciada pelo setor privado, sobretudo norte-americano e europeu, por meio de empresas de registro de domínios, como a Verisign – detentora do domínio ".com", que, com seus 120 milhões de registros comercializados (cada um, em média, a 7 dólares anuais), movimenta mais de 1 bilhão de dólares ao ano – e Afilias, detentora do ".info", entre outros. Além dos detentores de registros (chamados de *registries* em inglês), outro grupo de natureza privada também muito influente na ICANN é o das empresas de corretagem de domínios (*registrars*), que fazem a intermediação entre o usuário final e os *registries* e, ao oferecerem serviço adicional como hospedagem e ferramentas de confecção de *sites*, abocanham valor bastante significativo do mercado. Empresas como GoDaddy – com atuação no Brasil – e Network Solutions, ambas com sede nos Estados Unidos, estão entre as maiores desse nicho.

Nos últimos seis anos, a ICANN passou por dois grandes processos de mudança. O primeiro teve início no ano de 2011 e consistiu na iniciativa, encabeçada pelo *Board* da empresa e com o apoio maciço do setor privado, de ampliar o mercado de domínios. Até então, os chamados domínios de nível de topo (*Top Level Domains* – TLDs) consistiam em pouco mais de 200 códigos de países (*country codes*) – por exemplo, ".br" para o Brasil, ".fr" para a França, ".pt" para Portugal – e alguns poucos domínios genéricos – como o já citado ".com", o ".org" ou o ".net". Com o estabelecimento de uma rodada de atribuição de novos genéricos, a empresa permitiu, a princípio, que qualquer nome se tornasse um TLD, como foi o caso de ".travel", ".hotel" e ".music", entre centenas de outros. Segundo as políticas elaboradas pela comunidade da ICANN e chanceladas pelo *Board* da empresa, cada TLD seria concedido a um preço fixo de 185.000 dólares, salvo os casos de grande apelo comercial, para os quais se faria um leilão. O leilão do ".shop", por exemplo, rendeu mais de 40 milhões de dólares aos cofres da ICANN, e o ".app", pouco mais de 25 milhões. Apesar de ter turbinado o orçamento da empresa, o processo de concessão gerou inúmeras controvérsias, sendo que algumas resultaram em contenciosos formais.

O caso mais emblemático foi o relacionado ao TLD ".amazon". Em 2011, a gigante de comércio eletrônico "Amazon.com" protocolou junto à ICANN o pedido de exploração do referido domínio, solicitação que foi contestada pelos governos de Brasil e Peru. O argumento do Itamaraty e da Torre Tagle foi que tal domínio remeteria a área geográfica compartilhada por vários países sul-americanos e que, portanto, teria um vínculo cultural e social com o continente, correndo o risco de ser deturpado por eventual exploração comercial. Após muitas idas e vindas, que incluíram análise por especialista em direito internacional, pronunciamento do Senado brasileiro e nota dos estados membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o *Board* da ICANN resolveu denegar o pedido da "Amazon.com", deixando o TLD bloqueado para qualquer uso. Atualmente, o caso encontra-se sob análise de um painel de revisão independente (INTERNATIONAL CENTRE FOR DISPUTE RESOLUTION, 2016) – previsto nos estatutos da ICANN – que deverá, em breve, emitir parecer a respeito. A depender do resultado, não estaria descartada a possibilidade de que a empresa norte-americana acione a

justiça comum californiana – a ICANN tem sede e está formalmente constituída em Los Angeles – para resolver o litígio.

Outro processo que alterou – embora com limitações importantes – a estrutura da ICANN foi sua desvinculação do Departamento de Comércio norte-americano. Em março de 2014, a NTIA anunciou a intenção de abdicar de seu papel de supervisora da ICANN e, para tanto, solicitou à comunidade multissetorial de partes interessadas (*stakeholders*) que elaborasse uma proposta de transição que compreendesse uma nova estrutura de governança para a empresa. Como uma das condições, o governo americano indicou que a ICANN pós-transição deveria prever a manutenção do princípio de multissetorialismo e, nesse sentido, explicitou que a empresa não poderia ser convertida em uma instituição intergovernamental. O processo durou mais de dois anos, envolveu centenas de pessoas de diversas partes do mundo, e culminou em uma proposta que, por um lado, criou uma ICANN independente, governada por um arranjo comunitário e multiparticipativo, mas que, por outro lado, preservou a condição de empresa submetida às leis do estado da Califórnia. A partir de 1° de outubro de 2016, a ICANN, portanto, já não respondia mais ao comando direto do executivo norte-americano, mas seguia subordinada a todos os atos normativos e decisões judiciais daquele país. Discussões sobre a jurisdição da empresa seguem na agenda da ICANN, estando o debate, em linhas gerais, polarizado entre aqueles que defendem a manutenção do unilateralismo norte-americano e os que sugerem que a empresa esteja submetida ao direito internacional.

Outro elemento importante desse campo técnico da governança da Internet é o *Internet Engineering Task Force* (IETF), responsável pela elaboração e manutenção dos protocolos de comunicação e demais padrões da Rede. O IETF, contrariamente à ICANN, não pode ser classificado como uma empresa ou mesmo como uma organização, haja vista que não está formalmente constituído em nenhum país e não possui membros ou funcionários. Todos que atuam no âmbito do IETF o fazem sem vínculo direto a ele, estando, em geral, filiados a uma empresa, um órgão estatal ou uma organização sem fins lucrativos. O IETF promove três reuniões ao ano, sempre com o patrocínio de uma gigante de tecnologia. Os encontros, que congregam, em sua maioria, engenheiros, incluem dezenas de sessões dos grupos de trabalho e versam sobre temas

distintos como segurança, algoritmos de roteamento, aplicações *web*, comunicação *real-time*, etc. O resultado final dos inúmeros GTs são as chamadas RFCs (*Requests for Comments*), especificações técnicas que são adotadas pelos diversos fabricantes de *software* e *hardware* e, desse modo, garantem a interoperabilidade de aplicações e equipamentos na Internet. O IETF não detém o monopólio de todas as regras de comunicação empregadas na Rede, muito embora seja responsável pela padronização das mais essenciais, como os protocolos TCP/IP. Entidades como o W3C (*World Wide Web Consortium*, incumbida da padronização das linguagens HTML e XML, entre outras) e IEEE (*Institute of Electrical and Electronics Engineer*, responsável pelos padrões de rede local "Ethernet" e rede sem fio *Wi-Fi*) realizam trabalho semelhante. Não raro, ao ser comparado a seus congêneres, o IETF é criticado pela falta de eficiência e por compreender ciclos demasiado longos de atualização de padrões. Em sua defesa, muitos afirmam que o IETF preconiza método democrático de decisão (uma RFC é apenas aprovada mediante consenso amplo dos integrantes de um GT) e tem se provado adequado há mais de três décadas (a primeira reunião do IETF ocorreu em janeiro de 1986, na Califórnia, com 21 participantes, e a mais recente, a 98a, ocorreu em março de 2017, em Chicago, com mais de 1500 pessoas).

No âmbito político, pode-se afirmar que o grande marco da governança da Internet foi a Cúpula Mundial sobre Sociedade da Informação – CMSI (*World Summit on Information Society* – WSIS), realizada em duas etapas: 2003, em Genebra, e 2005, em Túnis. Convocada a partir de uma resolução da Assembleia Geral da ONU, de 2002, a CMSI refletiu o crescente interesse, e preocupação, dos estados nacionais com o desenvolvimento acelerado das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e seus impactos nas diversas esferas da vida social. O escopo da CMSI, portanto, englobou a governança da Internet, mas não se limitou a ela, estando relacionado às TICs em geral, o que inclui sistemas de computação, rede celular, telefonia fixa, televisão analógica e digital; enfim, toda e qualquer tecnologia de processamento e transmissão de informação.

Um dos conceitos centrais debatidos na CMSI foi o de "hiato digital" (*digital divide*), que, de certo modo, conferiu à Cúpula um significativo tom desenvolvimentista. Em um registro formal, trata-se da diferença existente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento quanto ao

acesso aos "benefícios da revolução da tecnologia da informação" (WORLD SUMMIT OF INFORMATION SOCIETY, 2003, § 10). Em termos mais concretos, diz respeito às disparidades existentes no mundo quanto à infraestrutura, distribuição e utilização das tecnologias digitais, em particular a Internet. No ano da realização da segunda etapa da CMSI, 2005, uma média de 70% da população dos países da OCDE tinha acesso à Internet fixa, ao passo que menos de 17% da população dos demais países gozavam da mesma condição (UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕE, 2011, p. 18). Além de consagrar o conceito, a CMSI levou o combate ao hiato digital à condição de princípio basilar e norteador de suas disposições.

Os dois documentos principais emanados da CMSI foram o Plano de Ação de Genebra e a Agenda de Túnis. O primeiro, aprovado na primeira etapa da Cúpula, é composto por uma série de objetivos, distribuídos em 11 linhas de ação: (i) papel das partes interessadas na promoção das TICs para o desenvolvimento; (ii) infraestrutura; (iii) acesso a informação e conhecimento; (iv) construção de competências (*capacity building*); (v) confiança e segurança no uso das TICs; (vi) ambiente facilitador (*enabling environment*); (vii) aplicação das TICs (*e-government, e-business, e-learning, e-health, e-employment, e-environment, e-agriculture, e-science*); (viii) diversidade cultural e identidade; (ix) mídia; (x) dimensões éticas da sociedade da informação; (xi) cooperação internacional e regional. O amplo escopo do Plano, além de fazer jus à crescente ubiquidade das TICs, refletiu necessidade de esposar suas metas com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), aprovados anos antes, também no contexto das Nações Unidas. Entre os objetivos estabelecidos em Genebra, estão, por exemplo, os de integrar as TICs aos diversos níveis de educação escolar e profissional; criar bibliotecas públicas digitais; adotar estratégias de universalização do acesso à Internet; tomar medidas *antispam*; promover o uso de TICs em pequenas e médias empresas; aprimorar sistemas de informação para comunicar com rapidez possíveis focos de epidemias; possibilitar que populações indígenas desenvolvam conteúdo digital em seus próprios idiomas; combater conteúdo digital danoso; entre muitos outros.

O segundo documento, a Agenda de Túnis, conferiu maior prioridade à governança da Internet, consagrando conceitos e estabelecendo mandatos e instituições para sua evolução. Uma das ideias chave apresentadas no

documento é a de multissetorialismo. Refere-se ao princípio de que a governança da Internet compreende a atuação conjunta de governos, setor privado e sociedade civil, em que cada setor contribui conforme seu respectivo papel. O instrumento, contudo, não traz considerações detalhadas sobre os tais papéis, lacuna que, até hoje, é motivo de debates e controvérsias. Quais seriam as prerrogativas dos governos? A que compete o setor privado, em contraste com a sociedade civil?

Outra ideia importante assentada pela Agenda de Túnis foi a distinção entre temas de natureza técnica e operacional (*technical and operational matters*) e assuntos de política pública (*public policy issues*) no tocante à governança da Internet. Essa diferenciação, conquanto óbvia a princípio, serve como referência para delimitar, em linhas gerais, o campo de atuação de entidades como ICANN e IETF e também para indicar a área em que os governos têm prerrogativas importantes. Como nada é tão certo quando visto em seus detalhes, com o passar do tempo ficou evidente que certas funções da ICANN têm, conforme vimos no caso da concessão de TLDs genéricos, fortes implicações políticas, razão pela qual a diferenciação introduzida pela Agenda de Túnis deve ser vista com certa cautela. O próprio IETF tem, aliás, se debruçado sobre questões relativas ao impacto de seus padrões sobre os Direitos Humanos, outro exemplo que evidencia a dificuldade de se traçar uma linha clara entre o técnico e o político.

No âmbito institucional, dois foram os principais mandatos estabelecidos pelo documento aprovado na capital tunisiana. Por um lado, foi criado o Fórum de Governança da Internet (*Internet Governance Forum* – IGF), com propósito de servir de espaço de diálogo multissetorial em torno de políticas públicas afetas à Internet. O IGF, tal como idealizado, devia estimular a interação entre os distintos setores interessados na governança da Internet e promover debate global em torno dos principais desafios relativos à evolução da Rede. O Fórum foi concebido como uma instância sem poder decisório, desempenhando papel meramente complementar às demais instituições existentes. Do ponto de vista administrativo, seria assistido por um secretariado permanente, subordinado hierarquicamente ao ECOSOC, e coordenado por um Grupo Assessor Multissetorial (*Multistakeholder Advisory Group* – MAG), composto por participantes dos

vários setores (governo, setor privado, comunidade técnica e acadêmica, sociedade civil) oriundos das diversas regiões do globo.

A princípio esvaziado (a primeira edição, realizada em 2006, em Atenas, reuniu não mais de 700 pessoas, e contou com menos de 30 sessões temáticas), o IGF evoluiu consideravelmente ao longo de seus quase onze anos de existência e se consolidou como o principal evento internacional de governança da Internet. A edição de 2016, realizada na cidade mexicana de Guadalajara, recebeu mais de 2.000 participantes, de mais de 120 países, e abrigou em torno de 200 *workshops*, envolvendo temas diversos como liberdade de expressão, segurança cibernética, fragmentação da Internet, comércio digital, Internet das Coisas, neutralidade de rede, identidade digital, entre muitos outros. Apesar de ainda estar destituído de poderes deliberativos, o IGF vem transformando-se consideravelmente, passando de um mero espaço de debate para uma instância capaz de produzir estudos e materiais de referência, como foi o caso do relatório *IGF Policy Options for Connecting the Next Billion*, contendo sugestões de políticas públicas para expandir o acesso mundial à Internet. Com mandato renovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas até 2025, a expectativa é que o IGF siga sua trajetória bem-sucedida e, eventualmente, evolua para uma instância com algum poder de decisão.

Se o IGF pode ser apresentado como um caso de sucesso, a outra criação institucional da CMSI não pode valer-se do mesmo crédito. A rigor, não se pode falar em "criação", haja vista que, embora previsto na Agenda de Túnis, o processo de "cooperação aprimorada" (*enhanced cooperation*) nunca foi colocado em prática. Trata-se de uma definição apresentada no parágrafo 69 do referido instrumento, que se lê:

> *We further recognize the need for enhanced cooperation in the future, to enable governments, on an equal footing, to carry out their roles and responsibilities, in international public policy issues pertaining to the Internet, but not in day-to-day technical and operational matters, that do not impact on international public policy issue* (WORLD SUMMIT OF INFORMATION SOCIETY, 2005, § 69).

Mais adiante, no parágrafo 70, o documento indica que o processo deve prever o desenvolvimento "de princípios aplicáveis globalmente sobre assuntos de política pública associados à coordenação e gestão

dos recursos críticos da Internet". Finalmente, no parágrafo seguinte, solicita ao secretário-geral da ONU que inicie o processo de "cooperação aprimorada", envolvendo "todas as organizações relevantes" e "todos os setores interessados em seus respectivos papeis".

Contrariamente ao IGF, o mandato estabelecido para a efetivação da cooperação aprimorada foi redigido de maneira assaz lacônica e, para dizer o mínimo, não isenta de generalidades e contradições. Se, por um lado, o processo é definido como um assunto de governos, por outro lado, prevê a participação de todos os setores interessados. Além disso, ao adotar o termo "organizações relevantes", abriu-se a possibilidade para o envolvimento de toda e qualquer entidade que reclame algum interesse na definição de políticas para a Internet, um universo não reduzido tendo em vista a pertinência social, cultural e política que a Rede adquiriu com o tempo. Outro fator de controvérsia foi o fato de o mandato do IGF também prever a "[discussão] de assuntos de políticas públicas relacionados a elementos chave da governança da Internet" (WORLD SUMMIT OF INFORMATION SOCIETY, 2005, § 72), representando possível sobreposição de atribuições.

Diante de tantas possibilidades de dúvida, a Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CSTD, na sigla em inglês), subordinada ao ECOSOC e responsável pela coordenação da implementação dos resultados da CMSI, criou, em 2013, o Grupo de Trabalho sobre Cooperação Aprimorada, incumbido de preparar relatório que assentasse definição do assunto e propusesse meios para sua operacionalização. O grupo, de formação multissetorial e com distribuição geográfica equilibrada, não conseguiu cumprir o mandato, em decorrência das fortes diferenças de posição entre seus membros, sobretudo os governamentais. De um lado, países como Rússia, Índia e Irã advogaram posição favorável à institucionalização de espaço exclusivamente intergovernamental, em que os estados pudessem discutir e decidir sobre políticas públicas relacionadas à Internet; e, de outro, países como Estados Unidos e Suécia, que, no entendimento de que o IGF já cumpriria funções destinadas ao debate sobre políticas para a Internet, objetaram a criação de qualquer novo mecanismo. O principal mérito do GT, contudo, foi o de ter iniciado mapeamento do ecossistema de governança da Internet, com vistas a identificar eventuais lacunas que possam ser supridas por uma

nova instituição. Em 2016, o grupo foi recriado, com o propósito de dar continuidade ao exercício.

Tendo em vista a diversidade de ações e objetivos estabelecidos em seus resultados, a CMSI disparou, direta e indiretamente, uma série de iniciativas, encabeçadas pelas diferentes agências do sistema ONU e demais atores do vasto ecossistema de governança da Internet. A União Internacional de Telecomunicações (UIT) passou a realizar anualmente o *WSIS Forum*, com o propósito de discutir soluções de implementação dos objetivos do Plano de Ação de Genebra. A UNESCO encabeçou discussão sobre acesso à informação, diversidade e ética na Internet, que culminou, entre outros resultados, no relatório *Keystone to foster inclusive knowledge societies* (UNESCO, 2015), lançado em 2015, que identificou oportunidades e desafios para a universalização da Internet, acompanhada da garantia de que se manteria como ferramenta aberta, global e segura. Em campo mais específico, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), lançou, em conjunto com a UIT, o *E-agriculture Strategy Guide* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2016), além de realizar Fórum dedicado ao tema. A Organização Mundial de Saúde (OMS), além de criar unidade dedicada a *e-health*, passou a trabalhar em conjunto com seus membros para o desenvolvimento de planos nacionais de adoção de TICs na área de saúde. Similarmente, a Organização Meteorológica Mundial (WMO) reforçou, entre outras medidas, ações de estímulo à cooperação internacional para o estabelecimento de redes digitais e para o intercâmbio de dados de observações climáticas.

No que concerne mais especificamente à governança da Internet, a institucionalização do IGF motivou o surgimento de Fóruns regionais e nacionais de igual propósito. Desde 2008, por exemplo, é realizado o Fórum de Governança da Internet da América Latina e Caribe (LACIGF), também de natureza multissetorial e aberta, compreendendo espaço de debate sobre soluções e entraves para o desenvolvimento da Internet na região. De modo similar, África (AfIGF), Europa (EuroDIG), Ásia-Pacífico (APrIGF) e os países árabes (Arab IGF) também instituíram seus mecanismos de diálogo. Nos âmbitos nacionais, são mais de 40 iniciativas, com forte perspectiva de crescimento. Alguns espaços foram também criados em torno de identidades comuns, merecendo destaque o

projeto *Youth IGF*. Muito embora tais iniciativas preservem, a exemplo do fórum global, caráter não deliberativo, o mero fenômeno de multiplicação do "modelo IGF" denota o crescente interesse por discussões globais em torno do futuro da Internet e a importância do paradigma multissetorial de governança.

Para além do ecossistema criado diretamente pelos resultados da CMSI, muitos outros mecanismos e instrumentos surgiram inspirados, de uma forma ou de outra, nos princípios e propósitos fornecidos pela cúpula. A *Global Conference on Cyber Space*, por exemplo, foi concebida em 2011 por alguns governos e elevou-se a espaço privilegiado de diálogo sobre temas de segurança cibernética, entre outros. A *Freedom Online Coalition*, instituída no mesmo ano, resultou da iniciativa de 15 países – hoje são mais de 30 membros – e consolidou-se como agrupamento voltado para a defesa da liberdade na Internet e a proteção dos Direitos Humanos no ambiente digital. No âmbito regional, destaca-se o Plano de Ação da América Latina e Caribe para Sociedade da Informação, mais conhecido como "eLAC", que consiste na elaboração periódica de agendas digitais para a região, em espectro que perpassa temas como governo eletrônico, infraestrutura de comunicação, economia digital e, obviamente, governança da Internet. Em decorrência do êxito alcançado, o eLAC recebeu, em 2015, prêmio da UIT por representar exemplo bem-sucedido de iniciativa regional para a implementação dos resultados da CMSI.

O desenvolvimento de um regime de governança da Internet recebeu, pois, um impulso significativo com a CMSI, muito embora apresente, conforme vimos, antecedentes importantes como a constituição do IETF, na década de 1980, e a criação da ICANN, em 1998. Também anterior à conclusão da CMSI, foi a iniciativa, no âmbito da I Comissão da Assembleia Geral da ONU, de estabelecimento de "Grupo de Peritos Governamentais sobre Desenvolvimentos no Campo da Informação e Telecomunicações no Contexto da Segurança Internacional" (GGE), com propósito de examinar riscos existentes e potenciais relacionados ao mundo virtual e a buscar instrumentos de cooperação multilateral para eliminá-los. No momento, o Grupo encontra-se em sua quinta edição, tendo a última, sob a presidência do Brasil, apresentado relatório (ONU, 2015) com princípios que incluem a observância do Direito Internacional também no âmbito cibernético, a proibição de que estados usem terceiros (*proxies*) para cometer atos ilícitos

por meio do uso de TICs e o reconhecimento da liderança da ONU em promover o diálogo sobre segurança no contexto dessas tecnologias. A atual formação do grupo é composta por representantes governamentais de 25 países e deverá entregar relatório em meados de 2017.

Outro marco fundamental, conquanto de natureza bastante diferente à CMSI, foi a revelação, em junho de 2013, de atividades de interceptação de comunicações perpetrada por agências governamentais. As "revelações Snowden" não apresentavam denúncias diretamente relacionadas aos sistemas de gestão e controle da Internet, mas chamaram a atenção para a necessidade de se repensar os sistemas de comunicação à luz de princípios e valores como privacidade, respeito à soberania e os Direitos Humanos, em geral. Direta e indiretamente, o quadro de governança da Internet viu-se implicado pela polêmica, motivando múltiplas reações.

O discurso da ex-presidente Dilma Rousseff na abertura da 68ª Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2013, constituiu a primeira reação formal ao episódio, realizada em ambiente multilateral. Além de denunciar as práticas de espionagem de que ela própria havia sido alvo, a então mandatária brasileira exortou a comunidade internacional a estabelecer um "marco civil multilateral para a governança e uso da Internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção de dados que por ela trafegam" (ROUSSEFF, 2013).

Semanas depois, como resultado da reunião entre Dilma Rousseff e o então CEO da ICANN, Fádi Chehadé, o governo brasileiro, em parceria com o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), anunciou a realização, no ano seguinte, de um encontro internacional sobre governança da Internet. O evento, que posteriormente recebeu o nome oficial de "Reunião Multissetorial Global para o Futuro da Governança da Internet", mas ficou conhecido pela marca "NETmundial", teria o objetivo de estabelecer uma carta de princípios para a governança da Internet, bem como o de desenvolver um "mapa do caminho" para a evolução futura do ecossistema. Com pouco mais de 5 meses de preparação, o evento foi realizado em São Paulo, nos dias 23 e 24 de abril de 2014, e reuniu mais de 1000 pessoas, de mais de 100 países, entre representantes de governos nacionais, empresas, ONGs e entidades acadêmicas. O encontro ficou consagrado por ter produzido, pela primeira vez na trajetória da

governança da Internet, um documento elaborado e acordado em ambiente multissetorial, por meio de processo "de cima para baixo" (*bottom-up*).

A "Declaração Multissetorial da NETmundial" (*NETmundial Multistakeholder Statement*) consagrou, por um lado, certos princípios de governança da Internet, entre eles, o direito de expressão, privacidade, liberdade de informação, diversidade cultural e linguística, arquitetura aberta e distribuída, multissetorialismo, transparência e padrões abertos (REUNIÃO MULTISSETORIAL GLOBAL SOBRE O FUTURO DA GOVERNANÇA DA INTERNET, 2014). Por outro lado, a carta listou sugestões de evolução futura do ecossistema de governança da Internet, clamando pela continuidade e reforço do mandato do IGF, pelo incremento da cooperação internacional em segurança cibernética e pela implementação do conceito de cooperação aprimorada. Outro elemento significativo, também pertencente ao *roadmap*, diz respeito ao pedido de conclusão do processo de internacionalização ICANN. Sobre a corporação, aliás, cabe recordar que o anúncio da desvinculação em relação ao governo norte-americano havia ocorrido um mês antes da realização da NETmundial, tendo representantes da NTIA admitido que a realização do evento em São Paulo teria precipitado a referida decisão.

Outro processo que se deu após as denúncias de espionagem foi a iniciativa, capitaneada pelos governos de Brasil e Alemanha no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, de adoção de resolução sobre Direito à Privacidade na Era Digital (ONU, 2014). A proposta, aprovada ainda em 2013, consagrou o princípio de que "os direitos que as pessoas têm *off-line* também devem ser protegidos *on-line*" e chamou atenção para a necessidade de que os estados nacionais respeitem o direito à privacidade, também no contexto das comunicações digitais.

Uma resolução posterior, aprovada no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), instituiu a figura do relator especial para Direito à Privacidade, cargo a que ascendeu, em julho de 2015, o maltês Joseph Cannataci, professor da Faculdade de Mídia e Ciência da Informação da Universidade de Malta. Em seu primeiro relatório submetido à Assembleia Geral, em 2016, Cannataci (2016) apresentou o plano de trabalho para o mandato que se encerrará em julho de 2018. Identificou cinco áreas prioritárias, a saber: (i) *Big Data* e dados abertos; (ii) segurança e monitoramento; (iii) dados de saúde; (iv) dados pessoais processados

por empresas; e (v) "um melhor entendimento sobre privacidade". Trabalhando colaborativamente com especialistas das cinco áreas identificadas, e interagindo com comunidades de setores interessados por meio de reuniões e eventos públicos, o relator especial pretende apresentar documento final no início de 2018. Em decorrência da publicidade que o assunto adquiriu ao longo dos últimos quatro anos, e considerando o interesse político e comercial em torno da privacidade de dados pessoais, o trabalho de Cannataci constitui um dos processos mais importantes em curto prazo no contexto da governança da Internet.

A denúncia das atividades de espionagem constituiu um dos temas do processo de revisão abrangente dos resultados da CMSI, realizado no segundo semestre de 2015, e que culminou na adoção de um documento final durante evento de alto nível, que teve lugar na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, em dezembro do mesmo ano. O *outcome document* do processo CMSI+10, adotado por consenso, reafirmou muitos dos princípios e objetivos definidos em Genebra e em Túnis, mas logrou importantes avanços também (ONU, 2016).

Primeiramente, ampliou tanto horizontal como verticalmente o conceito de hiato digital. O desenvolvimento e a implantação de tecnologias de comunicação de banda larga, tanto fixa como móvel, ao longo dos anos que sucederam à CMSI tornou mais complexa a avaliação de disparidades entre países. À mera distinção binária entre ter e não ter acesso somaram-se considerações a respeito da velocidade de transmissão e recepção de dados, além da resiliência da conexão. Nesse contexto, o processo CMSI+10 reconheceu a necessidade de levar em conta a qualidade do acesso para se ter uma avaliação fiel e completa do fenômeno do hiato digital. Além disso, outras perspectivas de hiato foram reconhecidas, como aquelas que se observam em um mesmo país ou região ou entre homens e mulheres. A partir do CMSI+10, passou-se a falar de hiato digital no plural.

Outro resultado importante advindo do processo de revisão foi o reconhecimento expresso do caráter, a uma só vez, multissetorial e multilateral da governança da Internet. A polarização entre países adeptos de um modelo exclusivamente multiparticipativo e de países defensores de uma liderança intergovernamental foi quebrada, ao menos formalmente, pelo entendimento, defendido por Brasil e alguns outros países, de que o vasto rol de questões que dizem respeito ao campo da governança da

Internet comporta, coevamente, mecanismos multissetoriais e multilaterais. Se, por um lado, a gestão dos identificadores únicos da Rede pode e deve ser delegada a um arranjo que contemple todos os setores interessados, os temas afetos à segurança cibernética devem subordinar-se a uma coordenação estatal, tendo em vista sua implicância legal. De modo semelhante, disposições sobre ética no ambiente digital devem ser debatidas em ambiente público e aberto, mas a deliberação sobre regras internacionais para o comércio eletrônico internacional merece tratamento multilateral.

No plano institucional, o CMSI+10 renovou o mandato do IGF por mais dez anos, até 2025, e, conforme vimos, estabeleceu nova edição do GT de Cooperação Aprimorada, de forma a permitir continuidade do esforço de se alcançar entendimento comum sobre o conceito. O documento emanado de Nova Iorque também sugere a realização de novo processo de revisão em dez anos, no que provavelmente será chamado de CMSI+20.

O papel do Brasil

Desde a primeira conexão de instituições brasileiras à Internet – ocorrida em 1988, por meio de *links* estabelecidos entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e o Fermilab de Chicago e entre o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) e a Universidade de Maryland – a Rede experimentou um crescimento permanente, em certos momentos de escala exponencial, no Brasil. Com a abertura comercial, na década de 1990, surgiram os provedores de acesso e as empresas de conteúdo *online*, tais como Mandic e UOL, mas também outros como os serviços de correio eletrônico "Zipmail" e "Brasil Online – BOL", o mecanismo de buscas "Cadê" e *sites* de comércio eletrônico como o da Brasoftware. No país, o número de internautas passou de pouco mais de 300.000 em fins de 1995, para quase 2 milhões dois anos mais tarde e quase 10 milhões no início da década de 2000 (IBGE, 2016). Atualmente, são mais de 100 milhões de brasileiros conectados à Rede.

No âmbito da governança, evolução semelhante observou-se a partir do fim da década de 1980. Em 1989 – muito antes, portanto, da criação da ICANN – o domínio ".br" foi delegado ao "registro.br", entidade criada dentro da estrutura organizacional da FAPESP. Tendo em vista

o uso exclusivamente acadêmico da rede, apenas entidades de pesquisa expressavam interesse em registrar endereços dentro do ".br". O universo de "clientes" do domínio era, pois, bastante reduzido.

No contexto do processo de abertura da Rede no país, uma Portaria Interministerial (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 1995), de maio de 1995, no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, expedida pelos então Ministérios das Comunicações (MC) e da Ciência e Tecnologia (MCT), criou o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), com as funções de "coordenar a atribuição de endereços IP (*Internet Protocol*) e o registro de nomes de domínios", "recomendar padrões para todos os serviços Internet no Brasil" e "coletar, organizar e disseminar informações sobre o serviço Internet no Brasil", entre outras atribuições de cunho consultivo. A mesma portaria estabeleceu a composição do Comitê, atribuindo-lhe a natureza multissetorial que o caracteriza até hoje. À época, faziam parte do CGI.br cinco representantes governamentais (MCT, a quem cabia a coordenação, MC, Telebrás, CNPq e a Rede Nacional de Pesquisa – RNP), um representante da comunidade acadêmica, outro da empresarial, um representante de provedores de serviços e um representante da comunidade de usuários. Importante ressaltar, ainda, que a nomeação dos representantes de cada cadeira cabia exclusivamente aos dois ministérios signatários da portaria.

Em decorrência do rápido crescimento da Internet no país e da variedade de implicações que passou a ter, em setembro de 2003, já no governo Lula, foi expedido um decreto presidencial (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003) que impôs significativas mudanças ao CGI.br. Além de ampliar o espectro de atribuições do Comitê – que passou a ter também a incumbência de estabelecer diretrizes estratégicas para o desenvolvimento da Internet no país e de fazer-se representar em fóruns técnicos internacionais relativos à Rede – sua composição foi expandida de 9 para 21 membros, sendo 9 de órgãos estatais (MCT, seguindo à frente da coordenação, MC, Casa Civil, Ministério da Defesa, MDIC, MPOG, Anatel, CNPq e Fórum de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia), quatro representantes do setor empresarial (divididos em provedores de acesso e conteúdo, provedores de infraestrutura de telecomunicações, indústria de bens de informática e setor empresarial usuário), quatro representantes do terceiro setor, três representantes da

comunidade científica e tecnológica e um representante de "notório saber em assuntos de Internet". Para além da diversificação dos membros e a relativa perda de espaço do setor governamental (que passou a constituir minoria), a portaria presidencial estabeleceu o princípio de que cada setor escolheria seus próprios representantes, a partir da constituição de colégios eleitorais.

O CGI.br, desde sua criação, conta com orçamento próprio, oriundo da cobrança anual pelos registros de endereços no domínio ".br". Em sua estrutura, encontram-se órgãos como o NIC.br, responsável pela operacionalização das funções do ccTLD e da distribuição de endereços IP; o Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT.br), responsável pelo monitoramento, prevenção e combate de incidentes cibernéticos na rede brasileira; o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br), incumbido de realizar estatísticas sobre o uso das TICs no país; e o Centro de Estudos e Pesquisas em Tecnologias de Redes e Operações, que desenvolve soluções de *software* e *hardware* para aprimorar a eficiência da infraestrutura de redes de computadores.

Em função de sua já longa tradição de multissetorialismo, o CGI.br é percebido internacionalmente como um importante modelo de gestão nacional da Internet. Em muitos países, a gestão do domínio nacional é delegada a entidades privadas (como é o caso da Alemanha, Chile, Estados Unidos e Países Baixos, por exemplo), a instituições acadêmicas (Portugal, Peru, Itália) ou a órgãos governamentais (Argentina, Bolívia, Nigéria, China, Rússia). Por envolver os múltiplos setores interessados no uso e desenvolvimento da Rede no país, o modelo brasileiro é amplamente reconhecido como a solução que reflete adequadamente a natureza pública e heterogênea da Internet mundial.

Outro ativo brasileiro de grande projeção no exterior é o Marco Civil da Internet. Promulgado em 23 de abril de 2014, no mesmo dia da abertura da NETmundial, a Lei 12.965 foi pioneira ao "estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil" (BRASIL, 2014). Tratou-se do primeiro instrumento normativo nacional exclusivamente dedicado ao estabelecimento de direitos e deveres no contexto da Rede mundial de computadores. O Marco Civil consagrou princípios como o de proteção da privacidade, estabilidade da rede, respon-

sabilização de agentes de acordo com suas responsabilidades e a natureza participativa da Rede. Entre suas disposições principais, está a obediência ao preceito de neutralidade de rede, entendido como o tratamento isonômico de "quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação" (BRASIL, 2014). A consagração de tal princípio permitiu, por exemplo, o questionamento do projeto "Internet.org", que previa a construção de infraestrutura para conexão à Internet em favela da cidade de São Paulo, limitando, contudo, acesso a apenas alguns conteúdos da Rede. Outra prática tida, por muitos, como contrária ao princípio de neutralidade da rede é a de *zero rating*, por meio da qual operadoras de telefonia celular concedem acesso sem custo a alguns aplicativos, em detrimento de outros. Outro dispositivo importante da lei são as provisões de armazenamento de registros de conexão à Internet, que devem ser guardados sob sigilo por prazo de um ano e que podem apenas ser divulgados a autoridade policial por meio de mandado judicial.

Não foi, contudo, apenas pelo conteúdo que o Marco Civil da Internet se consagrou mundo afora. O processo de elaboração do texto que serviu como base para o projeto de lei também merece ser destacado. A motivação para a redação de uma carta de direitos para usuários da Internet surgiu em reação a uma iniciativa, de 2008, de criação de uma lei de tipificação dos crimes perpetrados por meio da Internet. Tratava-se de uma ampla lista de atividades ilícitas que incluía, entre outras, pornografia infantil, fraude bancária e *download* gratuito de músicas e programas de computador. No âmbito da sociedade civil brasileira, surgiu então um movimento contrário a lei, sob o argumento de que, antes de condenar e punir as atividades de usuários, seria importante afirmar seus direitos. A partir daí, os Ministérios da Justiça e da Cultura uniram-se para coordenar amplo processo de contribuição pública, por meio de plataforma eletrônica, com vistas a elaborar um texto legal que representasse o anseio da sociedade civil mobilizada. Após longo processo de debate e redação coletiva, chegou-se à linguagem que conformou a redação inicial do PL 2126/2011, posteriormente alterada no contexto do processo legislativo que culminou no Marco Civil da Internet. Apesar das mudanças significativas, a lei promulgada preservou, em grande medida, os principais elementos do texto construído colaborativamente.

O amplo reconhecimento da contribuição brasileira para questões afetas à Internet não é decorrente apenas dos feitos realizados no plano interno. A atuação internacional do país também merece ser ressaltada. Antes mesmo da CMSI, o governo brasileiro já havia tomado a iniciativa de reunir todos os demais países latino-americanos e caribenhos em Santa Catarina, em junho de 2000, para juntos debaterem e acordarem uma carta de objetivos relacionados ao desenvolvimento e à adoção das TICs na região. A Declaração de Florianópolis (CEPAL, 2000) listou, ao todo, vinte linhas de ação, incluindo compromissos com políticas de acesso, alfabetização digital, redução de custos de comunicação e produção de conteúdos digitais locais. Nas duas etapas da CMSI, assim como nos trabalhos preparatórios que as antecederam, o Brasil foi voz ativa na defesa da perspectiva dos países em desenvolvimento, sempre atribuindo especial atenção à necessidade de se superar, por um lado, o hiato digital, e, por outro, o unilateralismo que caracterizava a gestão da Internet. Ainda em 2005, o Brasil seria sede da primeira Reunião Ministerial do eLAC, realizada no Rio de Janeiro.

O protagonismo brasileiro teve continuidade no período pós-CMSI. O país é o único a ter sediado por duas vezes o IGF, a primeira, no Rio de Janeiro, em 2007, e a segunda, em João Pessoa, em 2015. Por iniciativa da organização brasileira, a edição na capital paraibana contou com a participação dos facilitadores do processo CMSI+10, fato que contribuiu decisivamente para os resultados alcançados, semanas depois, durante o evento de alto nível em Nova Iorque. Ainda no que concerne aos resultados da CMSI, o país tem atuado com destaque no Grupo de Trabalho de Cooperação Aprimorada, tendo assumido a presidência da segunda edição do grupo. Desde a primeira etapa, o governo brasileiro tem agido de modo construtivo, buscando identificar bases que possam permitir a construção de um entendimento comum sobre o conceito.

No contexto da ICANN, tanto o governo brasileiro como os representantes de outros setores do país têm participado ativamente dos principais debates e processos deliberativos da corporação. Conforme vimos, o Itamaraty foi uma das partes essenciais na defesa do domínio ".amazon", assim como tem sido vocal em questões como a proteção de nomes geográficos e de países. Em outras comunidades, como a de ccTLDs, a de gTLDs e a de endereços, representantes brasileiros também têm tido

presença marcante. No âmbito do processo de transição da supervisão da ICANN, o Brasil teve três representantes no grupo que foi incumbido de revisar e aprovar a proposta de reforma estrutural da empresa, além de ter um assento no grupo de trabalho dedicado exclusivamente à revisão dos mecanismos de prestação de contas (*accountability*) da corporação. Três brasileiros já ocuparam assentos no conselho de diretores da ICANN. Em reconhecimento à contribuição da comunidade brasileira, a ICANN adota o português como uma de suas sete línguas, além das seis línguas oficias das Nações Unidas.

Nos últimos anos, o Brasil também tem desempenhado papel essencial nas discussões motivadas pelas revelações de Edward Snowden. Conforme vimos, o discurso da ex-presidente Dilma Rousseff na ONU, três meses após a divulgação das práticas de interceptação, foi inspiração para a realização da NETmundial e para a iniciativa teuto-brasileira sobre direito à privacidade no contexto do Conselho de Direitos Humanos. Também precipitou, indiretamente, a decisão do governo norte-americano de abrir mão da supervisão direta das funções desempenhadas pela ICANN. A reconhecida liderança brasileira nesse contexto também levou o país a assumir, em 2014, a presidência do GGE sobre segurança das telecomunicações no âmbito da I Comissão da AGNU.

Conclusão

Tendo realizado uma breve recuperação histórica do surgimento e evolução da Internet e delineado as principais características da governança da Rede, resta-nos questionar sobre o futuro. Assim como, no plano tecnológico e econômico, seria difícil realizar qualquer previsão sobre o desenvolvimento da Internet, também no que concerne à governança qualquer exercício de prognóstico resultaria praticamente inviável.

Nos últimos anos, é fato, tem se observado uma consolidação do princípio de que as principais decisões sobre a gestão da Rede devem emanar de processo colaborativo, envolvendo todos os setores interessados, segundo seus papeis e responsabilidades. Nesse plano abstrato, o conceito de multissetorialismo parece satisfazer a todos, mas as dificuldades surgem quando se trata de refletir sobre os tais papeis e responsabilidades que cada grupo ou setor deve efetivamente exercer. Nem mesmo na ICANN, em que tal modelo estaria supostamente operante

há quase vinte anos, essa é uma questão resolvida. Os recentes processos de transição e de reestruturação dos mecanismos de pesos e contrapesos revelaram, por exemplo, uma forte oposição de comunidades do setor privado à participação de governos em importantes deliberações no âmbito da corporação. Um dos resultados concretos dos referidos processos foi a imposição de limitações à atuação do GAC, condição a que nenhum outro grupo foi submetido. Em outros foros, como o LACIGF, discute-se a representatividade do setor acadêmico e, em caráter inovador, se jornalistas ou jovens deveriam constituir comunidades independentes com assento em comitês coordenadores. No contexto do eLAC, recentemente admitiu-se a participação de entidades não governamentais como observadores na mesa de coordenação da iniciativa. O multissetorialismo constitui, portanto, um conceito que, por um lado, recebe formas distintas conforme o espaço em que é aplicado, e que, por outro lado, está, dentro de um espectro temporal, em constante transformação. Emprestando termo empregado pelo ex-chanceler Celso Amorim, ao lidar com o multissetorialismo, estamos diante de um conceito de "geometrias variáveis".

Uma questão que o debate em torno do multissetorialismo muitas vezes encobre, e que será crucial para o futuro da governança da Internet, é a referente à participação equilibrada de países desenvolvidos e em desenvolvimento nas diversas instâncias de gestão da Rede. Em sua origem, o regime de governança da Internet tinha, por razões óbvias, uma clara natureza unilateral, com os Estados Unidos exercendo, tanto política como economicamente, sonora primazia. O gradual espraiamento da Rede diversificou a palheta de atores, mas esses ainda estão, em grande medida, geograficamente limitados. Das dez maiores empresas de Internet, seis são norte-americanas (STATISTA, 2016). Os Estados Unidos abrigam quase 1,6 bilhão de endereços IPs, ao passo que China e Índia juntas não chegam a 25% desse montante (DOMAINTOOLS, SEM DATA), apesar de possuírem uma população de internautas quase quatro vezes maior que a do país inventor da Internet. Essas disparidades verificam-se também no âmbito específico da gestão de identificadores únicos e do desenvolvimento de protocolos de comunicação. Segundo pesquisa (AFNIC, 2016) realizada pelo gestor do domínio ".fr", correspondente à França, das 190 posições de liderança na ICANN, 40% são ocupadas por norte-americanos, ao passo que latino-americanos, por exemplo, representam

14% do total e africanos, 11%. Situação mais díspar é observada no IETF, em que, na sua 98a conferência[1], mais de 75% dos participantes, tanto presentes como remotos, eram oriundos de países desenvolvidos, 45% só dos Estados Unidos. Até o momento, o IETF organizou apenas duas reuniões em países em desenvolvimento, das quase 100 já realizadas.

Há, portanto, uma geografia e uma geopolítica da Internet que se distancia dos atributos de virtualidade e dispersão aos quais comumente associamos a Rede. É fato, porém, que, à medida que mais pessoas se conectam, há uma tendência a que o desequilíbrio entre países ricos e pobres diminua, ao menos no que diz respeito ao número de internautas. Para que, contudo, tal processo de equalização seja acompanhado de uma multiplicação dos polos de poder, seria necessário, por um lado, estimular a indústria *on-line* e de tecnologia da informação nos centros não tradicionais, como África e América Latina, transformando tais regiões em produtoras de conteúdo, produtos e serviços digitais, ante seu atual papel de mercado consumidor passivo; e, por outro lado, buscar a adoção de regras nos mecanismos decisórios e não decisórios de governança da Internet que promovam a participação de representantes de regiões menos favorecidas, acompanhadas de programas de capacitação que lhes permitam efetiva inserção nos processos e mecanismos de tais instâncias.

A governança da Internet possui, portanto, esse caráter paradoxal, que, de um ponto de vista, lhe confere como natureza conceitualmente dispersa, haja vista a multiplicidade de temas e iniciativas que surgiram e continuam a surgir sob a sua rubrica; e que, sob um outro ângulo, lhe confina espacialmente, fazendo refletir a tradicional ordem geopolítica que têm prevalecido ao longo do fim do século XX e início do século XXI. O primeiro viés é decorrente de um processo irreversível, impossível de ser freado, não obstante a preferência de alguns estados por um modelo mais centralizado de governança; o segundo tenderá a consolidar-se, caso a comunidade da Internet se renda passivamente às estruturas hegemônicas de poder.

1 Disponível em: <https://www.ietf.org/registration/ietf98/attendance.py>. Acesso em: 2 abr. 2017.

Referências Bibliográficas

AFNIC. *ICANN Diversity Data*. Paris, 20 jun. 2016, p. 13. Disponível em: <https://www.afnic.fr/medias/documents/Dossiers_pour_actualites/2016_Icann_Diversity_Data.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 12965, de 23 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 2 abr. 2017.

CANNATACI, J. A. *Report of the Special Rapporteur on the right to privacy*. Genebra, 8 mar. 2016. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Privacy/A-HRC-31-64.doc>. Acesso em: 1º abr. 2017.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. *Declaración de Florianópolis*. Florianópolis, 21 jun. 2000. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4312/florianopolis.htm>. Acesso em: 2 abr. 2017.

DOMAINTOOLS. *DomainTools Internet Statistics – IP Addresses*. Disponível em: <http://research.domaintools.com/statistics/ip-addresses/>. Acesso em: 2 abr. 2017.

FILHO, B. F.; SOBOTA, L. O. *Política Externa para a Sociedade da Informação: a contribuição da diplomacia para a democracia na era digital*. Dados abertos para a Democracia na Era Digital. Brasília: FUNAG, 2011. 84 p.

FORBES. Metallica Sues Napster. 14 abr. 2000. Disponível em: <https://www.forbes.com/2000/04/14/mu4.html>. Acesso em: 31 mar. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios: Acesso à internet e* à *televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal: 2015*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99054.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2017.

INTERNATIONAL CENTRE FOR DISPUTE RESOLUTION. Notice of Independent Review, 1 mar. 2016. Disponível em: <https://www.icann.org/en/system/files/files/irp-amazon-notice-redacted-02mar16-en.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2017.

LUCERO, E. F. *Governança da Internet: Aspectos da formação de um regime global e oportunidades para ação diplomática.* Brasília: FUNAG, 2011. 236 p.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *Portaria Interministerial no. 147*. Brasília, 31 de maio de 1995. Disponível em: <https://www.cgi.br/portarias/numero/147>. Acesso em: 1º abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Outcome document of the high-level meeting of the General Assembly on the overall review of the implementation of the outcomes of the World Summit on the Information Society.* Nova Iorque, 1º fev. 2016. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ares70d125_en.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security.* Nova Iorque, 22 jul. 2015. Disponível em: <http://undocs.org/A/70/174>. Acesso em: 31 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013. The right to privacy in the digital age.* Nova Iorque, 21 jan. 2014. Disponível em: <https://ccdcoe.org/sites/default/files/documents/UN-131218-RightToPrivacy.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. *E-agriculture strategy guide.* Bangkok, 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5564e.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto no 4829*. Brasília, 3 de setembro de 2003. Disponível em: <https://www.cgi.br/pagina/decretos/108>. Acesso em: 2 abr. 2017.

REUNIÃO MULTISSETORIAL GLOBAL SOBRE O FUTURO DA GOVERNANÇA DA INTERNET. *Declaração Multissetorial da NETmundial.* São Paulo, 24 de abr. 2014. Disponível em: <http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Document.pdf>. Acesso em: 1º de abril de 2017.

ROUSSEF, D. *Discurso na abertura do debate geral da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nações Unidas, Nova York, 2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 1º abr. 2017.

STATISTA. *Market capitalization of the biggest internet companies worldwide as of May 2016 (in billion U.S. dollars)*. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/277483/market-value-of-the-largest-internet-companies-worldwide/>. Acesso em: 2 abr. 2017.

THE GUARDIAN. Landmark ruling against Yahoo! in Nazi auction case. 20 nov. 2000. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2000/nov/20/internetnews.freespeech>. Acesso em: 31 mar. 2017.

UNESCO. *Keystones to foster inclusive knowledge societies*. Paris, 2015. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232563E.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2017.

UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *9th World Telecommunication/ICT Indicators Meeting. Information Document*. Genebra, 2 dez. 2011, p. 18. Disponível em: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/wtim11/documents/inf/015INF-E.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2017.

WORLD SUMMIT ON INFORMATION SOCIETY. *Declaration of Principles*. Genebra, 12 dez. 2003, § 10. Disponível em: <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop.html>. Acesso em: 31 mar. 2017.

WORLD SUMMIT ON INFORMATION SOCIETY. *Tunis Agenda for the Information Society*. Túnis, 18 nov. 2005, § 69. Disponível em: <http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>. Acesso em: 31 mar. 2017.

A EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PARA AS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR

Luiza Lopes da Silva*

Resumo

O presente artigo visa a enfatizar o papel estratégico da educação na boa inserção econômica e social das comunidades brasileiras emigradas nos países de acolhimento. Procura demonstrar como a melhoria dos níveis educacionais, seja na esfera do ensino acadêmico, profissionalizante, do estudo de idiomas, artes e outros, pode trazer ganhos não apenas para as comunidades envolvidas, mas também para o país de acolhimento e para o Brasil. O texto faz uma breve cronologia das iniciativas do governo brasileiro nessa área, e com foco no Itamaraty e em suas políticas de apoio abrangente às comunidades brasileiras emigradas. Paralelamente à construção de parcerias com os órgãos nacionais competentes para atendimento das demandas educacionais dos brasileiros emigrados, a área consular do MRE e sua rede de postos no exterior vêm desenvolvendo uma série de ações iniciais naquela esfera. Relatam-se, a seguir, as principais ações desenvolvidas nos últimos anos, muitas das quais iniciadas em caráter piloto e hoje em processo de consolidação.

Palavras-chave: educação; emigração; comunidade brasileira no exterior; feiras de educação; autodesenvolvimento; políticas consulares

Introdução

O serviço consular brasileiro tem evoluído de forma constante ao longo dos anos, espelhando diretamente as demandas que surgem internamente no país. A alteração substantiva mais recente foi motivada

* É diplomata de carreira. Diretora do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB/MRE).

pelo processo de emigração em grande escala dos anos 1980, que prossegue até os dias de hoje, em fluxos que acompanham diretamente as oscilações da economia e do mercado de trabalho no Brasil e nos países de destino. Para o serviço consular brasileiro, o resultado desse fenômeno é a existência, hoje, de comunidades brasileiras estabelecidas em diversos países, e que são demandantes de um apoio que vai muito além de questões meramente documentais e de assistência emergencial.

Acompanhando de perto as evoluções na esfera migratória, o Itamaraty não tardou a compreender a necessidade de ampliar a abrangência do apoio prestado às comunidades brasileiras emigradas. Após experimentar uma série de medidas pontuais ao longo dos anos 1990[1], importantes passos foram dados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). O primeiro deles ocorreu em 2006, quando criou, dentro de sua estrutura, uma unidade voltada especificamente para o tema – a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior[2].

Outra evolução relevante foi a aprovação de legislação específica em 2010, estabelecendo que a política governamental passaria a nortear-se, entre outros princípios e diretrizes, pela promoção do autodesenvolvimento e de melhores condições de vida aos brasileiros que vivem no exterior, "inclusive mediante a prestação de serviços consulares de segunda geração, como nas áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social"[3]. A legislação estabeleceu ainda, entre os princípios e diretrizes embasadores da nova política, uma "ação governamental e integrada, sob a coordenação do MRE, com a participação de órgãos do governo com atribuições nas áreas temáticas mencionadas [...] com vistas a assistir as comunidades brasileiras no exterior". Registrou-se, aqui, uma evolução marcante na política consular brasileira, sendo reconhecidas, pela primeira vez, amplas responsabilidades do estado brasileiro para com seus nacionais no exterior e criando-se uma unidade específica para ocupar-se do tema.

As comunidades emigradas têm verbalizado suas demandas e necessidades com crescente desenvoltura e precisão, graças à sua organização

1 Tais como orientação aos postos para que procurassem criar, onde coubessem, Conselhos de Cidadãos em suas jurisdições e implantassem um embrião do que seria a futura Ouvidoria Consular.

2 A Subsecretaria foi criada pelo Decreto nº 5.979, de 6/12/2006.

3 O Decreto nº 7.214, de 15/6/2010 (art. 1º, inciso XI), posteriormente aperfeiçoado pelo Decreto nº 7.987, de 17/4/2013.

associativa mundo afora. Muitas daquelas demandas são também constatadas pelos postos consulares brasileiros, encarregados de acompanhar atentamente os desafios enfrentados por aqueles grupos. Importante instância para a verbalização e explicação dessas necessidades têm sido as Conferências Brasileiros no Mundo[4], que reúnem lideranças das comunidades brasileiras em dezenas de países.

O presente estudo tem como foco uma das áreas elencadas na legislação mencionada acima – a educação, aqui destacada pelo seu potencial de dotar os brasileiros no exterior de meios para seu crescimento pessoal e profissional e melhor inserção na sociedade e no mercado de trabalho nos países onde decidiram radicar-se; em outras palavras, dotá-los de meios para seu autodesenvolvimento.

Cabe ressaltar que, a exemplo de outras áreas, também na educacional inexistiam em 2010 – salvo para ações bastante pontuais – normas legais específicas que previssem a atuação direta dos órgãos competentes em prol dos brasileiros no exterior. Embora muito se tenha avançado desde então, a construção de uma base legal ampla e sólida para a cooperação intergovernamental brasileira na esfera educacional ainda está por vir.

Paralelamente à construção de parcerias com os órgãos nacionais competentes para atendimento das demandas educacionais dos brasileiros emigrados, a área consular do MRE e sua rede de postos no exterior vêm desenvolvendo uma série de ações iniciais naquela esfera. Relatam-se, a seguir, as principais ações desenvolvidas nos últimos anos, muitas das quais iniciadas em caráter piloto e hoje em processo de consolidação.

Realização do supletivo/ENCCEJA no exterior

A primeira iniciativa sistemática nessa esfera partiu de demandas de brasileiros no Japão, que haviam emigrado antes de concluírem o ensino fundamental ou médio e desejavam obter, a partir do exterior, certificação acadêmica brasileira. Graças à sua mobilização e à de seus familiares e representantes legislativos, foi estabelecida em 1998 parceria entre a Secretaria de Educação do Paraná, o Ministério da Educação (MEC), o

4 As primeiras cinco conferências foram realizadas nos anos de 2008, 2009, 2010, 2013 e 2016. Atualmente, o evento ocorre com periodicidade bienal.

MRE[5], realizando-se a primeira aplicação do exame supletivo no Japão já em 1999.

Logo após a realização da segunda edição do exame, em 2002, o MEC transferiu a responsabilidade de sua aplicação para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O INEP passou a ser o órgão responsável pela organização anual do exame no Brasil e no exterior, com o apoio do MRE neste último.

De acordo com relatório do INEP[6], a principal motivação para a criação de um exame nacional de certificação – que passou a denominar-se Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA)[7] – foi a necessidade de combater-se a "indústria de diplomas para o supletivo", denunciada à época pela mídia nacional. Muitos brasileiros residentes no Japão (a exemplo de outros países) tinham dificuldade de legalizar seus diplomas brasileiros e, por esse motivo, optavam por adquirir diplomas falsos[8]. Como resultado dessa medida, a partir de 2002, tornou-se exclusiva da União a competência para a realização de exames supletivos fora do território nacional[9]. A Secretaria de Educação do Paraná permaneceu responsável pela aplicação das provas no exterior e pela certificação dos aprovados até 2009[10], sendo substituída pela Secretaria de Educação do Distrito Federal em 2010.

5 A parceria foi institucionalizada por Convênio assinado em 1999 entre a Secretaria de Educação do Paraná e o MRE. O exame foi aplicado sob a coordenação da Embaixada do Brasil em Tóquio, com o apoio dos consulados-gerais em Tóquio e Nagoia. Foram registradas um total de 799 inscrições para o exame em 1999 e 1.670 no ano 2000. Entre 1999 e 2001, a aplicação do exame supletivo no Japão ficou a cargo da Secretaria de Educação do Estado do Paraná, com o apoio do MRE, coordenada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

6 Relatório Técnico-Pedagógico do Encceja 2002.

7 Por meio da Portaria do MEC n. 2.270, de 14 de agosto de 2002, instituiu-se o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), delegando o INEP como responsável em organizar anualmente sua aplicação.

8 Entrevista concedida pela então diretora de Avaliação para Certificação de Competências (DACC/INEP), Dra. Maria Inês Fini, à Ação Educativa em 18 de abril de 2012.

9 Resolução CNE/CEB nº 1, de 5 de julho de 2000, art. 14. A determinação estabelecida nas Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos foi fundamentada no parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (Parecer CEB/CNE nº 11, de 10 de maio de 2000) com base no art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal, no qual consta que legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional é competência privativa da União.

10 No Brasil, a prova não ocorreu em 2009 (ainda que tenham sido realizadas as inscrições dos participantes); a edição de 2010 ocorreu só no início de 2011; em 2012, não houve aplicação, que só foi retomada em 2013.

No contexto do grande desenvolvimento das "avaliações externas em larga escala" nos anos 1990, ENCCEJA foi criado como instrumento de avaliação das políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) com vistas a melhorar sua qualidade no Brasil[11]. Foi integrado ao "ciclo de avaliações da Educação Básica", juntamente com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Passou a ser um "instrumento de avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos nos níveis fundamental e médio"[12].

Com a mudança de governo em 2003, o ENCCEJA foi suspenso pelo MEC[13], que determinou a realização de estudos para compatibilizar o exame com as orientações das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos[14]. O principal argumento utilizado foi que o ENCCEJA desconsiderava a autonomia dos estados. Permanecendo inconclusivos os debates[15], decidiu-se em 2004 reinstituir o exame[16], que ficou um ano sem ser aplicado no exterior (2003) e dois anos sem ser aplicado no Brasil (2003 e 2004).

11 Ao receber a solicitação para elaboração desse exame no exterior, o INEP recomendou que fosse aplicado também no Brasil, com o objetivo de formular uma referência de qualidade.

12 Há, nos documentos que estruturam a educação básica no Brasil, o pressuposto de que cada cidadão tem a capacidade de interpretar a realidade tendo por fundamento sua própria experiência. Afirmar-se-ia, assim, a possibilidade de aprendizagens em espaços não formais ao longo da vida. Esse pressuposto fundamenta a defesa dos exames de certificação como meio de democratização das oportunidades educacionais. A certificação via exames possibilitaria a validação pelo estado dos conhecimentos adquiridos por meios não formais para prosseguimento na vida profissional e escolar do indivíduo (BRASIL, Inep, 2002, p. 13-14).

13 A Portaria Ministerial n° 2.134, de 7 de agosto de 2003, assinada pelo então ministro da Educação, Cristovam Buarque, revogou a de nº 2.270, de 14 de agosto de 2002, que instituiu o ENCCEJA.

14 Além da suspensão do exame, buscou-se construir uma política pública de educação para a modalidade da EJA (Ensino de Jovens e Adultos), que tomaria novo rumo com a participação mais efetiva dos movimentos sociais em comissões e conselhos governamentais.

15 O ENCCEJA vinha sendo alvo de críticas de caráter conceitual e pedagógico por setores da comunidade acadêmica no Brasil (não extensivos ao exterior), entre as quais a de que incentivava os alunos a deixarem a escola e optarem pela certificação de escolaridade e que a certificação seria responsabilidade dos estados, e não do governo federal. Crítica adicional alegava que o exame representaria um tratamento discriminatório com a EJA por ser a única avaliação certificadora em larga escala. Carta aberta, elaborada em 7 de março de 2006, e enviada pelos coordenadores estaduais de EJA ao ministro da Educação, ao presidente do Inep, ao Conselho Nacional de Educação, à CNAEJA e à Secad/DPEJA.

16 Portaria nº 3.415, assinada pelo novo ministro da Educação, Tarso Genro.

Ao longo da primeira década, o exame realizou-se basicamente no Japão, ocorrendo aplicações pontuais em outras regiões (entre 2005 e 2011, o exame também foi aplicado na Suíça, reunindo residentes de alguns outros países europeus). Em 2010, não houve provas no exterior, sendo o exame retomado em 2011. Nesse ano, efetivou-se, com êxito, a aplicação do primeiro exame em centros prisionais no Japão, iniciativa que passou a integrar o calendário do ENCCEJA, com o apoio engajado das próprias autoridades carcerárias japonesas.

Em novembro de 2013, por ocasião da IV Conferência Brasileiros no Mundo (da qual participaram representantes do INEP), o ENCCEJA firmou-se como tema permanente da agenda de trabalho voltada para a promoção do autodesenvolvimento e melhores condições de vida dos brasileiros residentes no exterior. Ressalte-se que a realização anual do exame tornara-se, então, uma das principais demandas, na esfera educacional, das comunidades brasileiras no Japão, EUA e alguns países europeus.

Entre as ações de seguimento da Conferência, e em atendimento a solicitação formal feita pela área consular do MRE, o INEP autorizou a primeira grande expansão geográfica do exame que, em 2014, se realizou em oito cidades: além das três no Japão onde o exame se realizava tradicionalmente (Nagoia, Hamamatsu e Ota/Tóquio), foi expandido para a Europa (Lisboa e Bruxelas), EUA (Boston e São Francisco) e América do Sul (Caiena/Guiana Francesa). A expansão geográfica iniciada nesse ano foi solicitada com base no maior conhecimento que se havia adquirido sobre o perfil e a situação das comunidades emigradas brasileiras em cada país, bem como na consolidação de canais de diálogo e parcerias com setores da sociedade civil organizada no exterior – essenciais para divulgação capilarizada da iniciativa junto à comunidade e apoio nas várias providências envolvidas.

Evolução paralela de grande impacto foi a decisão da área consular do Itamaraty[17] de buscar, a partir de 2014, estimular a criação de cursos de preparação para o ENCCEJA no exterior, no entendimento de que o público-alvo desse exame não possuía, de modo geral, a experiência acadêmica e a autoconfiança necessária para o estudo individual autodi-

17 A área consular do MRE assumiu o tema, até então sob a responsabilidade do Departamento Cultural do Ministério.

data, mesmo com a disponibilização de materiais específicos no sítio eletrônico do INEP. Esforço direcionado pelo MRE junto aos consulados envolvidos resultou na abertura dos primeiros cursos de preparação, em Lisboa, Bruxelas, São Francisco e Caiena.

No esforço de organização dos cursos de preparação, cada Consulado brasileiro encontrou uma solução customizada a partir dos recursos humanos e parcerias disponíveis. Em Lisboa, por exemplo, montou-se um primeiro curso com voluntários do Consulado e do Conselho de Cidadãs/Cidadãos, posteriormente fortalecido com o apoio do polo de Lisboa da Universidade UNIGRAN (Centro Universitário da Grande Dourados – MS). Em Bruxelas, o curso foi organizado pela ONG brasileira "Associação Raiz Mirim", sob a coordenação conjunta de lideranças comunitárias brasileiras e do Consulado do Brasil em Bruxelas. Em Roterdã, São Francisco e Caiena, foram montados cursos com voluntários da comunidade e das próprias repartições consulares e diplomáticas brasileiras.

Graças aos bons resultados logrados em 2014, o INEP autorizou no ano seguinte solicitação do MRE de nova expansão do ENCCEJA, o qual se realizou em dez cidades: Ásia/Japão (Nagoia, Hamamatsu e Ota-Tóquio), EUA (Boston), América do Sul (Caiena) e Europa (Lisboa, Bruxelas e, pela primeira vez, Genebra, Londres e Madri). Os esforços de organização de cursos de preparação foram estendidos a Genebra, Madri e Londres, cada qual adotando uma solução customizada de acordo com as parcerias locais disponíveis.

A expansão de 2016 levou o ENCCEJA a doze cidades: as dez listadas acima, além de Nova York e Paris, tendo sido abertos cursos de preparação em ambos (no caso de Nova York, com o apoio da Legião da Boa Vontade – LBV). Em 2017, foi autorizada a realização em 14 cidades, agregando-se Miami e Roterdã e logrando ambos os postos organizar igualmente cursos de preparação. Começaram a ser estabelecidos contatos com universidades nos países contemplados, com vistas a estimular a inscrição, em cursos superiores, de alunos brasileiros egressos do ENCCEJA.

É importante observar que o envolvimento direto dos postos consulares na organização de cursos de preparação para o ENCCEJA teve o resultado de aproximá-los dos segmentos mais carentes das comunidades em suas jurisdições. Em muitos casos, por restrições financeiras, os cursos

passaram a ser realizados na própria sede do posto, abrindo-se as portas das repartições para iniciativas de caráter social inéditas. Impossibilitada a contratação onerosa de professores, alguns diplomatas passaram a ministrar aulas, juntamente com voluntários das comunidades.

Foram marcantes as consequências dessas iniciativas, com a aproximação entre os postos e as comunidades e a criação de confiança e conhecimento recíprocos. É interessante mencionar que um dos cônsules-gerais passou a ser conhecido pelos alunos pelo título de professor, desconhecendo, alguns, seu cargo de chefe da repartição. Postos como Genebra, Lisboa e Paris passaram a abrir suas portas, após o expediente, para a realização de cursos regulares. A entrega de certificados passou a ser realizada pelo chefe do posto consular em evento festivo de confraternização, com resultados igualmente positivos de aproximação, além da inspiração a outros brasileiros para que seguissem o exemplo dos formandos. Pode-se dizer que a iniciativa permitiu avançar a passos largos na aproximação estado-sociedade civil no exterior.

As experiências com o ENCCEJA e seus cursos preparatórios foram as primeiras ações governamentais sistemáticas voltadas para o empoderamento, pela via educacional, das comunidades emigradas. Seus bons resultados evidenciaram haver, aqui, uma demanda efetiva, embora nem sempre verbalizada, e um caminho promissor a ser seguido. O passo seguinte seria tomado em 2016, conforme relatado a seguir.

Feiras de educação continuada para jovens e adultos

A realização do ENCCEJA durante anos sucessivos, sob a coordenação direta do MRE e dos postos da rede consular envolvidos, trouxe valiosos conhecimentos sobre a situação acadêmica de segmentos importantes das comunidades brasileiras emigradas. Ficou evidenciada a baixa escolaridade de grandes contingentes, que saíram do Brasil sem terem concluído o ensino médio ou mesmo o fundamental. Situação semelhante foi verificada em meio à segunda geração de brasileiros, nascidos no exterior, em países onde se encontram obstáculos de naturezas diversas para sua inserção no meio escolar: barreiras linguísticas, baixa conscientização dos pais para a importância de garantir a educação dos filhos, perspectivas escassas de ingresso na universidade, opção por ingressar cedo no mercado de trabalho.

O amadurecimento desses conhecimentos estimulou reflexões, por parte da área consular do MRE, sobre possíveis ações adicionais de estímulo e facilitação da continuação dos estudos e da capacitação daqueles segmentos das comunidades. Tais segmentos foram encontrados em todos os principais países para onde migraram brasileiros atraídos por ofertas de empregos de mais baixa qualificação, sobretudo informais – sobretudo serviços de limpeza e construção civil (Estados Unidos e Europa Ocidental), trabalho em chão de fábrica (Japão), atividades rurais e extrativistas (Paraguai e Bolívia) e mineração, em geral clandestina (Arco das Guianas, Venezuela e Colômbia).

Como resultado desse esforço, o MRE propôs aos participantes da V Conferência Brasileiros no Mundo[18] inaugurar uma nova etapa nos programas educacionais no exterior. Contando-se com a ampla adesão à proposta por parte dos porta-vozes dos Conselhos representados na Conferência, incluiu-se, no plano de ação resultante do encontro, o projeto de realização, em caráter piloto, de Feiras de Educação em postos selecionados. O objetivo principal seria o de estimular segmentos específicos das comunidades brasileiras no exterior a darem seguimento aos estudos nos seus países de residência, habilitando-os a obter uma melhor inserção no mercado de trabalho local (ou brasileiro, em caso de eventual retorno) e integração à sociedade local.

Para o projeto piloto realizado em 2016, foram convidados os postos consulares com experiência na realização do ENCCEJA na sua jurisdição ou em jurisdição vizinha, que já possuíam contato direto com a realidade dos segmentos brasileiros de baixa qualificação acadêmica. Participaram deste projeto-piloto treze consulados-gerais em oito países, integrantes do chamado Grupo ENCCEJA: EUA (Boston, Nova York, Washington e Miami), Portugal (Lisboa), Bélgica (Bruxelas), Holanda (Roterdã), França (Paris), Reino Unido (Londres), Suíça (Genebra e Zurique) e Japão (Hamamatsu e Nagoia).

Seguindo os moldes idealizados, as feiras de educação consistiram em eventos informativos para divulgação de informações sobre oportunidades de educação continuada para jovens e adultos, nas esferas acadêmica e profissionalizante, aprendizado e/ou aperfeiçoamento de idiomas e outros, nas modalidades presencial e a distância. Em alguns postos, foi realizada

18 Salvador, 17 a 20 de maio de 2016.

de forma individual; em outros, foi acoplada a evento de caráter festivo já previsto, de modo a atrair maior público. A denominação de "feira" foi escolhida propositalmente, de modo a não se intimidar o público-alvo com convites para "seminários", "simpósios" ou *workshops* que parecessem indicar conteúdo acadêmico voltado prioritariamente para estudantes universitários e estudantes de cursos de pós-graduação.

As feiras de educação foram organizadas pelos postos consulares em estreita coordenação com lideranças comunitárias e outros parceiros da jurisdição, de modo a aproximar seu conteúdo, o mais possível, das efetivas necessidades da comunidade e permitir a identificação de instituições de ensino com potencial e interesse para parcerias. Em alguns casos (Hamamatsu, Boston), foi montado pequeno grupo de trabalho para identificar o maior número possível de oportunidades de estudos para emigrantes na jurisdição. Foram feitos convites a acadêmicos, estudantes, funcionários, representantes de instituições de ensino e lideranças comunitárias para realizarem palestras sobre temas práticos como requisitos de ingresso nas instituições, taxas, oportunidades de obtenção de bolsas, vantagens auferidas com os diplomas, casos de sucesso dentro da comunidade e outros. Além das palestras, a maioria dos eventos incluiu, por instrução do MRE, pequenos estandes informativos para prestação de informação individualizada por parte de instituições de ensino e outras entidades sobre requisitos de ingresso nas instituições, taxas, bolsas de estudos e outras questões.

De modo a contemplar especificidades das suas jurisdições, alguns postos organizaram palestras de conteúdo psicológico e motivacional, como, por exemplo, "Educação na Família", com ênfase no papel dos pais na educação dos filhos, mesmo em meio a elevada carga de trabalho (Consulado em Nagoia), "A importância da integração social no equilíbrio emocional da criança" (Consulado em Roterdã) e "Educação emocional do imigrante" (Consulado em Washington).

O êxito das feiras de educação refletiu-se no número de comparecimentos (Hamamatsu e Boston atraíram, cada um, cerca de 450 pessoas), no interesse despertado e na repercussão nas redes sociais. Em Hamamatsu, várias matrículas foram realizadas e linhas de crédito estudantis contratadas no decorrer da Feira, cujo horário de encerramento teve que ser prorrogado em função das filas de estudantes que ainda

aguardavam atendimento diante de alguns estandes. O custo-benefício foi notável, tendo o trabalho sido feito em bases solidárias, com a parceria de lideranças, entidades comunitárias, instituições de ensino, órgãos do governo local e outros interlocutores de cada posto consular. Graças a esse trabalho solidário e entusiasmado, que envolveu diversos parceiros comunitários, acadêmicos e governamentais locais, as feiras custaram ao MRE valores praticamente simbólicos, logrando-se obter em quase todas as cidades espaços gratuitos e mão de obra inteiramente voluntária. Em função dos resultados alcançados, o evento tornou-se, a partir de 2017, parte permanente do calendário dos postos responsáveis por jurisdições com concentrações de comunidades brasileiras.

O projeto das feiras de educação poderá, futuramente, vir a especializar-se nas muitas subcategorias já identificadas. Já se começam a discutir, entre essas subcategorias, a educação infantil, especialmente em países como o Japão, onde o bilinguismo se mostra de difícil consecução na falta do necessário apoio parental nos primeiros anos de aprendizado. Em algum momento, poder-se-á chegar a outras vertentes desse tema, como projetos de educação na terceira idade e orientações para a educação de crianças autistas ou superdotadas, entre vários outros.

Pelo caráter inédito da iniciativa, cabe aqui registro de alguns de seus aspectos.

Atração do público-alvo

O comparecimento aos treze eventos-piloto, da ordem de 2.800 pessoas, superou as expectativas na maioria dos países, conforme discriminado a seguir:

- EUA: superior a 1.100 participantes (dos quais cerca de 500 em Boston, 350 em Miami, 200 em Filadélfia e 50 em Washington);
- Europa Ocidental: cerca de 800 participantes (cerca de 200 em Lisboa, outro tanto em Genebra e Zurique, 50 nos Países Baixos e outro tanto em Bruxelas – lotação máxima do espaço escolhido –, além de 40 em Paris e outro tanto em Londres); cabe mencionar que estes últimos postos optaram por restringir o evento-piloto a um público mais fechado, composto por multiplicadores (no caso de Paris, incluindo membros do Conselho de Cidadãos,

cônsules honorários, representantes de associações e lideranças da comunidade brasileira em diferentes cidades da França);

- Japão: cerca de 900 participantes (aproximadamente 440 em Hamamatsu e outro tanto em Kobe).

O público foi composto, de modo geral, por acadêmicos brasileiros e estrangeiros, representantes de instituições culturais e de ensino superior locais e membros da comunidade brasileira local, especialmente estudantes do ENCCEJA e outros brasileiros desejosos de inteirar-se das melhores opções de ensino continuado, superior, médio, de formação profissional ou de idiomas e oportunidades de bolsas e financiamento estudantil. De modo a garantir-se uma maior difusão das informações veiculadas nas palestras, os postos consulares foram solicitados a providenciar gravação para postagem nas mídias sociais e a redigir cartilha contendo compilação das informações veiculadas.

Com vistas a atrair um público mais numeroso, alguns postos optaram por organizar a feira de educação dentro de evento já programado. Este foi o caso da feira de Filadélfia, inserida nas celebrações da data nacional do Brasil, com apresentações culturais em diferentes bairros; da feira de Genebra, inserida no âmbito das celebrações da Proclamação da República; e da feira de Kobe, realizada conjuntamente com o consulado itinerante naquela cidade. Na mesma linha, o Consulado-Geral em Boston decidiu reservar espaço para atendimento consular no espaço da feira.

Também no intuito de atrair maior público, alguns postos organizaram programações culturais no âmbito da feira. Cabe ressaltar que a preocupação em tornar o evento mais atraente se deveu ao perfil de parte importante do público-alvo – brasileiros afastados dos bancos escolares há um longo tempo e necessitados, de modo geral, de estímulo e inspiração para retomar os estudos. Nesse esforço, cabe ressaltar as iniciativas bem-sucedidas de três postos:

- Boston: no âmbito da feira de educação, montou-se toda uma programação voltada para o público infantil, incluindo espetáculo do Teatro Brasileiro de Boston, do Coral Infantil da Igreja Adventista de Everett e do Programa Praticutucá, de ensino de língua, música e cultura brasileira. Visando o público de todas as idades, foi organizada apresentação de grupo de percussão e

apresentação de folclore nacional e sorteio de brindes ao final do dia (brindes de universidades, entradas para o Aquário de Boston, livros autografados, livros bilíngues de culinária, treinamento em escola de beleza e desconto para cursos, entre outros). Foi ainda projetado documentário sobre tema vinculado à experiência da emigração;

- Miami: a feira de educação incluiu módulo sobre saúde, com exames e atendimentos médicos gratuitos e disponibilização da psicóloga do consulado-geral;
- Lisboa: no âmbito da feira de educação, foi exibido documentário sobre tema afeto à educação de imigrantes, seguido de debates e foi organizada Feira de Livros de autores brasileiros e portugueses, em parceria com livraria local.

Parcerias locais

É importante ressaltar que as feiras de educação somente puderam ser viabilizadas, em prazo relativamente curto, a custos financeiros baixíssimos e com o envolvimento de ampla gama de entidades do setor, graças ao conjunto de parcerias construídas e cultivadas por cada um dos postos consulares envolvidos. Para dar-se uma ideia clara da magnitude desse trabalho de base de construção de parcerias, relacionam-se a seguir, a título exemplificativo, as entidades que participaram da organização de algumas das feiras em cooperação com cada posto consular.

EUA

Boston – 33 instituições, incluindo ONGs comunitárias e norte-americanas, escolas secundárias, cursos de inglês, universidades e faculdades comunitárias, *Massachusetts Alliance for Portuguese Speakers (*MAPS), Eduque USA e Polo da Universidade Católica de Brasília em Boston, além de professores universitários de português de universidades locais de renome (*Boston University*, MIT, Harvard, *UMass Dartmouth*, Tufts e Brasil em Mente/Nova York), professores de português em escolas americanas e núcleos de Português como Língua de Herança em igrejas e centros comunitários, estudantes brasileiros na *Boston University*, do leitor do Brasil

em Harvard, emissoras de rádio e jornais comunitários brasileiros, além da Prefeitura da Cidade de Somerville (cessão gratuita das instalações da *East Somerville Community School*, apoio na divulgação da Feira e gravação de vídeo com mensagem de acolhida e valorização da comunidade brasileira imigrante, além de apoio logístico);

Nova York (Filadélfia) – "Projeto Capoeira" (organizadores do Dia do Brasil), Universidade da Pensilvânia (com programas para alunos estrangeiros e cursos a distância), *Occupational Safety and Health Administration* (agência do governo norte-americano responsável pela oferta de cursos e emissão de certificados exigidos pela lei local de profissionais da construção civil e diversas outras áreas), *Hispanos Unidos para Niños Excepcionales* (organização sem fins lucrativos que auxilia crianças e jovens portadores de deficiência a navegarem pelo sistema educacional e de saúde norte-americanos), *PEAL Center* (organização sem fins lucrativos de auxílio a pais e familiares para que saibam utilizar serviços disponíveis no setor de educação e serviços médicos para crianças especiais), além de autoridades municipais diversas da cidade de Filadélfia.

Europa Ocidental

Portugal (Lisboa) – Conselho de Cidadãs e Cidadãos do Brasil em Lisboa, Setor Educacional da Embaixada do Brasil, Universidade de Lisboa, Fundação Cultural Eça de Queirós, Arquivo Nacional da Torre do Tombo;

França (Paris) – Embaixada do Brasil em Paris, Conselho de Cidadãos, Ministério da Educação Nacional da França, Liceu Internacional do Leste de Paris - Seção Internacional Brasileira, Rede Educação sem Fronteiras, Associação Herança Brasileira, *Centre-Inffo* (associação sem fins lucrativos, sob tutela do Ministério do Trabalho e da Formação Profissional francês, que há mais de 40 anos atua junto ao governo e aos parceiros sociais na formulação de políticas na área de educação continuada e formação profissional), *Campus France* (instituição pública, sob tutela conjunta do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Educação Nacional, que visa promover o sistema de ensino superior e formação profissional francesa no exterior), Direção da Cultura, do Ensino, de

Pesquisa (Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Desenvolvimento Internacional da França), Casa do Brasil.

Japão

Hamamatsu – 28 instituições japonesas e brasileiras ligadas a ensino superior e médio, cursos técnicos profissionalizantes, cursos à distância, de idiomas (principalmente japonês, inglês e português), de intercâmbio internacional, preparatórios ao ENCCEJA, além de instituição bancária (IWASHIN) dedicada à oferta de linhas de crédito estudantil e do órgão do governo de Shizuoka responsável pela divulgação de meios de obtenção de bolsas de estudo.

Conteúdo geral das palestras e apresentações

Foi ampla a gama de subtemas de interesse identificados ao longo da montagem das feiras. Cumpre esclarecer que a relação indicada a seguir constitui um somatório dos conteúdos do conjunto de feiras, sendo que cada posto montou sua programação com parte dos itens abaixo, customizando as demandas comunitárias identificadas e as possibilidades de organização com base nas parcerias realizadas.

Ensino fundamental e médio

- Educação fundamental e de ensino médio no exterior: aspectos fundamentais da educação no exterior (informação customizada por país), incluindo sua estrutura, regras de acesso, escolas com ensino parcial em português (variante brasileira ou lusitana), importância do envolvimento dos pais nas atividades e processos decisórios escolares, em particular por meio dos Conselhos de Pais; escolas públicas em cada país; meios de lidar com *bullying* nas escolas (especialmente no caso de alunos estrangeiros ou filhos de pais estrangeiros);
- ENCCEJA, seus cursos preparatórios, certificação, alternativas profissionais a partir do ensino médio (formação tradicional acadêmica e especialização técnica).

Ensino profissionalizante

- Educação Técnica e Profissionalizante em cada país;
- Empreendedorismo; Educação Financeira; Educação e Cidadania.

Ensino superior

- Oportunidades de cursos universitários (ensino superior) oferecidos para estrangeiros: admissão, sistema, financiamento, cursos presenciais e a distância; informações sobre *Community College* e transferência para Universidades; experiências como estudante universitário no exterior;
- Intercâmbio Educacional;
- Equivalência/validação de diplomas no exterior;
- Valor total de custeio de formação acadêmica e planejamento financeiro para custeio dos estudos; linhas de crédito estudantil; requisitos para obtenção de bolsas de estudo em cada país;
- Mercado de trabalho para profissões específicas em cada país;
- Naturalização como forma de facilitar o ingresso no mercado de trabalho em cada país; esclarecimentos sobre vistos para estudantes e principais problemas;
- Ciência e Inovação.

Idiomas

- Aprendizado e aperfeiçoamento de idiomas estrangeiros; Inglês e outros idiomas como Segunda Língua;
- Ensino do Português Como Língua de Herança (POHL); mudanças trazidas pela reforma ortográfica do português;
- Bilinguismo infantil.

Psicologia da educação

- A importância da integração social no equilíbrio emocional da criança; educação na Família; educação emocional do imigrante; vocação, Educação e Trabalho;
- Autoajuda: Aprendendo a gerenciar a vida para o sucesso; o papel da educação como fomentador do conhecimento.

Mapeamento do perfil acadêmico das comunidades

A realização do primeiro ciclo de feiras de educação deu ensejo a que um posto consular (o Consulado-Geral em Hamamatsu) pudesse realizar, em caráter piloto, pesquisa e enquete diretamente junto ao público-alvo, para coleta de dados estatísticos amostrais sobre nível de escolaridade, principais dificuldades para continuação de estudos no país de residência e outros. Entre os entrevistados na feira de educação, foi obtido o seguinte quadro:

- nível de escolaridade: 44% declararam ter concluído o ensino superior ou técnico; 40%, o nível médio; e 14%, o ensino fundamental;
- tipo de curso procurado: 37% declararam estar em busca de cursos de idiomas e intercâmbios culturais; 31%, em busca de universidades japonesas e ensino a distância 21%, em busca de cursos técnicos; e 11%, de escolas de nível médio, japonesas ou brasileiras;
- conhecimento do ENCCEJA: 53% indicaram estar familiarizados com o ENCCEJA exterior; 47% indicaram o oposto (sobretudo estudantes brasileiros de escolas japonesas);
- maior dificuldade para continuação de estudos no Japão: 33% alegaram falta de tempo; 32%, falta de recursos financeiros; 28%, falta de informações sobre as instituições; e 7%, falta de tempo.

Pela sua importância, a iniciativa do Consulado-Geral em Hamamatsu deverá ser incorporada à rotina dos eventos educacionais daquela natureza.

Projetos-piloto de postos da rede consular

Paralelamente às ações planejadas em âmbito global, como o ENCCEJA e as Feiras de Educação, alguns postos começam a desenvolver, por bem-vinda iniciativa própria, projetos originais na esfera educacional, voltados para públicos de jovens e adultos. Este é o caso do Consulado-Geral em Genebra, por exemplo, que lançou, em 2016, programa mensal de formação continuada por voluntariado formado por grupo de acadêmicos e profissionais liberais liderados por psicóloga brasileira, incluindo cursos semanais gratuitos de francês e de redação em português, juntamente com ciclos de debates sobre a história e atualidades brasileiras, sem custos para o Itamaraty e viabilizado inteiramente mediante parcerias locais.

O Consulado-Geral do Brasil em Tóquio, por sua vez, vem experimentando nos últimos anos uma série de ações destinadas a inspirar jovens estudantes brasileiros em suas futuras escolhas acadêmicas, profissionais e pessoais. Entre estas ações, destaca-se o Concurso de Literatura Infanto-Juvenil promovido anualmente por aquele posto. O tema do concurso em 2016 foi "Migração do Japão para o Brasil: qual a sua história?", em que se solicitava aos estudantes buscar inspiração junto a seus antepassados para dissertar sobre os motivos que os levaram a deixar o Japão e as dificuldades encontradas ao chegar no Brasil. Para a premiação, o posto estabeleceu parcerias inéditas[19].

Ainda sobre as iniciativas do Consulado-Geral em Tóquio, cabe citar a organização de programa de visitas de alunos de escolas brasileiras a Museus, centro de emulação de profissões voltado a crianças e adolescentes, fábricas e sede de empresas. O programa é viabilizado graças a parcerias com empresas que mantêm negócios com o Brasil, como a Mitsui, Nissan, Toyota e Itochu. A Caixa Econômica Federal (CEF), por sua vez, apoia

19 Graças à parceria com a organização Peace Boat e com a empresa aérea Turkish Airlines, por exemplo, tem sido possível levar os vencedores do concurso em viagens marítimas educativas e em viagens aéreas ao Brasil. O "Peace Boat" tem como objetivo a promoção da paz, dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável, por meio de cruzeiros temáticos e de outros projetos que buscam a justiça em vários domínios internacionais. Entre outras atividades, realizam campanha para a abolição do uso de armas nucleares e fornecem ajuda humanitária durante as paradas dos cruzeiros. A fim de manter a coerência temática, o enunciado do concurso de redação que deu como prêmio a participação no cruzeiro do Peace Boat foi "Armar-se e amar-se: é possível?", contendo reflexão sobre a questão da paz e do desarmamento.

programa de visitas de voluntários e agentes consulares a escolas brasileiras mais distantes. Parcerias diversas feitas pelo posto têm, ainda, permitido a realização de eventos infanto-juvenis, como palestra vocacional (uma das quais proferida por estilista de renome), campeonato de futsal entre jovens de escolas brasileiras e escolas japonesas e apresentação de peças teatrais e workshops musicais (com grupo de percussão), entre diversas outras atividades que visam a abrir os horizontes dos estudantes brasileiros, expondo-os a realidades e possibilidades diversas.

Pouco a pouco, número crescente de postos consulares brasileiros começa a abrir suas portas para atividades dessa natureza, transformando-se em um espaço verdadeiramente comunitário e atingindo a categoria que hoje se denomina de "consulado social". Esta é a futura geração de postos consulares do Brasil que se almeja estabelecer pelo globo, levando aos nacionais e seus descendentes um apoio amplo nas esferas mais importantes de suas vidas.

Considerações Finais

Muito se avançou desde que o MRE recebeu, em 2010, a atribuição legal de buscar promover o autodesenvolvimento das comunidades brasileiras no exterior. Os resultados do programa ENCCEJA exterior e dos cursos preparatórios crescentemente profissionalizados, das feiras de educação realizadas em caráter piloto em 2016 e as iniciativas que os postos vêm testando dão uma amostra do curso que podem seguir as políticas brasileiras nessa área.

Para tanto, a área consular do MRE guia-se hoje por um mapa bastante definido, que envolve:

(a) o mapeamento dos desafios e das possibilidades;

(b) a construção de meios para se implementarem ações de enfrentamento àqueles desafios. Entre esses meios, o principal é a construção de parcerias, no Brasil e no exterior, com órgãos públicos, o setor privado e a sociedade civil organizada; e

(c) o esforço para inspirar esses parceiros para a importância do trabalho feito, seu valor social e os resultados em cascata que podem ser obtidos.

Sobre as parcerias, cabe aqui uma menção especial ao potencial identificado de aproximação solidária entre segmentos normalmente estanques das comunidades brasileiras em cada país. O que se viu em Boston, Genebra, Lisboa e várias outras cidades durante os cursos preparatórios para o ENCCEJA e as feiras-piloto de educação foi a aproximação – em muitos casos, inédita – entre segmentos da comunidade já inseridos na vida acadêmica e aqueles que não dispõem de conhecimentos mínimos que lhes deem confiança, segurança ou inspiração para retomar os estudos. O esforço de inspirar esses segmentos da comunidade mostra-se especialmente importante à luz das oportunidades de educação oferecidas em muitos dos países de acolhimento e disponíveis a pessoas com dificuldades de renda, escolaridade e, muitas vezes, até mesmo migratória. Cabe aos postos consulares o trabalho permanente de construção e manutenção dessas pontes dentro das próprias comunidades brasileiras.

O apoio na esfera educacional, que se assemelha às novas ações de fomento e orientação aos microempreendedores no exterior e outras iniciativas correlatas, é hoje previsto pela área consular do Itamaraty a título de "empoderamento" das comunidades brasileiras emigradas. Trata-se de um objetivo útil para as próprias comunidades, para o Brasil e para o país onde residem. Para o Brasil, são muitas as vantagens em ter-se uma comunidade emigrada fortalecida e bem integrada ao país de acolhimento, vantagens que podem certamente somar-se aos esforços da diplomacia brasileira graças à construção de laços estreitos na sociedade local e às boas contribuições prestadas ao país de residência.

São esses, portanto, os objetivos das novas políticas consulares brasileiras para suas comunidades emigradas, em vigor desde 2010 – complementar as ações reativas de assistência a brasileiros carentes com iniciativas de empoderamento, dando aos brasileiros que decidiram ir residir longe de casa, melhores condições de promover seu autodesenvolvimento.

Integração econômica regional e negociações comerciais brasileiras: estado atual e desafios

Michel Arslanian* e César Yip**

Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão sobre o presente estado da integração econômica do Brasil com a América Latina. Trata, inicialmente, da importância geopolítica e econômica da região para o Brasil, assim como do arcabouço de acordos comerciais construído no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Na segunda parte, aponta para a acirrada competição que se tem verificado, na última década, pelos mercados da região, com crescente participação da China. O artigo sustenta que a existência de relacionamentos comerciais já bastante consolidados do Brasil na região e a competição de atores extrarregionais têm exigido um esforço de integração renovado, que se vê hoje impulsionado pela evolução da conjuntura internacional. A nova agenda econômico-comercial desenvolvida pelo Brasil na América Latina é objeto da seção final, com foco no melhor aproveitamento e no aprofundamento das preferências tarifárias, assim como na negociação de novos temas, como serviços, compras governamentais, investimentos e facilitação do comércio. Suscita-se também o tema da integração produtiva, como fator essencial para a melhor exploração das complementaridades entre as economias da região. A aproximação entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico é abordada como uma vertente particular dessa nova agenda.

Palavras-chave: Integração econômica; China; América Latina.

* Diplomata de carreira, é diretor do Departamento de Integração Econômica Regional do Ministério das Relações Exteriores.

** Diplomata de carreira, trabalhou na Divisão de Negociações Comerciais Sul-Americanas e da ALADI do Ministério das Relações Exteriores de 2013 a 2017.

Introdução

A retirada dos Estados Unidos do Acordo de Parceria Transpacífico, determinada pelo presidente norte-americano Donald Trump nos primeiros dias de seu mandato, e a possibilidade de uma revisão drástica ou mesmo denúncia do NAFTA têm suscitado um debate sobre a possível retração da presença internacional dos Estados Unidos, inclusive na América Latina. A reação inicial de muitos analistas foi apontar que a perspectiva de um eventual distanciamento dos EUA em relação à região abriria oportunidade para a maior convergência entre os países da América Latina e, no caso do Brasil, o aumento da aproximação com os países latino-americanos da costa do Pacífico, em especial com o México[1].

Vivemos, portanto, um momento propício para pensar os rumos estratégicos da integração regional do Brasil. Esse exercício de reflexão é crucial, tendo em vista a importância que a relação com a América Latina tem desempenhado historicamente para o desenvolvimento nacional e a inserção brasileira no mundo. Pensar o lugar do Brasil no mundo passa, inevitavelmente, por uma reflexão sobre o nosso entorno e sua participação no atual cenário global.

O presente artigo tratará, na próxima seção, do significado geopolítico e econômico da América Latina no atual contexto internacional. Especial ênfase será dada ao arcabouço de acordos econômico-comerciais do Brasil na região e à sua importância em propiciar um mercado privilegiado para a exportação de produtos brasileiros, principalmente os de maior valor agregado.

Na segunda seção se abordará a atual competição entre diferentes atores internacionais nos mercados da região, dando-se destaque à crescente presença da China na última década. Também se considerará o impacto, nesse cenário, da evolução recente da conjuntura internacional, com o advento do governo Donald Trump e a retirada dos EUA do TPP.

A terceira seção tratará do desafio de pensar uma estratégia nacional que considere dois aspectos: de um lado, buscar formas de aprofundar a integração regional em um contexto global marcado por disputas de poder e áreas de influência e tendências protecionistas; e, de outro, buscar

1 Ver, por exemplo: STUENKEL (2017); AMORIM NETO e MALAMUD (2017); DUHALDE (2017); COSTA (2017).

iniciativas inovadoras para um relacionamento comercial já bastante consolidado do Brasil com os países da região.

Será descrita, nessa parte, a estratégia que o Brasil tem adotado no relacionamento econômico-comercial com os países da América Latina, por meio de uma nova agenda de atuação em diversas frentes. Em uma primeira frente, um esforço ainda necessário é a consolidação e o aprofundamento das preferências tarifárias já existentes, onde ainda haja espaço para tanto. Outra frente é a negociação de novos temas, que tradicionalmente não constavam da agenda negociadora brasileira, como serviços, investimentos, compras governamentais e facilitação do comércio. Será igualmente discutido o tema da integração produtiva, essencial para o melhor aproveitamento das complementaridades econômicas entre os países da região. A aproximação entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico também é abordada como uma vertente particular dessa nova agenda.

Não se tratará de questões relativas à agenda interna do MERCOSUL. Cabe apenas assinalar, para os propósitos deste artigo, que o agrupamento tem buscado, ultimamente, enfatizar sua vocação original econômico-comercial, o que se tem traduzido na preocupação em avançar em temas como redução de barreiras ao comércio, investimentos, compras governamentais, serviços e comércio eletrônico, além de uma ênfase na negociação de acordos com outros países e grupos de países. Há, nesse contexto, uma sintonia entre as agendas interna e externa do agrupamento.

O Brasil e a América Latina no atual contexto internacional

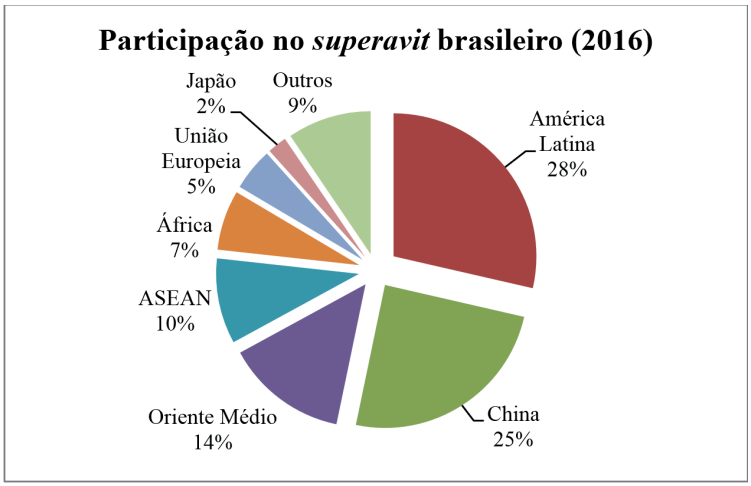
O Brasil e seu entorno

O Brasil desfruta de uma situação privilegiada em seu entorno. A América do Sul é um continente distante das principais zonas de conflito, livre de armas de destruição em massa, com grau elevado de amadurecimento das instituições políticas e se encontra articulada por uma densa rede de mecanismos de diálogo, cooperação e integração. Apesar de suas dimensões continentais, o país não tem diferendo territorial com nenhum de seus dez vizinhos, com os quais mantém relações pacíficas desde o final da Guerra do Paraguai, em 1870.

Trata-se de um patrimônio valioso, construído ao longo do tempo graças ao esforço de muitas gerações, em que a diplomacia teve um papel crucial. A clara noção dessa particularidade é fundamental para compreender a forma como interagimos hoje com o mundo e os objetivos que perseguimos internacionalmente. Países muito absorvidos por preocupações de defesa têm, às vezes, dificuldade de se dar conta dessa peculiaridade da situação brasileira. Sem atentar para ela, contudo, não é possível compreender adequadamente o relevo que a temática do desenvolvimento assume na política externa brasileira e o engajamento do país em favor da paz e das soluções dos conflitos por meio do diálogo e do apego ao Direito Internacional.

A centralidade do desenvolvimento traduz-se em uma natural ênfase nos temas da diplomacia econômica e da competitividade. Abertura de mercados, promoção de investimentos e estabelecimento de parcerias em educação e ciência, tecnologia e inovação têm sido vetores prioritários de nossa atuação internacional. A integração regional é percebida, nesse contexto, como um instrumento de dinamização econômica, ao contribuir para a ampliação de mercados, estimular os investimentos e constituir plataforma para a melhor inserção nos mercados regional e global, com o seu pleno potencial estando ainda por realizar-se.

Do ponto de vista econômico, a América Latina ocupa um papel central no comércio exterior brasileiro. Em 2016, a região absorveu cerca de 20% das exportações brasileiras, tendo sido responsável por 28,6% (US$ 13,6 bilhões) do *superavit* comercial do país, superior ao saldo do intercâmbio com a China. Em 2015, esse valor chegou a quase 50%.



Dados do MDIC. Elaboração própria.

Esse intercâmbio é significativo não apenas em razão de seu volume, mas também pela composição da pauta comercial, uma vez que a região constitui um mercado privilegiado para os produtos brasileiros de maior valor agregado. Com efeito, mais de 80% das vendas para a América Latina são de bens manufaturados. Em 2016, a região absorveu US$ 29 bilhões das nossas exportações de manufaturados, 40% do total exportado pelo Brasil desses bens, valor superior à soma das vendas de tais produtos para os Estados Unidos e a União Europeia.

Brasil: exportação de produtos manufaturados (2016)			
	Valor (US$ milhões)	**% da exportação de manufaturados**	**% das exportações ao parceiro**
América Latina	29.017	39,3%	80,9%
EUA	14.202	19,2%	61,3%
União Europeia	12.616	17,1%	37,8%
ASEAN	3.299	4,5%	31%
África	3.203	4,3%	40,9%
Oriente Médio	2.548	3,4%	25,1%
China	1.908	2,6%	5,4%
Japão	843	1,1%	18,3%
Mundo	73.921	100%	39,9%

Dados do MDIC. Elaboração própria.

A América Latina é, portanto, uma fonte significativa de divisas e um fator importante de estabilidade para nossa economia, sobretudo na atual situação fiscal do país.

O arcabouço do Brasil na ALADI

Esse mercado privilegiado das exportações brasileiras na região é favorecido não apenas pela proximidade geográfica, mas também pelo amplo arcabouço de acordos comerciais, negociados, sobretudo a partir da década de 1990, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

A primeira geração desses acordos foi negociada logo após a criação do MERCOSUL, cuja vertente comercial também está amparada na ALADI, por meio do Acordo de Complementação Econômica n° 18 (ACE-18). Em 1996, o bloco celebrou acordos com o Chile (ACE-35) e a Bolívia (ACE-36), com o objetivo de constituir uma área de livre comércio em um prazo de 10 anos. Atualmente, esses acordos já concedem isenção total de impostos de importação (100% de preferência tarifária) para todo o universo tarifário, algo que não se alcançou nem mesmo no comércio interno do MERCOSUL.

No contexto do relançamento do MERCOSUL, em 2000, o bloco decidiu intensificar suas negociações com os demais países da Comunidade Andina e com o México, o que resultou na assinatura de novos acordos. Entre 2004 e 2005, o MERCOSUL concluiu a sua rede de acordos na América do Sul por meio dos ACEs 58 (MERCOSUL-Peru) e 59 (MERCOSUL-Colômbia-Equador-Venezuela), com cronogramas de liberalização tarifária que se encerram em 2019 e 2018, respectivamente. Graças a esses acordos, o Brasil alcançará, em 2019, uma virtual área de livre comércio na América do Sul, à exceção de Guiana e Suriname.

Nível de desgravação tarifária do Brasil para a América do Sul (2017)

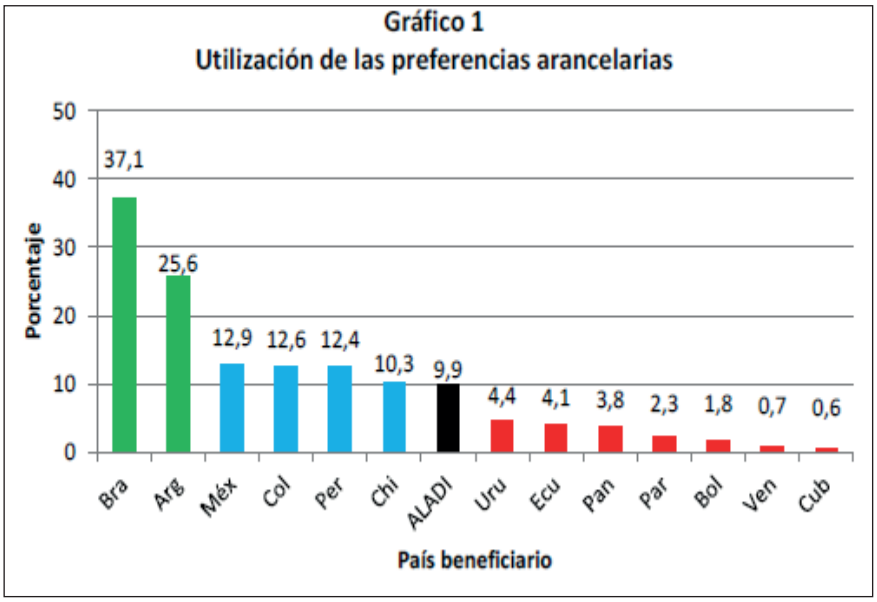
	Outorgado	Final	Recebido	Final
Bolívia	100%		100%	
Chile	100%		100%	
Peru	99,8%		96%	99,8% (2019)
Colômbia	84%	87% (2018)	77,5%	84,5% (2018)
Equador	94,6%	95,6% (2018)	80%	95,3% (2018)

Fonte: Departamento de Integração Econômica Regional - DEIR/MRE

No caso do relacionamento com o México, foram assinados dois acordos no âmbito do MERCOSUL, em 2002: o ACE-55, específico para o comércio de bens no setor automotivo, e o ACE-54, que serve como acordo guarda-chuva para entendimentos bilaterais entre os estados partes e o México. Ao amparo deste último acordo, Brasil e México celebraram, no mesmo ano, um acordo bilateral (ACE-53), que prevê preferências tarifárias para cerca de 800 produtos. Ainda que sejam menos abrangentes do que os ACEs do MERCOSUL na América do Sul, os produtos cobertos pelos ACEs 53 e 55 beneficiam aproximadamente metade das exportações do Brasil ao México.

Cabe mencionar, ainda, outros acordos do Brasil e do MERCOSUL no âmbito da ALADI, como o ACE-62 (MERCOSUL-Cuba), o Acordo de Alcance Parcial-AAP-38 (Brasil-Guiana/São Cristóvão e Nevis) e o AAP-41 (Brasil-Suriname).

Percebe-se, dessa forma, que o Brasil já possui uma ampla rede de preferências tarifárias na América Latina, contando com uma virtual área de livre comércio na América do Sul. Segundo estudo recente da Secretaria-Geral da ALADI, a cobertura desses acordos é tão ampla que, em média, apenas 5,9% do total do universo tarifário não conta com tarifas preferenciais ou tarifa zero nas exportações do Brasil para os países da Associação. Segundo esse mesmo estudo, o Brasil é o país da Associação com maior grau de aproveitamento desses acordos, utilizando 37% das preferências negociadas, enquanto a média da Associação é de apenas 9,9% (ver gráfico abaixo). Considerando-se apenas os itens com oferta exportável, o aproveitamento brasileiro sobe para 57,9%. O aproveitamento das preferências negociadas está diretamente ligado ao grau de diversificação da pauta exportadora do país.



Fonte: ALADI, El Aprovechamiento de las Preferencias Arancelarias en 2015. ALADI/SEC/Estudio 217, 2016.

Infelizmente, há lacunas de conhecimento sobre esse valioso arcabouço de preferências, inclusive entre os exportadores brasileiros (CNI, 2016). Por esse motivo, é importante sempre ressaltar que, longe de ter negligenciado a América Latina, o Brasil tem um trabalho bastante avançado em termos de negociações comerciais na região. Percebe-se, também, que o Brasil utiliza-se efetivamente dessas preferências, com um grau de aproveitamento muito superior ao dos demais países da região, o que se reflete na importância da região na balança comercial brasileira.

Os atores extrarregionais e a presença chinesa

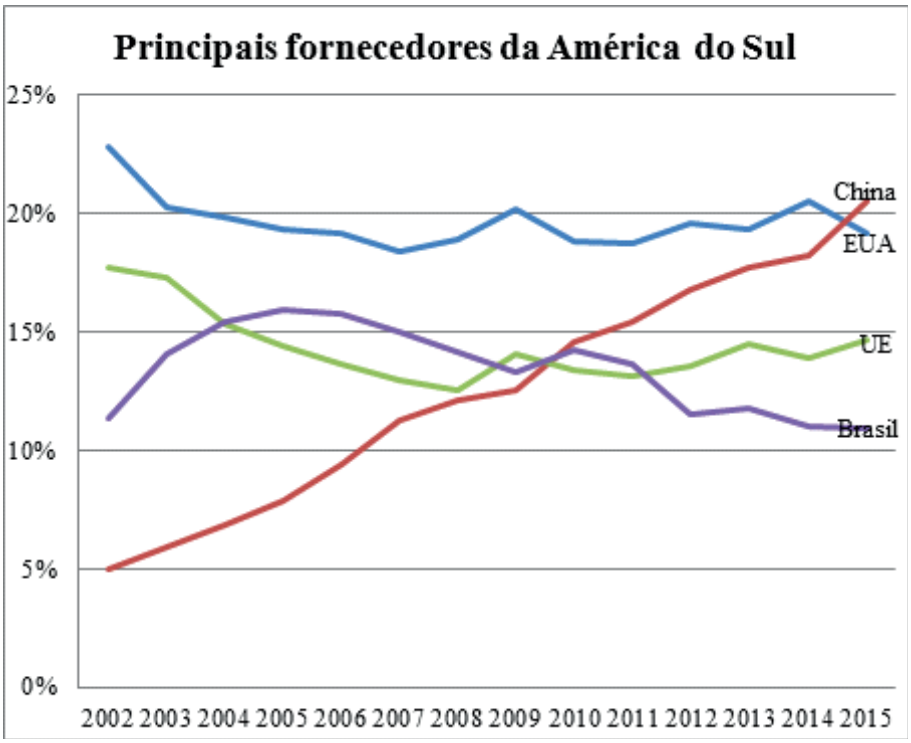
Embora o arcabouço de preferências tarifárias estabelecidas no âmbito da ALADI favoreça a competitividade do Brasil, esses acordos não têm impedido a perda de participação do país nos mercados regionais. Esse fenômeno pode ser explicado, em parte, pelo aumento da competição decorrente da erosão das preferências tarifárias concedidas ao Brasil. De fato, os acordos comerciais celebrados por países latino-americanos com parceiros de fora da região limitaram as vantagens decorrentes das preferências concedidas ao Brasil.

Nesse sentido, o malogro do TPP previne perdas adicionais para o Brasil em termos de participação nos mercados regionais. Essas perdas, de qualquer forma, não se afiguravam significativas em termos de margens preferenciais de comércio, tendo em vista que os países latino-americanos que assinaram o TPP já possuem acordos comerciais com a maioria dos demais países desse acordo. O Chile já tem acordos com todos os parceiros do TPP. O Peru possui acordos com Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, México e Singapura, que totalizam 94% de suas importações dos países do TPP. O México possui acordos com Canadá, Estados Unidos, Chile, Japão e Peru, que representam 93,5% de suas importações dos membros do TPP (CEPAL, 2016, p. 139). As estimativas eram de que as maiores perdas em decorrência do TPP adviriam dos capítulos normativos do acordo, relativos a temas como investimentos, propriedade intelectual, compras governamentais e barreiras técnicas ao comércio.

Os principais objetivos dos países latino-americanos ao participar do TPP seriam preservar vantagens já obtidas no mercado dos Estados Unidos e alcançar uma integração nas cadeias de valor asiáticas, o que resultaria em maior atração de investimentos e exportação de insumos ou de produtos finais em alguns setores, para não mencionar as externalidades positivas advindas do reforço de uma relação privilegiada com os Estados Unidos.

Um aspecto crucial do incremento da concorrência dentro da região é a crescente presença da China, que não depende, para tanto, de uma rede de acordos na região[2]. Considerando-se os países da América do Sul, à exceção do Brasil, a participação dos produtos chineses nas importações realizadas pela região saltou de 5% em 2002 para 21% em 2015, ultrapassando os Estados Unidos, cuja participação caiu de 23% para 19% (ver o gráfico a seguir).

2 Na América Latina, a China possui acordos de livre comércio apenas com o Chile (assinado em 2005, em vigor desde 2006), com o Peru (assinado em 2009, em vigor desde 2010) e com a Costa Rica (assinado em 2010, em vigor desde 2011).



Dados ALADI. Elaboração própria.

Considerando-se os países na região com maior número de acordos comerciais com parceiros extrarregionais, essa tendência de crescente participação chinesa não é diferente. Dois fenômenos, no entanto, chamam a atenção: a) uma queda menor da participação dos Estados Unidos nas importações da Aliança do Pacífico[3], com exceção do México; e b) a estabilidade na participação da fatia de mercado da União Europeia. Ainda assim, a China já é o principal parceiro comercial do Chile (23% do comércio total) e do Peru (23%), e o segundo parceiro da Colômbia (19%) e do México (18%).

Relativamente aos EUA e à UE, o Brasil aparece como o mais afetado pela competição chinesa, principalmente desde meados da última década. Como se verifica na tabela abaixo, o Brasil perdeu participação de mercado nos quatro países da Aliança do Pacífico, o que não se verifica com os Estados Unidos e a União Europeia.

3 A Aliança do Pacífico, criada em 2011, é integrada por Chile, Colômbia, México e Peru.

Participação de parceiros selecionados nas importações da Aliança do Pacífico

	Chile		Colômbia		México		Peru	
	2004	**2015**	**2004**	**2015**	**2004**	**2015**	**2004**	**2015**
Brasil	12%	9%	6%	4%	2%	1%	7%	5%
América do Sul*	38%	20%	22%	11%	5%	2%	40%	18%
China	8%	23%	6%	19%	7%	18%	8%	23%
EUA	15%	19%	30%	29%	56%	47%	20%	21%
União Europeia	16%	16%	14%	15%	11%	11%	12%	12%

* inclui Brasil.

Fonte: ALADI.

As incertezas quanto o rumo da política comercial do atual governo estadunidense e o provável malogro do TPP abrem uma janela de oportunidade para se aperfeiçoar a inserção do Brasil nos países latino-americanos da costa do Oceano Pacífico. Três desses países (Chile, México e Peru) eram signatários desse acordo e um quarto (Colômbia) analisava sua possível adesão. A renegociação do NAFTA entre Estados Unidos e México e a anunciada construção de um muro na fronteira entre os dois países são fatores adicionais que tendem a fazer aumentar a importância relativa da integração latino-americana na agenda externa dos países da região.

Sem deixar de reconhecer as oportunidades que se vislumbram na América Latina, que devem ser aproveitadas pelo Brasil[4], claro está que, neste momento, ainda não se tem clareza quanto à direção efetiva que tomará o governo Donald Trump. Além disso, a estratégia dos países latino-americanos participantes do TPP, frente à derrocada da iniciativa, passa não apenas pela intensificação da integração regional na América Latina, mas também, e, em alguns casos principalmente, pela tentativa de reforço das parcerias na região da Ásia-Pacífico. Não por acaso, a primeira reação do Chile, ante a retirada dos EUA do TPP, foi a convocação de um "Diálogo de Alto Nível de Iniciativas de Integração na Ásia-Pacífico: Desafios e Oportunidades", com a presença dos países da Aliança do Pacífico, os demais países da TPP, além da China e da Coreia. No caso

4 Exemplo concreto disso é a possibilidade de incremento das exportações de alguns produtos agrícolas ao México, conforme anunciado pelo próprio governo deste país. (EL Cronista, 2017).

do Peru, o país segue seu propósito de participar da Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), iniciativa capitaneada pela China, e o presidente Pedro Pablo Kuczynski manifestou interesse em substituir o TPP por um acordo com China e Rússia (RT, 2017)[5]. No caso do México, por outro lado, não resta dúvida de que sua prioridade número um está, por ora, em preservar da melhor maneira possível o relacionamento com os EUA, destino de US$ 300 bilhões de suas exportações em 2015, acumulando um *superavit* de US$ 100 bilhões.

Essa estratégia está relacionada, em grande parte, ao próprio perfil comercial desses países, no qual é reduzida a importância do comércio regional, mesmo entre os parceiros de um mesmo bloco. Note-se, por exemplo, que o comércio intrabloco dos países da Aliança do Pacífico representa apenas 3% de seu comércio total. No MERCOSUL, em comparação, esse índice é de 20%[6]. Em termos qualitativos, o perfil exportador desses países também é distinto. À exceção do México, a pauta exportadora desses países é bastante concentrada na exportação de metais, minerais e combustíveis, como indica a tabela abaixo.

Participação de metais, minerais e combustíveis na pauta exportadora (2015)

MERCOSUL		**Aliança do Pacífico**	
Argentina	10%	**Chile**	56%
Brasil	20%	**Colômbia**	57%
Paraguai	26%	**México**	10%
Uruguai	1%	**Peru**	64%

Fonte: ALADI.

Seja como for, deve-se ter presente que o TPP era uma resposta estratégica dos Estados Unidos à realidade de crescente presença da China na região da Ásia-Pacífico. Com o TPP, os EUA buscavam atrair os países dessa região, inclusive latino-americanos, para um relacionamento mais próximo de si e das cadeias de valor de que participavam. Com ou sem TPP, o desafio competitivo chinês permanecerá, e cabe aguardar para ver qual será a atitude a ser tomada pelo governo dos EUA.

5 A respeito da priorização das alternativas, no caso do México, ver: FRANZONI e CARVALHO (2016).

6 Dados de 2015. Fonte, ALADI.

Nota-se, em suma, que a disputa pelos mercados da região é uma realidade, na qual se destaca a crescente presença chinesa, a deslocar ora produtos brasileiros, ora estadunidenses. Os únicos países da região nos quais o Brasil permanece com uma participação de mercado maior do que a China são Argentina, Paraguai e Uruguai, ou seja, os sócios fundadores do MERCOSUL, dado que deve servir de lembrete da importância estratégica do bloco para o Brasil.

Nova agenda econômico-comercial

Diante de um cenário de quase esgotamento das negociações tarifárias, da crescente competição na região e do desafio representado pelos acordos regionais (inclusive os chamados "mega-acordos"), o Brasil tem desenvolvido, recentemente, uma agenda renovada e dinâmica de negociações econômico-comerciais na região. Essa agenda busca atualizar e aprofundar os acordos já existentes, com foco no aprofundamento das preferências tarifárias, onde ainda haja espaço para tanto; em medidas voltadas ao melhor aproveitamento dessas preferências; e na negociação de novos temas, sem descurar de uma continuada atenção ao tema da integração produtiva.

Consolidação e aprofundamento dos acordos tarifários

No âmbito tarifário, o espaço para avanços adicionais na América do Sul é apenas residual, tendo em vista que já estão avançados os cronogramas de desgravação negociados desde a década de 1990. Nesse caso, o Brasil tem concentrado esforços na liberalização de alguns produtos que haviam sido considerados sensíveis por alguns países na época das negociações originais, como é caso das exportações de automotivos, siderúrgicos e têxteis para a Colômbia. O Brasil também alcançou um acordo com o Peru para acelerar o cronograma de liberalização de alguns produtos do setor automotivo que seriam concluídos apenas em 2019. No contexto latino-americano, sobressaem as negociações com o México, na qual buscamos ampliar de forma substantiva o alcance do acordo existente entre os dois países. O Brasil tem sido proativo nessa negociação, que já contou com cinco rodadas negociadoras.

Serviços

A estratégia renovada do Brasil não passa apenas por negociações tarifárias, mas, pelo contrário, tem foco sobretudo nos novos temas negociados. Um dos temas prioritários nessa agenda tem sido o de acordos sobre o comércio de serviços. Até recentemente, o único acordo do Brasil nessa área, ademais das obrigações do GATS e do MERCOSUL, consistia no acordo MERCOSUL-Chile, em vigor desde 2011. Em 2016, no entanto, o Brasil firmou um capítulo na área de serviços como parte do Acordo de Ampliação Econômico-Comercial entre Brasil e Peru. Também já foi negociado um acordo no setor entre MERCOSUL e Colômbia, pendente de assinatura, e o tema também faz parte das negociações bilaterais com o México.

O mercado regional de serviços dobrou nos últimos 10 anos. Desconsiderando as compras feitas pelo Brasil, a importação de serviços dos países da ALADI supera os US$ 100 bilhões. Segundo dados do MDIC, as exportações de serviços do Brasil para os países da ALADI em 2015 foram de US$ 1,96 bilhão, cerca de 10% do total das exportações do país. Há, portanto, espaço para aumento da exportação de serviços a esses países. Na região, os principais consumidores de serviços brasileiros são Argentina (US$ 398 milhões), Colômbia (US$ 379 milhões), Chile (US$ 270 milhões), Uruguai (US$ 254 milhões) e México (US$ 238 milhões) (MDIC, 2015a); e os cinco principais itens da pauta exportadora são serviços de transporte aquaviário de cargas (US$ 208 milhões); serviços gerenciais e de consultoria gerencial (US$ 192 milhões); serviços de transportes terrestres de cargas (US$ 175 milhões); licenciamento de direitos sobre a propriedade industrial (US$ 118 milhões) e outros serviços de apoio às atividades empresariais (US$ 111 milhões) (MDIC, 2015b).

Investimentos

Outra frente importante da nova agenda negociadora brasileira diz respeito ao tema de investimentos. Tendo em vista as dificuldades políticas e constitucionais em relação aos tradicionais acordos de proteção e promoção de investimentos (APPIs), o Brasil elaborou seu próprio modelo de acordo de investimentos, com foco sobretudo na prevenção de conflitos e em atividades conjuntas para a promoção de investimentos. Desde 2014, já foram assinados Acordos de Cooperação e Facilitação

de Investimentos com México, Chile, Colômbia e Peru, ou seja, os quatro membros da Aliança do Pacífico, e recentemente foi firmado um compromisso semelhante no âmbito do MERCOSUL.

Os países da América Latina e Caribe desempenham importante papel do ponto de vista de investimentos. O Brasil é um receptor significativo de investimentos desses países. Em 2015, o Brasil recebeu US$ 2,5 bilhões de Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) de países da região, com destaque para o Chile, 12ª origem de investimentos (US$1 bilhão). Em termos de estoque, os IEDs da região no Brasil já somam US$ 30 bilhões, sendo o maior investidor o México, com US$15 bilhões. Em 2015, os IED realizados pelo Brasil na América Latina e Caribe somaram US$1 bilhão, o que representou 5% do total (11,3% se descontados do total os IEDs nas Ilhas Cayman e Bahamas). Em estoque, os IEDs brasileiros na região passaram de US$ 14 bilhões em 2010 para US$ 21 bilhões em 2014, representando 8% do total (12% se descontadas Ilhas Cayman, Bahamas e Ilhas Virgens).

Compras governamentais

Um campo novo que se abre para o Brasil nas negociações regionais tem sido o dos acordos sobre compras governamentais. As compras públicas não são objeto de regulamentação multilateral, estando excluídas expressamente do artigo III (Tratamento Nacional) do GATT. O Brasil não é parte do Acordo sobre Compras Governamentais da OMC, acordo plurilateral do qual 47 membros são parte. Mesmo no MERCOSUL, o Protocolo sobre Contratações Públicas, firmado em 2006, jamais entrou em vigor e encontra-se, atualmente, sob revisão.

As oportunidades comerciais para esse tipo de contratação na região são significativas. A título de exemplo, o mercado mexicano de compras públicas ultrapassa US$ 100 bilhões ao ano. Por isso, não obstante essa falta de parâmetros pré-estabelecidos, o Brasil não se tem furtado à negociação de acordos nessa importante área com parceiros da região. Em 2015, o Brasil firmou seu primeiro compromisso na área de compras governamentais, como parte do Acordo de Ampliação Econômico-Comercial com o Peru. Atualmente, o Brasil tem negociações em curso sobre o tema com Chile e México, e deve iniciar, em breve, negociações também com a Colômbia.

O principal objetivo desse tipo de acordo é abrir mercados e fomentar a participação de empresas brasileiras em licitações no exterior, uma vez que o acordo prevê a concessão de tratamento nacional às empresas brasileiras. Um segundo benefício é atrair investimentos estrangeiros ao Brasil, ao promover um modelo aberto e transparente de contratações públicas. Esses acordos ainda geram economia aos cofres públicos, uma vez que estimulam uma maior competição nos processos licitatórios nacionais. Os acordos sobre esse tema costumam incluir cláusula para promover a integridade nos processos de compras públicas, com a possibilidade de declaração de inabilitação para participar de procedimentos licitatórios.

Facilitação do comércio

Outro tema que também tem ocupado um espaço cada vez maior no esforço de promoção do intercâmbio comercial do Brasil com os países da região é o da facilitação do comércio. Trata-se de medidas administrativas que buscam simplificar os procedimentos burocráticos de importação e exportação, com diminuição dos prazos e custos para os operadores comerciais. Diante dos compromissos assumidos no Acordo sobre a Facilitação do Comércio da OMC, os países da região têm desenvolvido uma importante agenda de cooperação nessa área, que permite um melhor aproveitamento dos acordos existentes.

Destaque-se, a propósito, o projeto de Certificação de Origem Digital (COD), desenvolvido no âmbito da ALADI. Essa iniciativa busca substituir os certificados de origem em formato papel, exigidos para o aproveitamento das preferências tarifárias previstas nos acordos comerciais da região, por documentos digitais assinados eletronicamente. Com isso, o procedimento de certificação de origem torna-se mais ágil e mais seguro. O projeto vem sendo discutido no âmbito da ALADI e conta com a adesão voluntária dos países-membros. Brasil e Argentina são os países mais avançados em sua implementação, tendo acordado iniciar as trocas efetivas de certificados digitais a partir de maio de 2017. Ademais do MERCOSUL, no âmbito do acordo MERCOSUL-Chile também já está em vigor um Protocolo que prevê que os certificados de origem digitais têm a mesma validade dos certificados em formato papel[7].

7 58º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35, assinado em 16 de março de 2016, e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 8.979, de 2/2/2017.

Iniciativa adicional de destaque é a implementação do Portal Único de Comércio Exterior, por meio do qual importadores e exportadores poderão inserir todas as informações e documentos necessários em uma operação comercial em um único ponto de entrada. O projeto busca reduzir em cerca de 40% os prazos para a liberação de mercadorias em operações de exportação (de 13 para 8 dias) e de importação (de 17 para 10 dias). O Brasil mantém importante cooperação nessa área com países da região por meio da *Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior* (Red VUCE). Implementado o portal único em nível nacional, será possível, em um momento posterior, estudar a possibilidade de interoperabilidade entre os portais dos países da região. As próprias discussões internacionais sobre o tema podem contribuir para acelerar a agenda interna de implementação do portal no Brasil. Aqui temos uma clara situação em que cabe explorar a dinâmica de interação entre o interno e o externo.

Mencione-se, ainda, o programa de Operador Econômico Autorizado (OEA), por meio do qual a Receita Federal certifica operadores de baixo risco, considerados confiáveis, e que receberão benefícios da aduana brasileira, em especial quanto à agilidade das transações. Até fevereiro de 2017, 109 operadores já haviam sido certificados, o que representa cerca de 12% do total das operações comerciais (RECEITA FEDERAL, 2017). O objetivo é que, até 2019, o programa alcance 50% dos operadores do comércio exterior (RECEITA FEDERAL, 2016). O Brasil já avança em programas visando ao reconhecimento mútuo dos OEAs, tendo firmado acordo nessa linha com o Uruguai.

Integração produtiva

Não há dúvida de que o avanço efetivo da integração passa por um melhor aproveitamento das complementaridades econômicas entre os países latino-americanos e a maior articulação das cadeias produtivas regionais. O tema da integração produtiva tem figurado já faz algum tempo na agenda de integração regional, mas os avanços ainda não são significativos. Trata-se de tema complexo, cuja evolução enfrenta desafios relacionados, por exemplo, à insuficiência da infraestrutura e logística na região e à dificuldade de consolidação de um enfoque regional para as políticas econômicas nacionais.

Com o propósito de impulsionar o tema, e contribuir para o melhor aproveitamento dos acordos comerciais existentes, o Brasil tem buscado fazer avançar o debate sobre o tema da acumulação de origem regional[8]. Como se sabe, os regimes de origem nos acordos comerciais têm como objetivo assegurar que as preferências tarifárias fixadas em seu âmbito beneficiem apenas os signatários do acordo, e não terceiros países. Servem para evitar o fenômeno denominado "triangulação". A acumulação regional de origem é um mecanismo pelo qual se articulam os regimes de origem de acordos entre distintos países, favorecendo a utilização de insumos produzidos pelos signatários dos acordos em suas trocas recíprocas. Representa, assim, um estímulo à integração produtiva.

Já há medidas incipientes nesse sentido entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina. Segundo as normas dos ACEs 58 e 59, uma empresa brasileira pode exportar, com preferência, mercadorias para a Colômbia utilizando-se de insumos importados a tarifa 0 do Peru ou da Bolívia, por exemplo. Busca-se, no entanto, ampliar esses mecanismos e, principalmente, incentivar a sua utilização por parte do setor privado. Com isso, seria possível construir cadeias regionais de valor que poderiam ser usadas não somente no comércio intrarregional, mas também para a exportação com os parceiros desses países.

Um mecanismo que poderá ajudar nesse esforço de análise e compreensão do tema da acumulação regional de origem é o recente estudo do IPEA, em parceria com a CEPAL, para a elaboração de uma matriz insumo-produto regional na América do Sul. Esse estudo buscou identificar o valor agregado por outros países no processo produtivo de cada país da região, em 40 setores de bens e serviços. Trata-se de um levantamento inédito que auxiliará na busca de sinergias e complementariedades e permitirá aproveitar as vantagens competitivas de cada país (CEPAL e IPEA, 2016).

Ademais de serviços, investimentos, compras governamentais, facilitação de comércio e acumulação regional de origem, cabe ressaltar que a negociação de expansão do acordo comercial entre Brasil e México envolve outros temas, como propriedade intelectual, comércio eletrônico,

8 O tema da integração produtiva recebe um tratamento específico dentro do MERCOSUL. A acumulação regional de origem aparece nas tratativas comerciais do MERCOSUL com os países da região.

coerência regulatória, defesa da concorrência. Trata-se de um esforço brasileiro de atualização de sua agenda negociadora.

A aproximação MERCOSUL-Aliança do Pacífico

Um exemplo da estratégia brasileira de ampliar sua integração econômica com a América Latina tem sido o diálogo desenvolvido entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico.

Os países dos dois blocos possuem um histórico tradicional de parceria e cooperação nos mais diversos campos. Chile, Colômbia e Peru já são, por exemplo, estados associados do MERCOSUL. No campo comercial, o Brasil é um dos principais parceiros dos países da Aliança do Pacífico, na maioria dos casos com participação maior do que a dos demais países do bloco. O Brasil é o 5º maior mercado de destino e o 3º maior fornecedor do Chile; o 7º principal mercado e o 5º maior fornecedor da Colômbia; o 5º mercado e o 3º maior fornecedor do Peru; e o 4º mercado e o 11º maior fornecedor do México. Em todos os casos, o Brasil está à frente de todos os países da Aliança; a única exceção a essa regra é a Colômbia, já que o México é um parceiro mais importante do que o Brasil para esse país.

Parceiros da Aliança do Pacífico por valor de comércio (US$)				
	Chile	**Colômbia**	**México**	**Peru**
Mercados compradores	**Brasil (5º) 3,3bi**	**Brasil (7º) 1,2bi**	**Brasil (4º) 3,8bi**	**Brasil (5º) 0,9bi**
	Peru (8º) 1,5bi	Peru (8º) 1,1bi	Colômbia (5º) 3,7bi	Chile (7º) 0,8bi
	México (10º) 1,3bi	México (11º) 0,9bi	Chile (12º) 1,8bi	Colômbia (11º) 0,7bi
	Colômbia (16º) 0,8bi	Chile (13º) 0,7bi	Peru (17º)1,6bi	México (16º) 0,4bi
Fornecedores	**Brasil (3º) 4,5bi**	México (3º) 3,8bi	**Brasil (11º) 4,6bi**	**Brasil (3º) 1,9bi**
	México (6º) 1,9bi	**Brasil (5º) 2,1bi**	Chile (22º) 1,5bi	México (4º) 1,7bi
	Peru (12º) 0,9bi	Peru (11º) 0,9bi	Colômbia (32º) 0,9bi	Colômbia (5º) 1,9bi
	Colômbia (15º) 0,8bi	Chile (16º) 0,8bi	Peru (34º) 0,7bi	Chile (7º) 1,2bi

Dados da ALADI, 2015. Elaboração própria.

Além disso, como visto mais acima, o MERCOSUL já possui acordos comerciais com os países da Aliança do Pacífico que levarão a uma virtual área de livre comércio na América do Sul em 2019. O Brasil busca, atualmente, ampliar o alcance de seu acordo bilateral com o México.

Partindo desse arcabouço já existente, a aproximação entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico tem se concentrado em medidas concretas com potencial de alavancar os fluxos de comércio e investimentos. O diálogo formal entre os dois blocos foi iniciado em novembro de 2014, com um encontro informativo e um seminário acadêmico, nos dois casos com participação dos chanceleres dos dois agrupamentos. Por ocasião dessas reuniões, a CEPAL elaborou um importante estudo sobre a "convergência na diversidade", elencando possíveis áreas de cooperação (CEPAL, 2014). Com base nesse estudo e em uma proposta de agenda elaborada pelo Chile, o MERCOSUL elaborou, durante a presidência *pro tempore* brasileira em 2015, um Plano de Ação para aprofundar o relacionamento econômico-comercial com os países da Aliança.

Em maio de 2016, vice-ministros dos dois blocos encontraram-se novamente, em Lima, para discutir suas iniciativas de cooperação, com base no Plano de Ação elaborado pelo MERCOSUL. Na ocasião, houve coincidência quanto aos seguintes temas prioritários: acumulação de origem, janelas únicas de comércio exterior, cooperação aduaneira, promoção comercial, intercâmbio de informações sobre pequenas e médias empresas e livre circulação de pessoas. O diálogo segue durante o ano de 2017, com duas reuniões já realizadas: uma de especialistas em temas aduaneiros e outra ministerial, com a participação dos chanceleres e ministros de Comércio Exterior dos dois agrupamentos.

A reunião ministerial, ocorrida no dia 7 de abril de 2017, em Buenos Aires, conferiu um novo impulso ao diálogo entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico. Acordou-se um roteiro de atividades em temas que possam gerar resultados concretos: facilitação de comércio, cooperação aduaneira, apoio a pequenas e médias empresas, promoção comercial e cadeias regionais de valor. Mandatou-se, igualmente, dinâmica de reuniões periódicas entre os coordenadores das instâncias executivas dos dois blocos (Grupo Mercado Comum, pelo MERCOSUL, e Grupo de Alto Nível, pela Aliança).

A conjuntura internacional favorece essa maior aproximação. Os países do MERCOSUL são importantes mercados compradores dos países da Aliança, com potencial de expansão no contexto da retomada do crescimento econômico no Brasil[9]. Dessa forma, os acordos já existentes e em negociação desses países com o Brasil reforçam o discurso da Aliança de atração de investimentos e inserção em cadeias de valor, na medida em que propiciam condições privilegiadas de acesso ao mercado brasileiro. Esse aspecto torna-se ainda mais importante em um contexto em que outros importantes mercados para esses países encontram-se em retração ou sinalizam adotar políticas restritivas.

Não é o caso, portanto, de falar em uma rivalidade ou antagonismo entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico, mas sim em um relacionamento bastante tradicional nos âmbitos político e econômico, que agora se busca aprofundar com base em medidas pragmáticas e complementares aos acordos já existentes. A reunião de Buenos Aires foi um primeiro passo para se pensar em fórmulas para estreitar cada vez mais essa aproximação. Como salientou o Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira, "[a] convergência entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico pode significar o nascimento de um novo polo dinâmico da economia mundial" (NUNES, 2017).

Conclusão

O Brasil tem sido, historicamente, um dos grandes promotores da integração regional, como parte de seu projeto de desenvolvimento nacional e de sua estratégia de inserção internacional. Momentos como o atual, marcado por tendências desagregadoras e protecionistas em diferentes partes do mundo, realçam a necessidade de que países como o Brasil usem o seu peso para fortalecer e ampliar o processo de integração regional.

A análise da pauta exportadora brasileira mostra a importância dos acordos comerciais negociados desde a década de 1990 ao amparo da ALADI. Não obstante, a evolução do comércio da região na última década revela a insuficiência desses acordos para, por si só, preservarem a

9 Em 2015, o Brasil foi o quarto maior comprador do México, quinto do Chile e do Peru e sétimo da Colômbia.

participação brasileira, diante de uma acirrada competição internacional e, sobretudo, desafio competitivo chinês, que, aliás, é um fenômeno global.

Grande parte do esforço para a recuperação da participação brasileira nos mercados regionais envolve reformas econômicas internas, projetos de infraestrutura, busca de mecanismos inovadores para o financiamento de operações comerciais, entre outros aspectos. Isso não significa, no entanto, que a agenda de negociações econômico-comerciais não tenha um papel a desempenhar.

No presente artigo, buscamos explorar alguns aspectos da nova agenda negociadora que está sendo implementada pelo Brasil na América Latina. Avançamos onde ainda é possível na parte tarifária, como demonstram as negociações em curso com o México. Acordos em novos temas, como serviços, investimentos e compras governamentais, garantem a inserção de empresas brasileiras nos mercados regionais e promovem a segurança jurídica também para o investimento estrangeiro no Brasil. Outras matérias, como facilitação do comércio e acumulação de origem, buscam tornar mais fluídos os intercâmbios, reduzindo custos de transação e favorecendo a criação de cadeias regionais de valor. A aproximação entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico surge, nesse contexto, como um vetor promissor de expansão e modernização da integração regional.

Apesar de décadas de construção do arcabouço integracionista, o comércio regional ainda representa uma parcela reduzida do intercâmbio global dos países da região. Segundo estudo recente do BID, o comércio intrarregional da América Latina e do Caribe encontra-se estagnado ao redor de 20% do comércio global desses países, abaixo dos patamares de 60% na União Europeia (15 países) e 50% na região da Ásia do Leste e Pacífico (BOWN et al, 2017, p. 45). Essa pequena participação, relacionada, em parte, à predominância das *commodities* na pauta comercial dos países da região, tem diminuído ainda mais nos últimos anos. No caso da ALADI, a participação da importação intrarregional nas importações totais caiu de 18% para 13% entre 2010 e 2015.

A relativamente reduzida proporção do comércio intrarregional é um desafio para o esforço integracionista do Brasil. Ressalta, ao mesmo tempo, o potencial a ser ainda aproveitado, por meio de uma agenda econômico-comercial ativa, pragmática e criativa, que dê sua contribuição

para a retomada do crescimento econômico sustentado do Brasil e sua melhor inserção na região e na economia global.

Referências Bibliográficas

AMORIM NETO, O. e MALAMUD, A. Argentina, Brasil, México e a Casa Branca. *O Globo*, 9 mar. 2017. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/argentina-brasil-mexico-a-casa-branca-21034281>.

BOWN, C. et al. Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America. *BID*, 2017, p. 45.

CEPAL. *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago, novembro de 2014.

CEPAL. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016:* La región frente a las tensiones de la globalización. Santiago, 2016, p. 139.

CEPAL e IPEA. *La Matriz de Insumo-Producto de América del Sur:* Principales supuestos y consideraciones metodológicas. Junho de 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mip-sudamericana-junio2016.pdf>.

CNI. *Desafio à Competitividade das Exportações Brasileiras*. Brasília, 2016, p. 54. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/8/desafios-competitividade-das-exportacoes-brasileiras/>.

COSTA, D. Brasil na Era Trump. *O Globo*, 7 fev. 2017. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/brasil-na-era-trump-20884158>.

DUHALDE, E. México mira hacia el Sur: una gran oportunidad latino-americana. *El Cronista*, 22 fev. 2017. Disponível em: <http://www.cronista.com/columnistas/Mexico-mira-hacia-el-Sur-una-gran-oportunidad-latinoamericana-20170222-0031.html>.

EL CRONISTA. Mal con EE.UU., México compraría soja y maíz a la Argentina y Brasil. 16 fev. 2017. Disponível em: <http://www.cronista.com/economiapolitica/Mal-con-EE.UU.-Mexico-compraria-soja-y-maiz-a-Argentina-y-Brasil-20170216-0100.html>.

FRANZONI, M. e CARVALHO, C. E. F. de. O México olha para a América Latina e para a Ásia: novos desafios, nova estratégia? In: *Conjuntura Internacional*, v. 13, n. 1, 2016, p. 88-95.

MDIC. *Perfis dos Negócios Bilaterais em Serviços Brasil-ALADI*. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/scs/decin/Estat%C3%ADsticas_de_Com%C3%A9rcio_Exterior/2015/Perfil_ALADI_2015.pdf>.

MDIC. *Panorama do Comércio do Brasil com os Países da ALADI*. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/scs/decin/Estat%C3%ADsticas_de_Com%C3%A9rcio_Exterior/2015/Panorama_ALADI_2015.pdf>.

NUNES, A. Parceria para o Futuro. *O Globo*, 5 abr. 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Seminário internacional sobre programa Operador Econômico Autorizado (OEA)*. São Paulo, 14 dez. 2016. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2016/seminario-internacional-sobre-programa-operador-economico-autorizado-oea-e-realizado-em-sao-paulo>.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Estatísticas do Programa OEA*. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea>.

RT. *TPP can be substituted by similar deal with Russia & China – Peru President to RT*. Disponível em: <https://www.rt.com/news/366673-peru-tpp-russia-china>.

STUENKEL, O. Trump abre janela de oportunidade para maior integração na América Latina. *El País*, 14 fev. 2017. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/13/opinion/1487024327_191535.html>.

Brasil Credor: adesão do Brasil ao Clube de Paris

Felipe Costi Santarosa* e Mari Carmem Rial Gerpe**

Resumo

Em novembro de 2016, o Brasil tornou-se membro pleno do Clube de Paris (CP). O presente artigo apresenta uma análise da política brasileira de reestruturação de créditos soberanos desde os anos 90 até a sua recente adesão ao Clube, compartilhando informações de caráter técnico sobre o histórico do Brasil como país credor, dados nem sempre disponíveis ao público em geral. O artigo busca analisar também os desafios que enfrenta o Clube de Paris na atual conjuntura internacional, tais como a dinâmica de seu relacionamento com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a China, o crescente endividamento internacional por meio de emissões de títulos ou outras modalidades não oficiais de crédito e a pluralidade de credores oficiais e privados para além do escopo do Clube de Paris. Parece cedo para se chegar a uma conclusão sobre as vantagens ou desvantagens da adesão do Brasil, e nem esse é o objetivo do artigo. Só o tempo e a participação plena do Brasil no Clube dirão se a medida foi ou não acertada. O artigo aponta, de todo modo, de maneira preliminar, como a adesão brasileira ao CP poderá afetar as relações econômicas do Brasil com países de seu entorno geopolítico. Por último, propõe alterações na legislação pátria, com base na experiência de outros países que têm

* Felipe Costi Santarosa é ministro de segunda classe da carreira diplomática e chefia, desde março de 2015, a Divisão de Cooperação Financeira e Tributária (DCFT) do MRE. Formado em Direito, serviu na Missão do Brasil em Genebra e nas Embaixadas em Santiago, Lima e Pretória. Foi assessor do diretor-executivo do Brasil junto ao FMI.

** Mari Carmen Rial Gerpe é primeira-secretária da carreira diplomática e ocupa, atualmente, a subchefia da DCFT. Economista de formação, serviu nas Embaixadas do Brasil em Pretória, Túnis, Abidjan e Díli, e também no Consulado-Geral em Paris.

utilizado a renegociação de dívidas soberanas como ferramenta para o desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Brasil; Clube de Paris; renegociação de dívidas; desenvolvimento econômico; credores internacionais; COMACE; conversão de dívidas.

Introdução

Em 29 de novembro de 2016, o Brasil tornou-se membro pleno, ou permanente, do Clube de Paris (CP)[1]. Fato pouco repercutido pela imprensa nacional, a adesão do Brasil ao Clube foi divulgada em primeira mão pelo ministro das Finanças francês, Michel Sapin, às vésperas da Cúpula do G20 em Hangzhou, China. Embora oficialmente o Brasil tenha apresentado um pedido de adesão, que foi aceito por consenso pelos membros do Clube, sabe-se que em verdade o convite partiu do governo francês, mais especificamente do ministro das Finanças, interessado em ampliar a legitimidade do Clube pela adesão de países emergentes.

Se, por um lado, a adesão brasileira ao Clube foi vista como um ponto de inflexão política nas relações com outros países em desenvolvimento e com o G77+China, por outro lado, a atitude foi saudada como arrojada, condizente com o *status* do Brasil como país emergente, dono da nona[2] economia do planeta.

Os críticos da medida mencionam, além do ônus político de pertencer a um "clube de ricos", inconvenientes decorrentes da obrigação de sujeitar ao escrutínio do CP alguns mecanismos de financiamento pouco ortodoxos utilizados pelo Brasil, como o Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) com os países sul-americanos ou a conta-petróleo com Angola. Mas a principal desvantagem apontada seria a perda de autonomia nas negociações bilaterais com nossos devedores soberanos. Com efeito, com a entrada no Clube, o Brasil perderia a capacidade de definir sua própria estratégia de renegociação de dívidas, obrigando-se a "multilateralizar" assunto que antes era tratado de forma estritamente bilateral. Isso seria especialmente problemático no caso de países mais próximos geopoliticamente do Brasil.

1 O Brasil já vinha participando dos trabalhos do Clube, de maneira *ad hoc*, desde 1985.

2 Segundo a classificação do Banco Mundial de 2015 (que utiliza PIBs nominais), disponível em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>. Acesso em: 22 maio 2017.

Já os apoiadores da adesão opinam que o Brasil de fato já adotava os princípios do CP em seus processos de renegociação de dívidas soberanas, mas não participava na definição de políticas e metodologias acordadas no âmbito do Clube. Vale dizer que, como membro permanente, estaríamos em melhor posição para influenciar a agenda financeira internacional, participando da criação de regras que definem o comportamento dos credores. Além disso, o Clube daria maior alavancagem ao Brasil na cobrança de créditos de países que estão fora de nossa área de influência mais direta.

Na perspectiva da diretora-gerente do FMI, Christine Lagarde, países como o Brasil, que vinham participando do Clube de forma *ad hoc*, tinham o bônus, mas não o ônus de pertencerem ao CP. Já era hora, portanto, na visão de Lagarde, de que o Brasil e outros emergentes assumissem sua plena responsabilidade como membros. Na visão do Secretariado do Clube, a entrada do Brasil, alguns meses após a adesão da Coreia do Sul, seria mais um passo para a incorporação de outros membros do G20.

Cabe recordar ainda que, não faz muito tempo, o Brasil era também devedor do Clube. O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, lembrou esse fato durante a assinatura do documento de adesão plena do Brasil ao CP, na Embaixada da França[3], e também recordou que ele próprio se encarregara, em 2006, na qualidade de presidente do Banco Central, do pagamento das últimas prestações da dívida de US$ 2,6 bilhões do Brasil com membros do Clube.

Por fim, há que reconhecer que a entrada do Brasil no Clube trará também desafios para o País. Ao assumir plenamente seu papel de credor oficial, cria-se a expectativa, por parte de nossos devedores, de que o Brasil estará em condições de prover as mesmas concessionalidades dadas por outros membros do Clube, quase todos economias avançadas, tais como perdão total de dívidas em certos casos ou a transformação de saldos remanescentes das dívidas em projetos de desenvolvimento[4]. O Brasil não

3 A data formal da adesão do Brasil ao CP como membro pleno foi 29/11/2016, durante o Paris Fórum (seminário anual organizado pelo Clube). Devido à impossibilidade de comparecimento do ministro da Fazenda à cerimônia, os documentos de adesão foram assinados posteriormente em Brasília por Henrique Meirelles, em 30/12, e remetidos ao Secretariado do Clube.

4 Um primeiro reflexo dessas expectativas foi a carta dirigida ao Ministério da Fazenda do Brasil, em 16/2/2017, pelo ministro das Finanças da Côte d'Ivoire, Adama Koné, em que a autoridade marfinense solicita que o governo brasileiro transforme o saldo remanescente da dívida do país, de US$ 1,2 milhões, em projetos de desenvolvimento, tais como os "Contratos

dispõe hoje de tais possibilidades e instrumentos e teria de adaptar sua legislação para poder adequar-se a essas práticas.

Parece cedo, de todo modo, para chegar a uma conclusão sobre as vantagens ou desvantagens da adesão do Brasil ao Clube, e nem esse é o objetivo do presente artigo. Só o tempo e a participação plena do Brasil no CP dirão se a medida foi ou não acertada e, ainda assim, a conclusão a que se chegue dependerá muito das premissas do analista. O que este artigo busca é, antes do que resolver a polêmica, apresentar o contexto internacional em que se insere a adesão brasileira, bem como tecer panorama do histórico recente das relações do Brasil com o Clube. Proporemos, ainda, algumas sugestões de alterações na legislação pátria, com base na experiência de outros países que têm utilizado a renegociação de dívidas soberanas como ferramenta para o desenvolvimento econômico. Por último, o presente ensaio objetiva compartilhar algumas informações de caráter técnico sobre a história recente do Brasil como país credor, dados nem sempre disponíveis ao público em geral.

Qual a utilidade do Clube de Paris?

O Clube de Paris é uma estrutura informal que agrupa a maioria dos países credores[5] com o objetivo de trocar informações sobre a economia, grau de exposição e possibilidades de superendividamento de países devedores, assim como definir, por consenso, o tratamento que o grupo dará a determinadas dívidas soberanas consideradas em risco de *default*. Criado em 1956 para lidar com a dívida externa da Argentina, sua estrutura burocrática permanece enxuta, contando com Secretariado mantido pela Direção-Geral do Tesouro francês. A presidência do Clube de Paris é exercida, portanto, pelo diretor do Tesouro francês, na atualidade a Sra. Odile Renaud-Basso. As reuniões ocorrem mensalmente e são conhecidas pela denominação de *Tour d'Horizon* (TH). Uma vez ao ano ocorre o Paris Fórum, que em 2017 realizará sua 5ª edição.

---

de Redução da Dívida e Desenvolvimento", conhecidos como C2D, aplicados pela França. Seguindo as agreed minutes do Clube de Paris, o Senado Federal concedeu à Côte d'Ivoire, em agosto de 2016, perdão de 86% sobre o total da dívida com o Brasil, que era de US$ 9.045.635,40.

5 O Clube de Paris conta atualmente com 22 membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Rússia, Suécia e Suíça. O Brasil foi o 22º membro a aceder ao Clube.

Os membros dividem-se em três categorias: os permanentes, que participam de todos os fóruns do Clube e mantêm o compromisso com os seis princípios[6] da entidade; os participantes *ad hoc*, que têm acesso apenas a parte das reuniões do TH, e os observadores[7]. O Brasil, até novembro de 2016, vinha participando das reuniões do TH na qualidade de membro *ad hoc* e havia tomado parte em algumas negociações do Clube como observador. Permanecem fora do Clube de Paris países emergentes de grande peso econômico, como China e Índia. Entre os cinco países do BRICS, somente Rússia e Brasil são membros permanentes[8].

A nova condição de membro permanente permite ao Brasil ter acesso às reuniões fechadas do Clube, às informações sobre a exposição de outros países credores e devedores, aos estoques e fluxos de dívidas, a análises sobre o risco e a sustentabilidade das dívidas, além de poder contar com a assessoria direta do Secretariado do Clube. Em troca, o governo brasileiro comprometeu-se com os princípios do Clube de Paris, que incluem, entre outros, a obrigação de informar aos demais membros do CP sobre atrasos e eventuais riscos de *default* em créditos oficiais brasileiros concedidos a outros países. A troca de informações é, portanto, a principal rotina das reuniões do TH. Para o Brasil, isso significa que dívidas soberanas que até então eram tratadas de forma bilateral, passam agora, após a adesão, a serem obrigatoriamente tratadas de forma multilateral, no âmbito do Clube.

Nesse sentido, a primeira utilidade do Clube é, sem dúvida, o acesso à informação. Os membros plenos compartilham dados sobre suas dívidas oficiais, alertando uns aos outros dos riscos, especialmente no caso de países muito endividados. Uma vez ao ano realiza-se exercício denominado *data call*, por meio do qual os membros permanentes informam, em uma

6 Os seis princípios do Clube de Paris são: solidariedade, consenso, compartilhamento de informações, análise caso a caso, aplicação das condicionalidades do FMI e comparabilidade de tratamento.

7 Nas reuniões de TH, são observadores alguns organismos internacionais; já nas negociações de dívidas, atuam como observadores tanto países-membros do CP que não possuam créditos soberanos com o país devedor objeto da negociação quanto os países não membros que detenham créditos com o país devedor. Conforme: <www.clubdeparis.org/en/communications/page/observers>. Acesso em: 22 maio 2017.

8 China e a África do Sul vêm participando das reuniões do CP de forma *ad hoc, e*nquanto a Índia não mantém engajamento com o Clube. Vários outros países ou jurisdições, como Abu Dhabi, Argentina, Kuwait, Marrocos, México, Nova Zelândia, Portugal, Taiwan, Trinidad e Tobago, Turquia, já participaram de reuniões do CP de maneira *ad hoc*.

mesma planilha, seus estoques de dívidas, atrasos e casos de inadimplência. Apesar de importantes exceções (como a China, que por não ser membro pleno não vem participando dos *data calls*), o exercício permite estimar o estado geral de endividamento da economia mundial e o grau de exposição ao risco de cada país, credor ou devedor, possibilitando a elaboração de estratégias comuns para evitar inadimplências e ensaiar tentativas de corrigi-las de forma antecipada e coordenada, por intermédio do Clube ou, em segunda instância, do FMI. O Secretariado do Clube vale-se da informação levantada não apenas por seus membros, mas também pelo FMI e do Banco Mundial, que estão presentes a todas as reuniões do TH.

A segunda utilidade do Clube é a de agente cobrador de dívidas. Caso um ou vários de seus membros sofram atrasos no pagamento de seus créditos por parte de um mesmo devedor, a carta de cobrança sairá diluída em nome do Clube, e não do credor individual. Conforme dito anteriormente, uma vez membro permanente do CP, o país credor fica interditado de recuperar seus créditos em atraso bilateralmente, devendo fazê-lo no âmbito do Clube. A única exceção é a cláusula conhecida como *de minimis*, que permite que pequenas dívidas ou parcelas, abaixo de US$ 5 milhões, sejam tratadas bilateralmente.

Dos seis princípios do Clube de Paris, dois merecem destaque, a solidariedade e, possivelmente o mais sensível de todos, a comparabilidade de tratamento. O Clube de Paris dá grande ênfase à solidariedade:

> *Lors d'un traitement de dette, le Club de Paris détermine la capacité de paiement du pays débiteur et consent un effort proportionnel à la part des créances qu'il détient. C'est sur ce fondement de juste partage de l'effort qu'au sein du Club de Paris tous les créanciers consentent le même traitement – c'est notre principe de solidarité.* (BILI, 2016)

Já o princípio da comparabilidade de tratamento, que pode ser visto como um "desdobramento externo" do princípio da solidariedade, afeta países não membros e o setor privado. A comparabilidade de tratamento busca evitar que um devedor negocie condições mais favoráveis com um credor não membro do Clube, em detrimento das condições acordadas no âmbito do CP. Na prática, se um país não membro decidir exigir a totalidade do pagamento de um devedor que já tiver assinado acordo com o Clube, o devedor estará "obrigado" a informá-lo de que, pelo princípio

da comparabilidade de tratamento, não poderá pagar mais do que aquilo que estipulou em seu acordo com o Clube.

Ou seja, pode-se dizer que a comparabilidade de tratamento deriva da solidariedade. Mas enquanto esta se aplica dentro do Clube, aquela tem aplicação externa, é "imposta", por força do peso financeiro e político do Clube, aos demais credores oficiais e privados que venham a negociar com um país que já fechou acordo com o CP.

Para tratar de questões relativas a dívidas privadas existe o Clube de Londres[9]. Uma das principais críticas do setor privado, sobretudo dos bancos privados, é que não há reversibilidade na comparabilidade de tratamento, ou seja, caso o Clube de Londres decida conceder desconto na dívida nominal para um determinado país, não há compromisso dos membros do Clube de Paris de fazer o mesmo com as dívidas oficiais.

Para entender melhor a relação entre dívida oficial e privada, e entre credores membros e não membros do CP, vejamos o exemplo concreto da dívida do Iraque, reestruturada em novembro de 2004 no âmbito do Clube de Paris. Estima-se que no período 2003-2004 a dívida externa total iraquiana era de US$ 121,8 bilhões, dos quais dois terços em mãos de credores (públicos e privados) não membros do CP[10]. Os credores oficiais do Iraque membros do Clube de Paris concederam ao país perdão de 80% sobre sua dívida, no âmbito da iniciativa para países de renda média conhecida como *Evian approach*[11]. Nas A*greed Minutes* de 2004 do Iraque com o CP, afirma-se que o país deverá:

> *Undertake to seek from non-multilateral creditors, in particular other official bilateral creditor countries that are not members of the Paris Club and private creditors (mainly banks, bondholders and suppliers), a treatment on comparable terms to those granted in the Agreed Minutes*[12]. (CLUBE DE PARIS, 2004)

9 O Clube de Londres é, e exemplo do Clube de Paris, um agrupamento informal, só que de credores privados. Reuniu-se pela primeira vez em 1976 para reestruturar a dívida do antigo Zaire. É a organização responsável pela reestruturação de dívidas de países com bancos comerciais.

10 A dívida iraquiana estava dividida da seguinte forma: 30,5% junto a credores do Clube de Paris; 55,2% junto a credores bilaterais oficiais não membros do CP e 14,7% junto ao setor privado.

11 O *Evian approach* foi criado em outubro de 2003 para lidar com países de renda média que não se enquadravam na Iniciativa HIPC.

12 As *Agreed Minutes* trazem detalhes interessantes da negociação no âmbito do CP, como o fato de que os EUA preconizaram perdão de 100% da dívida, sob o argumento de que se

Desde então, o governo iraquiano tem tentado convencer dois terços dos seus credores, os privados e aqueles que não são membros do Clube de Paris, a concederem perdão semelhante. Observa-se aqui a força coercitiva da comparabilidade de tratamento, que decorre, como dissemos, da grande importância relativa dos montantes devidos ao Clube e, também, do peso político de seus membros. Por meio da comparabilidade, ainda que não tenham concordado expressamente em fazê-lo, países não membros e setor privado veem-se virtualmente obrigados a conceder igual tratamento ao acordado pelo CP. Se não o fizerem, dificilmente conseguirão cobrar suas dívidas em outros termos, dado que o país credor, neste caso o Iraque, está obrigado a informar o Clube de todas suas negociações futuras.

O Iraque continua devendo ao Brasil. Existem três dívidas diferentes do governo iraquiano com credores brasileiros: uma dívida oficial com a União, oriunda de créditos da antiga FINEX (atual PROEX), e outras duas dívidas privadas com empresas brasileiras de economia mista, Petrobras e Banco do Brasil. Os valores finais dessas dívidas são objeto de contestação pelo lado iraquiano. O Iraque contesta ainda o fato de o Brasil dar à dívida da Petrobras[13] o caráter de dívida privada. Muito antes de aderir ao CP como membro pleno o Brasil já oferecera ao Iraque tratamento semelhante ao do Clube, a saber, perdão de 80% em relação à sua dívida oficial (FINEX/PROEX).

As dívidas junto à Petrobras e ao Banco do Brasil não teriam contado, à época de sua contratação, nos anos 1980, com garantia oficial da União e, por isso, seriam consideradas privadas. Não havendo aval do Tesouro Nacional às operações, não haveria porque lhes dar tratamento oficial, visto que empresas de economia mista operam no mercado, são cotadas em Bolsa, e possuem mecanismos diretivos próprios e independentes.

tratava de dívida odiosa *(odious debt*), gerada durante o governo de Saddan Hussein. Outros membros permanentes do Clube derrubaram o argumento alegando que poderia ser utilizado por outros países que haviam passado por regimes ditatoriais, genocídios, etc., para solicitar o alívio total de suas dívidas ao Clube. França e Alemanha propunham perdão de somente 50%. O meio termo foi encontrado em 80%, mas os Estados Unidos acabariam concedendo unilateralmente perdão de 100% à dívida iraquiana, no ano seguinte, o que foi criticado por outros membros como contrário à política de solidariedade do Clube. Resumo contendo a descrição dos principais pontos das *Agreed Minutes* do Iraque pode ser encontrado na página: <www.clubdeparis.org/en/traitements/iraq-21-11-2004/en>. Acesso em: 21 maio 2017.

13 A contestação ocorre sobretudo em relação à Petrobras, uma vez que, no caso do Banco do Brasil há ainda outra discussão, que segue em juízo: a de saber se a dívida pertence mesmo ao Banco ou à empresa Mendes Júnior.

Ainda que o governo federal participe com certo peso nos mecanismos de gestão e decisão de suas empresas de economia mista, não tem, *a priori*, como obrigá-las a concederem o mesmo perdão. É certo, contudo, que o princípio da comparabilidade coloca essas empresas ante a difícil escolha de aceitar conceder o mesmo perdão de 80% dado pelo CP ao Iraque ou a tentar entabular negociações em outros termos com as autoridades iraquianas, com remotas chances de êxito.

Percebe-se, no caso do Iraque, que países que estavam fora do Clube de Paris, assim como o setor privado, viram-se prejudicados ao não participar de uma negociação que viria a afetar-lhes diretamente. No caso das empresas, especialmente as do setor petrolífero, muitas puderam beneficiar-se do mercado iraquiano posteriormente à abertura proporcionada pelo alinhamento com os EUA. A maioria dessas empresas concedeu perdão ao Iraque em 2004, ou nos anos seguintes, nos mesmos termos acordados pelo Clube. Em sua maioria provenientes de países que apoiaram a invasão do Iraque ou que, uma vez esta consumada, aceitaram rapidamente as novas condições, tais empresas puderam então realizar novos investimentos no setor petrolífero iraquiano e tiveram como compensar, de alguma forma, o perdão concedido. Acabariam auxiliadas, inclusive, por um dos programas de ajuste do FMI para o Iraque, aquele negociado em 2014, pelo qual o país foi obrigado, como contrapartida ao empréstimo do Fundo, a ressarcir as dívidas com companhias petrolíferas internacionais.

Das informações oficiais disponíveis na página do Banco Central do Iraque[14], é possível depreender que, até o momento, nem todos os credores do país não membros do Clube aceitaram o princípio da comparabilidade de tratamento. No caso de dívidas oficiais, alguns países do Golfo continuam reticentes em renegociar com o Iraque. No que se refere ao setor privado, para além de menções gerais sobre amplo apoio dos bancos ao processo de reestruturação, não há informação disponível sobre quais bancos ou empresas petrolíferas efetivamente concederam perdão de 80% ao país após a assinatura das *Agreed Minutes* com o CP.

14 Ver: <www.cbi.iq/index.php?pid=GovernmentSecurities>. Acesso em: 21 maio 2017. As informações, porém, remontam somente até 2010, dificultando o entendimento sobre o período posterior.

Entretanto, é forçoso reconhecer, pelo contexto político em que se desenrolou, que o caso do Iraque apresenta particularidades únicas. Na maioria das situações, notadamente no caso de países de renda baixa, os princípios da solidariedade e da comparabilidade de tratamento permitem a liquidação de dívidas insustentáveis com a totalidade ou quase totalidade dos credores, já que nestes casos, normalmente, as dívidas são predominantemente oficiais, e os membros do Clube perfazem a grande maioria dos credores. Destarte, por meio de abatimentos totais ou parciais da dívida, acordados junto ao Clube, permite-se ao país devedor renovar seu acesso a fontes oficiais e multilaterais de crédito, normalmente mais baratas do que o endividamento privado ou a emissão de títulos da dívida pública. Para países de menor desenvolvimento relativo, para os quais estão disponíveis fontes de crédito concessionais oficiais, em alguns casos inclusive com juros negativos, o acesso a essas fontes de crédito é crucial. Para alguns credores, o abatimento significa a possibilidade de recuperar pelo menos uma parte da dívida, que, se cobrada individualmente, muito provavelmente não seria paga. Para as empresas que realizaram operações comerciais ou investimentos que contavam com seguro oficial, é a oportunidade de acionar essas garantias, continuar produzindo e mantendo empregos por meio de novas exportações de bens e serviços aos países devedores que recuperam o crédito por meio da renegociação de suas dívidas com os países do Clube.

O Clube de Paris e o FMI

Em caso de *defaults* comprovados com vários credores, via de regra, cabe ao FMI, por solicitação do próprio Clube, "aliviar" os países endividados mediante programas de ajuste estrutural. Como se sabe, o FMI tem como praxe somente conceder apoio financeiro quando o país devedor aceita as condicionalidades recomendadas pelo *staff* da organização, de modo a colocar sua dívida em "trajetória sustentável"[15]. Com isso, em que pese

15 Como já mencionado, a aceitação das condicionalidades decorrentes de acordos com o FMI é um dos seis princípios do Clube. Para ter sua dívida reestruturada no âmbito do CP, seja na forma de reescalonamento de prazos, seja por meio de perdão de parte ou da totalidade da dívida, o país devedor deverá ter em andamento ou iniciar um programa com o Fundo, na forma de um *Stand-By Agreement, Extended Fund Facility, Poverty Reduction and Growth Facility ou Policy Support Instrument,* ou outras modalidades correlatas que permitam monitoramento contínuo.

às drásticas medidas de ajuste e aos cortes de gastos sociais a que ficam submetidas muitas vezes as populações dos países devedores, criam-se condições para garantir o pagamento das dívidas aos credores.

Nesses casos, caberá ao Clube de Paris renegociar coletivamente as dívidas dos países em *default*, concedendo, se for o caso, algum nível de abatimento ("perdão"). Abatimentos adicionais geralmente estão condicionados à *performance* do país devedor no cumprimento das condicionalidades do FMI. O nível de perdão acordado pelo Clube dependerá da conjuntura econômica internacional, da capacidade de pagamento do país devedor, de sua relevância político-econômica, das análises realizadas pelos corpos técnicos do FMI e do Banco Mundial sobre riscos individuais e sistêmicos, e de considerações de *real politik*, entre outros fatores.

Exemplo recente dessa imbricação CP-FMI pôde ser visto na Reunião Extraordinária da Cúpula da Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC)[16], realizada em Yaoundé, em 23/12/2016, a qual contou com a participação da diretora-gerente do FMI. Pressionados pelo baixo preço das *commodities*, sobretudo do petróleo, pelo alto índice de endividamento externo, e buscando evitar a desvalorização do franco CFA, alguns países da CEMAC que não o haviam feito ainda decidiram, em dezembro passado, recorrer ao FMI para pagar suas dívidas em atraso. Imediatamente, o Secretariado do Clube procedeu a compilar as dívidas de seus membros junto a países da Comunidade, com vistas a repassar a planilha ao Fundo, que contabilizará os valores como dívidas oficiais. Como se sabe, há expectativa de que países que tenham programas de ajuste acordados com o FMI deem prioridade (sejam capazes de quitar ou façam os melhores esforços nesse sentido) às suas dívidas oficiais.

No caso do Brasil, a República do Congo (Congo Brazzaville) é o único país da CEMAC em *default* com o País no momento. Gabão e Congo Brazzaville tiveram suas dívidas renegociadas com o Brasil no passado recente, ao amparo da iniciativa HIPC *(Heavily Indebted Poor Countries*). O Senado Federal aprovou perdão de 13% para o Gabão e de 79% para o Congo Brazzaville (ver tabela 1 adiante). Após a renegociação, o Gabão

16 Os países que compõem a CEMAC são Camarões, Gabão, Guiné Equatorial, Congo, República Centro-Africana e o Chade. Como seu nome diz, a CEMAC é uma comunidade monetária, ou seja, os membros possuem um Banco Central conjunto e adotam a mesma moeda, o franco CFA.

quitou sua dívida, mas a República do Congo voltou a apresentar *default*. Como o Congo Brazzaville integra a CEMAC, o Brasil, como novo membro permanente, também encaminhou os dados da dívida ao Secretariado do CP, que os consolidará junto aos de outros credores para envio ao FMI.

Nem todos os países, entretanto, têm reagido de forma similar às pressões do Clube. Antígua e Barbuda, por exemplo, que possui dívidas em atraso com vários membros do CP, inclusive com o Brasil, rejeitou recentemente a sugestão do Secretariado de recorrer ao FMI para pagar seus credores. Segundo o primeiro-ministro Gaston Browne, um plano de ajuste estrutural neste momento poderia debilitar a "frágil retomada do crescimento em curso"[17]. Mas o primeiro-ministro antiguano prometeu elaborar um plano abrangente de pagamento aos credores, que ainda está em maturação.

A percepção do primeiro-ministro de Antígua e Barbuda reflete interpretação de que recorrer ao Clube de Paris representa um risco em si, com o consequente rebaixamento da nota do país pelas agências de risco internacionais e o possível início de pressões especulativas. Para alguns autores, o chamado "risco Clube de Paris" já teria se transformado em índice de análise:

> *when there is a high ratio of Paris Club debt to total foreign debt, there will be high expectation of significant, complex and probably coercive PSI (Policy Support Instrument), causing depreciation of securities issued by the debtor.* (PELÁEZ, 2005, p. 90)

"Too little, too late"

Como se percebe, a dinâmica do tratamento das dívidas por parte do Clube está intrinsecamente relacionada aos programas de ajuste do FMI e, em menor medida, ao Banco Mundial. Não só os especialistas do Fundo e do Banco participam de todas as reuniões de THs, apresentando *papers* e estudos macroeconômicos dos países sob escrutínio para subsidiar os trabalhos do Clube, mas também as análises dessas duas instituições influenciam os encaminhamentos a serem dados na reestruturação das dívidas por parte dos membros do CP.

17 Carta do primeiro-ministro Gaston Browne à presidente do Clube de Paris, enviada em 24/1/2017.

A política do Fundo conhecida como *Non-Toleration of Arrears to Official Creditors*, em vigor desde 1989, é o principal instrumento de relacionamento entre o Clube e o Fundo. Por meio da *non-toleration policy* (NTP), em sua formulação até 2015, o Fundo só poderia autorizar empréstimos a países que tivessem negociado algum tipo de tratamento (reescalonamento ou reestruturação) de suas dívidas oficiais com todos os seus credores no Clube de Paris. Nesse sentido, os membros do Clube possuíam uma espécie de "direito de veto" sobre o acesso de países devedores às políticas do Fundo.

No relatório de revisão estratégica das políticas do FMI para a reestruturação de dívidas soberanas, intitulado *Sovereign Debt Restructurings: recent developments and implications for the Fund's legal and policy framework,* apresentado em abril de 2013, o *staff* do Fundo, entretanto, opinou que deveria existir maior independência do FMI com relação ao Clube de Paris na definição dos critérios que permitem o acesso de países com crises de endividamento às suas políticas de alívio da dívida. Nesse *paper*, o staff admitia que "debt restructurings have often been too little and too late, thus failing to reestablish debt sustainability and market access in a durable way", e por isso o documento acabaria conhecido como *Too little, Too Late* (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2013, p. 1)[18].

Em outro documento, *IMF Policy Paper: reforming the Fund's policy on non-toleration of arrears to official creditors,* no final de 2015, o *staff* do Fundo continuou pressionando pela reforma da política de não tolerância, questionando abertamente a interdependência entre a NTP e o princípio de comparabilidade de tratamento do CP. Conforme o *staff*, dificilmente se justificaria a aplicação dessa política no tratamento de dívidas cuja maioria dos credores não integram o Clube ou quando o volume de dívidas em poder dos credores do Clube não é significativo no montante total das dívidas oficiais bilaterais de determinado país. Em alusão indireta à crise dos *eurobonds* entre Ucrânia e Rússia, este segundo *paper* argumentava que:

> *Where there is no Paris Club agreement, the current policy can give individual official bilateral creditors a veto over Fund lending decisions, drawing no distinction between creditors that are contributing to the financing requirements*

18 O relatório pode ser lido em: <www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

> *of the program and those that are not, thus leaving the system vulnerable to holdouts".* (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2015. IMF Policy Paper, p. 1)

Esses debates e a questão concreta do veto russo à renegociação, pelo Clube de Paris, da dívida ucraniana, finalmente levaram o Fundo a reformar a NTP, aceitando a possibilidade de usar mecanismo similar às cláusulas de ação coletivas, ou seja, ainda que exista oposição de um ou mais membros do CP, o Fundo poderá, em circunstâncias excepcionais, emprestar recursos ao país devedor, desde que a maioria dos credores desse país seja favorável à operação. Pela reforma de 2015, o FMI abriu a possibilidade de aceitar, inclusive, outros arranjos negociadores para além do Clube de Paris, embora sempre sob circunstâncias excepcionais:

> *Directors highlighted that the financing that official bilateral creditors provide during crises is often critical for the success of Fund-supported programs. They emphasized, therefore, the importance of minimizing instances of arrears to official bilateral creditors. They concurred that any decision to provide financing despite the arrears should be based on a determination that it would not have an undue negative effect on the Fund's ability to mobilize official financing packages in future cases. Directors underlined the need to strike an appropriate balance between the Fund's ability to provide timely support while maintaining important safeguards for official bilateral creditors (...) If an agreement is reached through the Paris Club that is adequately representative, the Fund would rely on its current practices – i.e., arrears would be considered eliminated (for purposes of the application of this policy) for both participating and non-participating creditors when financing assurances are received from the Paris Club in anticipation of an Agreed Minute. Should another representative standing forum emerge, the Fund would be open to engaging with such a forum. (*FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2015, Nota à Imprensa 15/555)

Outro tema que tem sido objeto de debate entre as duas instituições gira em torno de certa tendência do *staff* do Fundo em tentar definir mais claramente o conceito de dívida oficial, em oposição à firme postura do Clube de Paris de manter sua liberdade, caso a caso, para determinar o que considera ou não como oficial, com base na prática dos países-membros envolvidos na questão. Esta discussão se deriva do consenso que tem predominado até o momento de que as dívidas oficiais têm "senioridade" sobre as dívidas privadas e, em caso de empréstimos do FMI a um país

devedor, este deveria saldar as dívidas com credores oficiais de forma prioritária. Destarte, as atuais discussões, no âmbito do Fundo, sobre o perímetro da dívida oficial poderão implicar ainda maior autonomia do FMI para aplicar suas políticas de empréstimos *vis-à-vis* o Clube de Paris.

O Brasil e a iniciativa HIPC

Grande parte dos abatimentos de dívida concedidos pelo governo brasileiro deram-se no âmbito da Iniciativa HIPC. A iniciativa visou a propiciar que Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) utilizassem recursos antes dedicados ao pagamento de dívidas para financiar projetos que contribuíssem para os MDGs (*Millenium Development Goals*) acordados no âmbito das Nações Unidas[19]. Mesmo antes de ingressar no Clube como membro pleno, o Brasil já adotava como praxe conceder abatimentos de dívidas apenas para países que houvessem obtido alguma redução de sua dívida em processo acordado multilateralmente. Via de regra, o Brasil utilizava os parâmetros adotados pelo próprio Clube, de cujas reuniões participava como membro *ad hoc*. Em alguns poucos casos, como no do Sudão, negociaram-se abatimentos com países que não haviam procurado o CP, mas que eram elegíveis para beneficiar-se da iniciativa HIPC.

Em discurso pronunciado durante a cerimônia do 60º aniversário do Clube de Paris, a diretora-gerente do FMI, Christine Lagarde, fez balanço da HIPC nos seguintes termos:

> *Of the 39 countries eligible or potentially eligible for HIPC Initiative assistance, 36 are receiving full debt relief from the IMF and other creditors after reaching their completion points. To my mind, this was one of the most laudable achievements ever by the international community as it gave a new lease of life to some of the world's poorest countries. Without the Club and its close and tireless communication and cooperation with International Financial institutions such an ambitious initiative would not have been possible.* (LAGARDE, 2016)

19 A iniciativa HIPC foi concebida em 1996 pelo Banco Mundial e pelo FMI para reduzir o patamar da dívida externa sobre o PIB de algumas das nações mais pobres do mundo e auxiliar os PMDRs a alcançar os MDGs. Em 1999, foi aperfeiçoada por meio da *Enhanced HIPC* (HIPC Aperfeiçoada). Por sua abordagem ampla ao alívio da dívida, a iniciativa HIPC representou uma inovação significativa nas finanças da política de desenvolvimento. Em 2005, a HIPC foi complementada pela MDRI (*Multilateral Debt Relief Initiative)*, a fim de incluir, também, as dívidas dos PMDRs junto a instituições de crédito multilaterais e regionais.

A Tabela 1 a seguir mostra a lista de países elegíveis para a Iniciativa HIPC que também se beneficiaram de abatimentos de suas dívidas soberanas com o Brasil. Em todos os casos, somente a República do Congo (Congo Brazzaville) voltou a apresentar *default* após o perdão recebido. No caso boliviano, acordou-se proposta de troca da dívida por imóveis que constituem hoje as instalações da Chancelaria da Embaixada do Brasil e do Centro de Estudos Brasileiros em La Paz. Tratou-se de modalidade alternativa de perdão de dívida, com incorporação de próprios nacionais e consequente economia para o erário de custos antes utilizados para locação de imóveis no centro de La Paz. Senegal e Moçambique continuam pagando suas dívidas regularmente, cujas datas finais de quitação estão previstas para dezembro de 2017 e março de 2024, respectivamente. Todos os demais países da tabela já haviam liquidado suas dívidas no momento da redação do presente artigo. São exemplos bem-sucedidos da recuperação de recursos que, de outro modo, não teriam sido recebidos.

A Tabela 1 exclui países cujas dívidas ainda estão sob negociação e não foram reestruturadas, como Antígua e Barbuda, Guiné-Bissau, Iraque, Mauritânia, República da Guiné e São Tomé e Príncipe. Exclui também algumas renegociações recentemente aprovadas pelo Senado, mas que, até o momento da redação deste artigo, não tinham ainda seus contratos de reestruturação assinados[20].

20 Em 14 de setembro de 2016, o Senado Federal aprovou acordos de renegociação das dívidas de Côte d'Ivoire, República Democrática do Congo, Tanzânia e Zâmbia, que envolvem a recuperação de cerca de US$ 60 milhões. Essas quatro dívidas permaneceram no Senado, pendentes de aprovação, entre maio de 2013 e setembro de 2016. O atraso deveu-se ao particular relacionamento entre o Congresso e o governo no período. A existência de dívidas dos estados federados com a União, as quais não se beneficiaram à época de perdão ou reescalonamento, também dificultou a aprovação das renegociações das dívidas soberanas. Outro argumento utilizado contra a aprovação por alguns parlamentares nos últimos anos, de que o Brasil estaria "perdoando somente dívidas de ditaduras de países africanos" tampouco se sustenta ao se analisar a diversidade dos países devedores incluídos na tabela 1.

Tabela 1 – O Brasil e a iniciativa HIPC

País	Valor da Dívida (US$)	Critério usado para decisão do governo brasileiro	Resolução do Senado Federal que aprovou a reestruturação da dívida	Abatimento concedido na Dívida
Bolívia	50.251.128,71	Iniciativa HIPC ("Países Pobres Altamente Endividados") *	Res. nº 02, de 20/02/2008	96%
Cabo Verde	7.293.803,20	Iniciativa HIPC ("Países Pobres Altamente Endividados") *	Res. nº 17, de 22/03/2000	61%
Cabo Verde	3.895.163,33	Iniciativa HIPC ("Países Pobres Altamente Endividados") *	Res. nº 06, de 07/04/2010	31%
Congo (Brazzaville)	352.676.103,62	Iniciativa HIPC* ("Países Pobres Altamente Endividados") e Iniciativa MDRI **	Res. nº 33, de 15/07/2013	79%
Gabão	27.654.760,40	Iniciativa HIPC* ("Países Pobres Altamente Endividados") e Iniciativa MDRI **	Res. nº 15, de 15/05/2013	13%
Moçambique	331.686.015,65	Iniciativa HIPC* ("Países Pobres Altamente Endividados") e Iniciativa MDRI **	Res. nº 57, de 14/09/2005	95%
Nigéria	151.953.792,35	Iniciativa HIPC* ("Países Pobres Altamente Endividados") e Iniciativa MDRI **	Res. nº 37, de 08/11/2006	56%
Senegal	6.569.351,22	Iniciativa HIPC* ("Países Pobres Altamente Endividados") e Iniciativa MDRI **	Res. nº 6, de 21/03/2013	45%
Sudão	43.581.141,68	Iniciativa HIPC* ("Países Pobres Altamente Endividados") e Iniciativa MDRI **	Res. nº 16, de 15/05/2013	90%

continua

conclusão

País	Valor da Dívida (US$)	Critério usado para decisão do governo brasileiro	Resolução do Senado Federal que aprovou a reestruturação da dívida	Abatimento concedido na Dívida
Suriname	118.020.795,04	Iniciativa HIPC* ("Países Pobres Altamente Endividados") e Iniciativa MDRI **	Res. nº 7, de 07/04/2010	39%

Fonte: Senado Federal.

A conclusão de acordo de renegociação de dívida com o Brasil permite que o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG)[21] volte a aprovar operações de crédito para empresas brasileiras que desejem exportar ou investir no país devedor. Assim, além de recuperar créditos que de outro modo dificilmente seriam reavidos, a renegociação de dívidas permite que empresas brasileiras mantenham suas atividades nos países em dificuldade momentânea, preservando mercados no exterior e empregos no país. Ao contrário, na ausência de renegociação, ou na demora excessiva em fazê-lo, empresas brasileiras atuantes no mercado internacional ficam em desvantagem competitiva com empresas de outros países credores que tenham reestruturado as dívidas no âmbito do Clube de Paris.

O papel do COMACE

Regido pela Lei nº 9.665, de 19 de junho de 1998, o Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE) é o órgão interministerial encarregado do processo de renegociação de dívidas. Presidido pelo Ministério da Fazenda, o Comitê reúne-se periodicamente para definir o tratamento a ser dado às diferentes dívidas e avaliar o estágio de cada negociação. Uma vez negociados os termos da reestruturação das dívidas soberanas (que vão do simples reescalonamento de prazos à eventual concessão de perdão parcial), o Ministério da Fazenda elabora Exposição de Motivos, a ser encaminhada à Casa Civil, que, por sua vez, envia a proposta de renegociação da dívida, nas condições propostas pelo COMACE, ao Senado Federal. Cabe, assim, ao Executivo negociar o

21 Para mais detalhes sobre o COFIG, consultar: <www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/credito-e-garantia-as-exportacoes/comite-de-financiamento-e-garantia-das-exportacoes>. Acesso em: 22 maio 2017.

processo de reestruturação da dívida, enquanto ao Senado cabe aprová-lo, nos termos do artigo 52, incisos V e VII da Constituição Federal.

As dívidas soberanas de que o Brasil é credor originam-se, em sua grande maioria, de empréstimos no âmbito do PROEX e de diferentes modalidades de financiamento do BNDES, cobertos pelo Seguro de Crédito à Exportação (SCE)[22]. Como a legislação brasileira não permite empréstimo de recursos financeiros diretamente a outros países, todos os casos de dívida soberana de outros países para com o Brasil originaram-se indiretamente por meio do SCE. Em caso de *default* comprovado em uma operação comercial financiada pelo PROEX ou pelo BNDES, geralmente em função de situações excepcionais (conflitos, guerra civil, variações de preço do petróleo ou de outras *commodities*, recessão econômica, etc.), que afetam a capacidade de pagamento do país beneficiário do crédito brasileiro, após estrita análise do pleito, o SCE garante ao agente financiador brasileiro o ressarcimento, transformando uma dívida oficial (com garantia da União) em dívida soberana, ou seja, em crédito exigível pelo Tesouro Nacional. Empréstimos concessionais internacionais realizados no âmbito do Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI)[23], também podem, em caso de *default*, transformarem-se em dívida soberana de outros países com o Brasil.

Desde 1985 o governo brasileiro já reestruturou 65 dívidas soberanas. A Tabela 2 informa sobre os processos de dívidas renegociados desde 1992 até 2016.

22 Para mais detalhes sobre o SCE, consultar: <www.abgf.gov.br/negocios/informacoes-gerais>. Acesso em: 22 maio 2017.

23 O Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI) foi criado pelo governo brasileiro para fornecer apoio a projetos de desenvolvimento agrário e incremento da produção da agricultura familiar em países africanos. O PMAI utiliza linha de crédito concessional do PROEX para o financiamento de exportações brasileiras de maquinário e equipamento agrícola para pequenos produtores nos países participantes do programa. Para mais detalhes, ver: <www.mda.gov.br/sitemda/mais-alimentos-internacional>. Acesso em: 22 maio 2017.

Tabela 2 – Histórico de reestruturação de créditos soberanos brasileiros (1992-2016):

BRAZIL - DEBT TREATMENTS

COUNTRIES	Year of treatment by Brazil	Amount treated by Brazil (US$)	Nominal haircut (US$)	Debt Relief	Repayment period	Status
ANGOLA	1996	436.406.656,91	0,00	0%	Sept 2000 to Sept 2010	fully repaid
ANTIGUA AND BARBUDA	not treated yet, just in project	20.252.998,58	0,00	0%	4 yrs to 11 yrs after sgning the agreement	just in project
ARGENTINA	1997	5.224.536,97	0,00	0%	August 1995 to November 2007	fully repaid
BOLIVIA	2004	50.828.244,64	48.659.368,11	96%	July 2004 to Jan 2007	fully repaid
CABO VERDE	2010	3.895.163,33	1.197.962,40	31%	Sept 2010 to March 2015	fully repaid
CONGO	2014	352.676.103,62	278.087.640,64	79%	Sept 2014 to Sept 2019	active
COSTA RICA	1988	16.860.838,03	0,00	0%	August 1988 to August 1995	fully repaid
COTE D'IVOIRE	approved by the Senate, agreement to be signed	9.045.635,40	7.782.778,80	86%	2 months to 3 yrs after signing the agreement	to be approved
COTE D'IVOIRE	2002	27.932.256,79	22.345.805,43	80%	April 2006 to Oct 2022	active
DEMOCRATIC REP. OF CONGO	approved by the Senate, agreement to be signed	4.761.470,98	2.555.661,61	54%	2 months to 4 yrs after signing the agreement	to be approved
GABON	2013	27.654.760,40	3.570.793,63	13%	fully paid in Jan 1998	fully repaid
GABON	1997	39.168.786,19	0,00	0%	March 30 1994 to Sept 9 2009	fully repaid
GHANA	1998	21.577.460,61	0,00	0%	Jan 1999 to Jan 2003	fully repaid
GUINEA	not treated yet, just in project	10.421.188,46	10.212.764,69	98%	2 months after signing	just in project
GUINEA	1998	11.326.588,45	0,00	0%	Dez 1998 to June 2031	active
GUINEA-BISSAU	not treated yet, just in project	38.849.734,40	36.907.247,68	95%	20 semesters to repay	just in project
IRAQ	not treated yet, just in project	533.534.370,54	426.827.496,43	80%	-	just in project
MAURITANIA	not treated yet, just in project	49.163.806,53	48.180.530,40	98%	2 months after signing	just in project
MAURITANIA	2001	10.477.123,33	9.151.877,75	87%	Jun 2006 to Dec 2022	active
MAURITANIA	1995	5.249.767,27	3.517.344,07	67%	Jan 1997 to July 2029	active
MAURITANIA	1994	15.161.605,32	0,00	0%	March 1997 to Sept 2008	active
MAURITANIA	1993	3.703.608,79	0,00	0%	April 1993 to Oct 2002	active
MAURITANIA	1993	2.510.575,91	0,00	0%	March 1987 to Sept 1995	active
MAURITANIA	1985	6.205.754,10	0,00	0%	Jan 1986 to July 1995	active
MOZAMBIQUE	2005	331.686.015,65	315.101.714,84	95%	Sept 2007 to March 2024	active
MOZAMBIQUE	2002	150.804.431,47	112.655.366,17	75%	May 1998 to Dec 2030	active
NICARAGUA	2002	140.599.066,14	133.569.112,83	95%	June 2005 to Dec 2019	active
NIGERIA	2006	151.953.792,35	84.660.006,35	56%	Oct 2005 to May 2006	fully repaid
POLAND	1992	3.765.415.284,62	1.882.707.642,00	50%	Jan 1986 to July 2010	fully repaid
SÃO TOMÉ AND PRINCIPE	not treated yet, just in project	4.323.293,85	0,00	0%	3.5 yrs	just in project
SENEGAL	2013	6.569.351,22	2.969.804,75	45%	June 2013 to Dec 2017	active
SUDAN	2013	43.581.141,68	39.223.027,51	90%	July 2013 to April 2016	fully repaid
SURINAME	2010	118.020.795,04	45.712.077,79	39%	fully paid in August 2008	fully repaid
SURINAME	2000	58.847.592,71	0,00	0%	June 1999 to August 2010	fully repaid
SURINAME	1996	68.179.649,25	0,00	0%	Feburary 1996 to August 2007	fully repaid
SURINAME	1997	5.343.498,60	0,00	0%	June 1999 to Dec 2005	fully repaid
TANZANIA	approved by the Senate, agreement to be signed	236.996.036,19	203.609.713,70	86%	1yr	to be approved
TANZANIA	2001	232.496.852,14	0,00	0%	Dec 1998 to Jun 1931	fully repaid
TANZANIA	1987	48.479.761,23	0,00	0%	Sep 1993 to Sep 1998	fully repaid
TOGO	1989	2.354.811,11	0,00	0%	16 yrs (fully paid in 1990)	fully repaid
URUGUAI	1986	124.753.922,37	0,00	0%	Jan 1988 to Oct 1996	fully repaid
ZAMBIA	approved by the Senate, agreement to be signed	113.423.004,53	90.738.403,62	80%	6 months	to be approved
ZAMBIA	1993	45.200.000,00	0,00	0%	Oct 2007 to Oct 2018	fully repaid

Fonte: SAIN/MF, dezembro de 2016.

Perdão total e mecanismos de conversão: necessidade de uma nova base legal

A Lei nº 9.665/1998, que trata da renegociação de créditos externos da União, autoriza o Poder Executivo, em seu art. 1º, a "conceder remissão parcial, em consonância com parâmetros estabelecidos nas Atas de Entendimentos originadas do chamado 'Clube de Paris' ou em Memorandos de Entendimentos decorrentes de negociações bilaterais". A Lei em apreço não cobre duas modalidades fundamentais de tratamento de dívidas contempladas pelo Clube de Paris: i) perdão total das dívidas; ii) aplicação de medidas alternativas de conversão de dívidas em projetos de desenvolvimento (*development debt swaps*).

Não há, na legislação brasileira atual, portanto, a possibilidade de concessão do perdão total a dívidas soberanas. Tampouco existe previsão de outras modalidades de conversão de dívida, exceto as mencionadas na lei supracitada, quais sejam, "negociar a valor de mercado os títulos representativos dos créditos" da dívida ou "receber em pagamento títulos da dívida externa brasileira", modalidades estas que não têm sido utilizadas pelo governo brasileiro.

Em relação ao perdão parcial, existe ainda debate, no âmbito do COMACE, quanto à porcentagem do abatimento ("perdão") que pode ser concedido pelo governo brasileiro nos processos de reestruturação de dívidas soberanas. Em função da restrição legal de conceder-se perdão total, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional construiu interpretação de que, abatimentos superiores a 95% equivaleriam, na prática, a um perdão total, e seriam, portanto, proibidos. Por isso, historicamente, o máximo que o Brasil concedia era abatimento de 95% de suas dívidas. Recentemente, contudo, o COMACE aprovou dois processos de reestruturação de dívidas (Mauritânia e República do Congo) com propostas de abatimento de 98%, que deverão ser encaminhadas ao Senado em 2017.

Vários países credores, especialmente membros do Clube de Paris, possuem arcabouço jurídico que lhes permite conceder perdão total ou acima do tratamento mínimo oferecido pelo Clube. Em nível multilateral, as já mencionadas iniciativas HIPC, *Enhanced* HIPC e MDRI, tiveram como objetivo conceder, em casos específicos, abatimentos superiores a

95%, alcançando, inclusive, perdão total (100%) da dívida, beneficiando PMDRs ou países afetados por desastres ambientais (*Hurricane Clause*)[24].

Além do perdão total concedido no âmbito do Clube de Paris ou de forma bilateral, alguns países credores desenvolveram ainda modalidades alternativas de perdão de dívidas, tais como o *development debt swap* e o *debt-for-nature swap*, tipos de transação em que o governo ou uma organização do país credor abate uma fração da dívida externa do PMDR em troca do compromisso, por parte do país devedor, de investir em moeda local em projetos mutuamente acordados entre credor e devedor.

A França, por exemplo, desenvolveu mecanismo próprio de conversão da dívida, conhecido como *Contrat de Désendettement et de Développement* – C2D, por meio do qual o país devedor continua a pagar sua dívida, cujo recurso, porém, irá para conta administrada conjuntamente, com o objetivo de financiar projetos de desenvolvimento. Entretanto, alguns críticos observam que entre os projetos elegíveis a serem financiados com recursos de conversão da dívida encontram-se grandes obras de infraestrutura, o que constituiria "desvio de comércio", uma vez que tais obras deveriam ser objeto de licitações internacionais.

Por outra parte, importantes organizações não governamentais, como Conservation International, The Nature Conservancy, e World Wildlife Fund têm desenvolvido experiências triangulares (país devedor – ONG – país credor) de compra de dívidas com desconto a PMDRs, sobretudo em zonas tropicais, para investimentos na preservação da flora e fauna no país devedor.

O ingresso do Brasil no Clube de Paris propicia condições para que se reveja a legislação nacional relativa a renegociações de dívidas soberanas. Nesse sentido, caberia atualizar a Lei nº 9.665/1998 que, ao restringir o tratamento de dívidas ao perdão parcial, coloca o Brasil em dissintonia com a prática de outros membros do CP. Seria importante que

24 A cláusula de furacão (*Hurricane Clause*) foi aprovada pelo CP em novembro de 2015 para apoiar a reestruturação da dívida de Granada, país fortemente atingido pelo furacão Ivan em 2004, e por outros choques externos que afetaram a indústria turística local (ataques terroristas de 9/2001 nos EUA, recessão mundial de 2008). Constitui importante precedente de mecanismo contracíclico de alívio da dívida para pequenos países muito vulneráveis a desastres naturais e choques externos. Países não membros do CP, como Taiwan, e credores privados também aplicaram a cláusula na renegociação de suas dívidas com Granada. Com o precedente, vários países passaram a incluir cláusulas relativas a desastres naturais em seus contratos de reestruturação de dívidas soberanas. Para mais detalhes, ver ROBINSON (2016).

o Brasil também pudesse conceder perdão total de dívidas sob condições específicas, como no caso de países muito pobres, egressos de conflito ou que tenham sofrido acidentes naturais de grandes proporções. Trata-se aqui de participar solidariamente, nas mesmas condições do restante da comunidade internacional, do esforço de reconstrução, política ou material, do país em questão[25]. Cabe lembrar que todo e qualquer caso de perdão de dívida estará sempre sujeito ao escrutínio do Congresso Nacional.

Quanto a modalidades de conversão das dívidas em projetos de desenvolvimento, valendo-se das melhores práticas existentes nessa área, o Brasil poderia, igualmente, buscar introduzir o tema em sua legislação. O ingresso de recursos provenientes da conversão de dívidas para financiar projeto de desenvolvimento em PMDRs aumentaria os recursos disponíveis para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), redimensionando sua atuação como agência oficial da cooperação brasileira. Além do mais, facilitaria o recebimento dos créditos ao permitir que o país devedor pague parte de sua dívida não perdoada em moeda local.

Conclusões: o Clube de Paris num mundo em transformação

A fim de dimensionar a conjuntura em que se dá a adesão do Brasil ao Clube de Paris, analisamos a seguir algumas tendências recentes engendradas pela globalização, pela interligação dos mercados financeiros e pelo surgimento de novos atores que constituem desafios para o Clube e que poderão afetar sua capacidade de atuação, nos próximos anos.

Um primeiro fenômeno é o da expansão do crédito não oficial. A emissão de títulos soberanos (títulos do Tesouro ou papeis similares) no mercado internacional por número crescente de países em desenvolvimento, e sua revenda nos mercados secundários, assim como a ampliação crescente do crédito oferecido pelo setor privado e por fundos soberanos a esses mesmos países, inclusive aos PMDRs, têm reduzido a porcentagem das dívidas oficiais sobre o endividamento total dos estados.

25 Trata-se de casos como o da Guiné-Bissau, ou o terremoto no Haiti, nos quais não faz sentido exigir que o país continue a pagar, ainda que parcialmente, sua dívida. O Brasil foi o único credor importante da Guiné-Bissau que não pôde perdoar totalmente a dívida do país após a redemocratização de 2014. No caso do Haiti, felizmente, o país não possuía dívida com o Brasil no momento do terremoto, pois se assim fosse estaríamos na difícil situação de não poder perdoar integralmente tais débitos.

Dentro dessa tendência e ao lidar somente com *official claims*, o Clube de Paris vê naturalmente reduzido seu peso nas negociações na medida em que as dívidas oficiais perdem espaço dentro da composição geral das dívidas soberanas.

O FMI tem defendido, inclusive, a ampliação do conceito de dívida oficial para incluir também as dívidas originárias da emissão de títulos soberanos, desde que estejam eles em mãos do setor público. Ao mesmo tempo, e *vis-à-vis* a orientação mais conservadora prevalecente no CP que, como vimos, manifesta tendência de deixar o conceito de dívida oficial em aberto e definido caso a caso, o Fundo propõe que essa nova modalidade de crédito oficial não seja tratada no Clube. No discurso proferido durante a cerimônia de 60º aniversário do Clube de Paris, a diretora-gerente do FMI, Christine Lagarde, asseverou essa opinião:

> *To be clear, I do not see scope for treating sovereign bonds held for investment purposes in the Club. These cannot be accorded the seniority enjoyed by official claims extended for public policy purposes (…) Paris Club of creditor nations should not get into the business of handling debt restructurings of government bonds held by sovereign wealth funds and other state entities".* (LAGARDE, 2016)

Com a redução das fontes de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ou ODA, na sigla em inglês) e a crise das *commodities*, os PMDRs têm crescentemente acessado créditos de mercado, mais caros, porém com menos condicionalidades. Somente alguns países mais pobres que são objeto de sanções internacionais, e que, portanto, possuem acesso reduzido ao crédito internacional, continuam a recorrer a fontes oficiais de crédito nos últimos anos. Ao mesmo tempo, no relatório *Global Financial Stability Report*, de outubro de 2016, o FMI alertou para o que denominou *adverse feedback loop* entre bancos e dívidas soberanas, ou seja, a tendência global de responder às baixas taxas de crescimento com maior endividamento do setor público junto ao setor privado internacional:

> *Contingent liabilities to the government arising from banking sector support could have a significant impact on the country's fiscal position, raising the risk of an adverse feedback loop between banks and the sovereign.* (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2016, p. 17)

Muitos PMDRs, especialmente países africanos, têm visto seus *ratio* de dívida pública/PIB subirem a patamares insustentáveis nos últimos anos. O FMI estima que a dívida global de US$ 152 trilhões em 2016 era o dobro do tamanho da economia global (cerca de 225% do PIB global) e com tendência crescente.

Ou seja, a relativa abundância e desregulamentação do crédito privado *vis-à-vis* o crédito oficial – ainda que o primeiro costume ser mais caro do que o segundo – têm levado economias de PMDR a preocupantes níveis de endividamento. Nessas condições, o Clube de Paris poderá ver seu papel central na renegociação de dívidas soberanas ameaçado pela nova onda de endividamentos por parte de países que já se beneficiaram de perdões consideráveis de suas dívidas, em contexto em que um grande número de dívidas seja majoritariamente não oficial. Essa possibilidade advém da crescente financeirização da economia mundial, sem lastro real, cujos credores e acionistas não são diretamente controlados pelos países do Clube, ao qual se somam as baixas taxas de crescimento da economia mundial e o baixo preço das *commodities,* que reduzem a capacidade de pagamento de muitos países devedores.

Um segundo fator é o surgimento de novos atores. A China transformou-se em um dos principais credores internacionais, com regras próprias, que não seguem os princípios do Clube e sobre as quais não há transparência. O país participa de forma *ad hoc* das reuniões do Clube, tendo parcialmente acesso ao nível de endividamento de outros países, sem compartilhar, entretanto, seus dados. Trata-se de uma lógica de cooperação-competição que, sem desafiar totalmente o sistema vigente, oferece novas alternativas a países em busca de crédito. Estima-se que em muitos casos, como o da Venezuela, os 22 membros permanentes do Clube representem somente 1/5 da dívida oficial, estando o restante a cargo da China.

O histórico do Clube de vinculação das decisões de tratamento das dívidas em atraso com a aceitação das condicionalidades do FMI pode ter contribuído também para que os países em busca de crédito sem condicionalidades se sintam atraídos por esses novos atores. Conforme já explicado, o próprio risco de uma negociação com o Clube de Paris tende a afugentar países de renda média, que têm buscado liquidar, inclusive antecipadamente, suas dívidas oficiais com vistas a evitar especulações do

mercado financeiro que possam afetar negativamente seus *ratings*. Alia-se a isso a impressão de que o CP não consegue escapar de uma política realista de poder, ou seja, tende aplicar dois pesos e duas medidas conforme a relação de poder entre os credores do Clube e seus devedores[26]. Por fim, o Clube nem sempre consegue obrigar seus membros a seguirem estritamente o princípio da solidariedade. Esse foi o caso, por exemplo, da Noruega, que decidiu anular totalmente a dívida de cinco países por conta própria em 2006, ou da Rússia, que em setembro de 2016 resolveu reescalonar parte da dívida venezuelana, sem consultar previamente os demais membros do Clube.

Se, por um lado, as iniciativas HIPC e MDRI foram os pontos altos que contribuíram para a boa imagem do Clube de Paris há pouco mais de uma década, as atuais tendências protecionistas em alguns países – até então considerados ultraliberais em comércio – parecem afugentar quaisquer tentativas de se reviver os grandes planos de reestruturação de dívidas de países pobres dos anos 2000. A tendência dos principais países credores, na atual conjuntura, tem sido, ao contrário, a de pressionar pelo pagamento de suas dívidas em atraso, valendo-se, para isso, do Clube e do FMI.

Nesse contexto, a sobrevivência do Clube de Paris dependerá, como vimos anteriormente, de sua capacidade de ampliação a outros países do G20, da dinâmica de seu relacionamento com o FMI e de sua engenhosidade para fazer com que os credores privados acompanhem os processos de negociação de dívidas oficiais. A escassez de cláusulas de ações coletivas (CACs) nos contratos vigentes no momento e o relativo êxito dos *vulture funds* ou de investidores *free riders*, que escapam aos consensos majoritários de renegociação de dívidas, pela via judicial ou outros artifícios, vêm também de encontro ao princípio da solidariedade. Por fim, a crescente capacidade da China em prover crédito e renegociá-lo segundo suas próprias condições, com mais agilidade na renegociação bilateral e demandando menores condicionalidades tem constituído alternativa real de financiamento em detrimento dos credores do Clube.

26 O tsunami de janeiro de 2005 no Sudeste Asiático ocorreu logo após o processo de renegociação das dívidas do Iraque. Entretanto, nenhum país afetado pelo tsunami foi objeto de perdão de dívidas. A máxima concessão realizada pelos credores foi a de conceder moratória de um ano à Indonésia e Sri Lanka. A França criticou outros países-membros que, após o fim da moratória, cobraram juros pelo ano em que não receberam seus pagamentos, sob o argumento de que se tratava de moratória não concessional.

Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL, 2017. *World Development Indicators database* (atualizado em: 24 abr. 2017). Disponível em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>. Acesso em: 22 maio 2017.

BANCO CENTRAL DO IRAQUE, s/d. Página sobre tratamento da dívida: <www.cbi.iq/index.php?pid=GovernmentSecurities>. Acesso em: 22 maio 2017.

BILI, L. *Discurso do Embaixador da França no Brasil, Laurent Bili, por ocasião da cerimônia de assinatura do Documento de Adesão do Brasil ao Clube de Paris,* 30 dez. 2016. Disponível em: <www.ambafrance-br.org/Adhesion-du-Bresil-au-Club-de-Paris-30-decembre-2016-Brasilia>. Acesso em: 22 maio 2017.

CLUBE DE PARIS. *Agreed Minutes on The Treatment of the Debt of the Republic of Iraq*, 21 nov. 2004.

CLUBE DE PARIS. Carta do primeiro-ministro Gaston Browne à presidente do Clube de Paris, 24 jan. 2017.

CLUBE DE PARIS. Página sobre o tratamento da dívida do Iraque, s/d. Disponível em: <www.clubdeparis.org/en/traitements/iraq-21-11-2004/en>. Acesso em: 22 maio 2017.

CLUBE DE PARIS. Página sobre modalidades de participação de observadores nas reuniões do Clube, s/d. Disponível em: <www.clubdeparis.org/en/communications/page/observers>. Acesso em: 22 maio 2017.

COMITÊ DE FINANCIAMENTO E GARANTIA DAS EXPORTAÇÕES (COFIG), s/d. Disponível em: <www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/credito-e-garantia-as-exportacoes/comite-de-financiamento-e-garantia-das-exportacoes>. Acesso em: 22 maio 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Sovereign Debt Restructurings: recent developments and implications for the Fund's legal and policy framework*, 2017. Disponível em: <www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf>. Acesso em: 22 maio 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *IMF Policy Paper: reforming the Fund's policy on non-toleration of arrears to official creditors*, 2015. Disponível em: <www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/101515.pdf>. Acesso em: 22 maio 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Nota à Imprensa n. 15/555*, 10 dez. 2015. Disponível em: <www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15555.htm>. Acesso em: 22 maio 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Status of Ukraine's Eurobond held by the Russian Federation*, 2015. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15344.pdf>. Acesso em: 22 maio 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Global Financial Stability Report: fostering stability in a low-growth, low-rate era,* 2016. Disponível em: <www.imf.org/en/publications/gfsr>. Acesso em: 22 maio 2017.

LAGARDE, C. Paris Club 60th Anniversary – Keynote Address by Christine Lagarde Managing Director. *International Monetary Fund,* 1º jul. 2016. Disponível em: <www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/06/17/56/SP070116-Paris-Club-60th-Anniversary-Keynote-Address-by-Christine-Lagarde-Managing-Director>. Acesso em: 22 maio 2017.

PELÁEZ, C. M. e PELÁEZ, C. A. *International Financial Architecture:* G7, IMF, BIS, creditors and debtors. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.

PROGRAMA MAIS ALIMENTOS INTERNACIONAL (PMAI), s/d. Disponível em: <www.mda.gov.br/sitemda/mais-alimentos-internacional>. Acesso em: 22 maio 2017.

ROSINBON, M. *Introducing Hurricane Clauses Lessons from Grenada's Recent Experience: a countercyclical financial instrument*. Melbourne: Commonwealth Secretariat, 2016. Disponível em: <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/inline/Introducing%20Hurricance%20Clauses.PDF>. Acesso em: 22 maio 2017.

SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO (SCE), s/d. Disponível em: <www.abgf.gov.br/negocios/informacoes-gerais>. Acesso em: 22 maio 2017.

Flexibilities under article 39.3 of the TRIPS Agreement: protection of pharmaceutical test data and the case of Brazil

Letícia Frazão Alexandre de Moraes Leme*

Abstract

This article focuses on the *Lundbeck v. ANVISA* case to analyse the flexibilities regarding protection of pharmaceutical test data under article 39.3 of the TRIPS Agreement. It argues that ANVISA's granting of marketing approval for generic medicines on the basis of bioequivalence studies does not breach Brazil's obligations under the TRIPS Agreement. This abbreviated process of approval is an important tool in fostering an industry for generic medicines. The text of article 39.3 needs to be interpreted flexibly and in light of the objective to promote access to medicines for all.

Keywords: Pharmaceutical test data; access to medicines; Lundbeck.

Introduction

As a condition for the registration and marketing of pharmaceutical products, regulatory authorities generally require the submission of test data attesting their quality, safety and efficacy[1]. Originating such data requires extensive and costly clinical trials, which often represent a large portion of the investment involved in developing a new medicine –

* Diplomata, formada em Direito pela Universidade de São Paulo, é mestre em direito internacional pela Universidade de Cambridge (LL.M.) e em diplomacia pelo Instituto Rio Branco, no qual obteve o Prêmio Rio Branco, Medalha de Vermeil, por graduar-se em primeiro lugar. Atualmente lotada na Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCOM), foi responsável por temas de solução de controvérsias e propriedade intelectual na Delegação Permanente do Brasil junto à OMC e por temas de investimentos na Embaixada do Brasil em Pequim.

1 For a detailed account of the process of clinical trials and marketing approval see: CORREA (2002a).

estimates of the average cost to develop a new drug range from US$ 600 million (KNOWLEDGE ECOLOGY INTERNATIONAL) to US$ 2,6 billion (DIMASI, GRABOWSKI and HANSEN, 2016), depending on the source. A second entrant/generic manufacturer seeking to produce a similar or generic version of the brand-name/originator drug does not need to repeat these trials to attest the quality, safety and efficacy of its product. It only needs to demonstrate that its medicine is pharmaceutically equivalent to the originator's via bioavailability/bioequivalence studies. Given the high cost of originating test data, this possibility has far-reaching implications for the availability and affordability of generic medicines. It also avoids the ethical problem of unnecessary repetition of tests in humans.

Under Article 39.3 of the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement), members of the World Trade Organization (WTO) are required to protect test data submitted for regulatory approval in the following terms:

> SECTION 7: PROTECTION OF UNDISCLOSED INFORMATION
>
> Article 39
>
> 1. In the course of ensuring effective protection against unfair competition as provided in Article 10bis of the Paris Convention (1967), Members shall protect undisclosed information in accordance with paragraph 2 and data submitted to governments or governmental agencies in accordance with paragraph 3.
>
> 2. […]
>
> 3. Members, when requiring, as a condition of approving the marketing of pharmaceutical or of agricultural chemical products which utilize new chemical entities, the submission of undisclosed test or other data, the origination of which involves a considerable effort, *shall protect such data against unfair commercial use.* In addition, Members shall protect such data against disclosure, except where necessary to protect the public or unless steps are taken to ensure that the data are protected against unfair commercial use. (Added highlight)

Views diverge on the scope of the obligations under this Article and the flexibilities it accords governments pursue public health objectives. As with other intellectual property issues, a fault line divides developed and developing countries as to the extent of these flexibilities[2]. Developed countries argue that exclusivity periods and/or compensatory liability regimes are necessary to compensate for the investment involved in generating clinical data. They assert that allowing generic manufacturers to rely on test data submitted by the originator company for obtaining marketing approval for a competing product represents "unfair commercial use" under the TRIPS Agreement (CARVALHO, 2014, p. 573). Developing countries assert that authorizing market approval of generic medicines on the basis of bioequivalence studies is fully compatible with the objective of improving access to medicines at reasonable prices. They see no limitation in the TRIPS Agreement in this regard[3].

The case of Brazil is particularly interesting. An international advocate of the TRIPS flexibilities and a large manufacturer of generic medicines, Brazil would arguably fall into the second group of countries. However, its implementation of the TRIPS flexibilities regarding protection of test data is less than straightforward. This has given rise to a protracted legal battle that remains unresolved and which can undermine Brazil's public health objectives.

This article will focus on the Brazilian case to analyse the extent of the flexibilities regarding protection of test data under TRIPS Article 39.3. It will argue that Brazil does not breach its obligations under the TRIPS Agreement by allowing its Health Surveillance Agency (ANVISA) to grant marketing approval for generic medicines via bioequivalence studies. The article is divided in two parts. The first will address the implementation of the protection of test data in Brazil and explain the legal controversy surrounding the matter. The second part will turn to the general rule of treaty interpretation under Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT) to assess the scope

2 This is certainly a generalization as notable exceptions exist in both ends of the spectrum. While an increasingly large number of developing countries have agreed to exclusivity periods for test data as a result of their participation in Free Trade Agreements (FTAs), the Canadian Court of Appels ruled in favour of a flexible interpretation of TRIPS Article 39.3 in *Bayer Inc v. Canada (Attorney General),* 3 November 1998.

3 WTO, P/C/W/296, 20 jun. 2001.

of flexibilities that Brazil could enjoy in implementing its obligations regarding protection of test data.

Part I

The Brazilian case: the test data protection debate

Protection of test data under the Brazilian law

During the negotiations that led to the creation of the WTO, Brazil was one of the most vocal opponents of the incorporation of a broad regime for the protection of intellectual property rights under the multilateral trade disciplines[4]. Pushed by the stick of the various unilateral enforcement measures enacted by the United States under the *Special 301* regime, and motivated by the carrot of the possible gains on market access for its agricultural products, Brazil ultimately joined the single undertaking of the Uruguay Round, and hence the TRIPS Agreement. Given this historical background, one could reasonable expect that Brazil would take full advantage of the fact that the TRIPS Agreement provides only for minimum standards of protection of intellectual property rights to implement its obligation in the most flexible fashion. However, Brazilian legislation regarding protection of test data does not seem to support this assumption.

Firstly, it is important to clarify the status of international treaties under Brazilian Law. Treaties ratified by Brazil have commonly the status of ordinary legislation once the process of promulgation is concluded. The sole exception to this general rule are treaties on matters related to human rights, which may acquire constitutional status if ratified by a two-third majority in both houses of the Congress – the same quorum required for the approval of an amendment to the Constitution. Therefore, the TRIPS Agreement (promulgated by the Presidential Decree 1.355, dated 30 December 1994) is considered ordinary law. Whether its provisions can be directly applied or require further regulation is a different question, but several courts have interpreted TRIPS Article 39.3 as self-executory.

4 For a detailed account of the negotiations of the TRIPS Agreement from a developmental perspective, see: YU (2004).

Brazil has no general "Intellectual Property Law". The subject matter of the rights conferred under the TRIPS Agreement is dealt with in different laws, in a rather diffuse fashion. Protection of test data is disciplined by the Industrial Property Law (Law 9.279/1996), which deal with crimes against unfair competition. It provides:

> Article 195. The crime of unfair competition is committed by whoever:
>
> […]
>
> XIV – discloses, exploits or uses, without authorization, the result of tests or order undisclosed information, the elaboration of which involves considerable effort and that have been presented to governmental entities as a conditions for obtaining marketing approval of products. (free translation)

Brazilian Law is thus silent on whether ANVISA is allowed to grant marketing approval for generic medicines on the basis of bioequivalence studies. Furthermore, it adds to the obligations contained in TRIPS Article 39.3. It includes some terms (e.g. exploits, without authorization), exclude others (e.g. unfair commercial (use), new chemical entities) and treats infringement of the law as a criminal offense. All this could lead to a more restrictive interpretation of the scope of obligations under this provision.

Adding complexity to this equation, Law 10.603/2002 established a ten-year exclusivity period for test data submitted for marketing approval of pharmaceutical products for veterinary use, fertilizers and agro-toxics. This law was enacted to implement an award by the Arbitral Tribunal of Mercosur in a case brought by Argentina against Brazil[5]. The initial draft of the law also encompassed pharmaceutical products for human use, but this reference was removed during parliamentary debates. In opposing this provision, Senator José Serra[6] made clear that extending the exclusivity

5 MERCOSUR, Arbitral Tribunal, *Laudo Arbitral del Tribunal "Ad Hoc" de Mercosur*, "Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño", 19 Jun. 2002.

6 As Health Minister (1998-2002), Serra created ANVISA and threatened to use compulsory licencing as a bargaining chip in price negotiations with pharmaceutical companies.

period to pharmaceutical products for human use could lead to the demise of the Brazilian generic medicines industry[7].

ANVISA interprets the relevant legislation on protection of test data as allowing the registration and marketing approval for generic medicines on the basis of bioequivalence studies. It argues that all it does is comparing the active ingredients in the originator's drug with those contained in the generic medicine seeking registration. In making such comparison, it does not in any way use the test data submitted by the originator company because the information regarding the physical characteristics of the brand-name drug is public. ANVISA argues that it complies with Brazil's obligations under the TRIPS by keeping the test data submitted for regulatory approval secret and preventing competitors form using them for unfair commercial purposes (JUCÁ and MATTOS, 2006).

ANVISA's position is in line with Brazil's international advocacy of the flexibilities of the TRIPS Agreement. Nonetheless, this message does not come across so easily to all branches of the government. This shows that, in addition to defending its policy space internationally, a government should also bring its own internal constituencies together.

1.2 The Lundbeck case

On 28 May 2008, Brazilian pharmaceutical company Lundbeck do Brasil LTDA brought a law suit to the Brazilian Federal Justice against Aché Laboratórios Farmacêuticos SA, Biosintética Farmacêutica LTDA and ANVISA concerning the registration of a generic version of the antidepressant Lexapro[8]. Lundbeck argued that ANVISA unlawfully relied on the test data it submitted to grant marketing approval for a generic version of Lexapro manufactured by a competitor. Lundbeck based its claims both on the TRIPS Agreement (incorporated by Presidential Decree 1.355) and in Article 195 of Law 9.279/1996.

In what could be seen as an effort to reduce public scrutiny over the case, Lundbeck attached the undisclosed test data to the proceedings, meaning that parts of the judgments on the merits are under judicial secrecy. According to available information, Lundbeck's position prevailed

7 BRASIL, Diário do Senado Federal, 12 nov. 2001, p. 22.312.

8 TRF (1st Region, 7th District), *Lundbeck v. ANVISA* (Merits), Process 2008.34.00.016643-4, 9 May 2011.

before the Court of First Instance. The monocratic decision held that the matter was not whether the marketing approval of generic medicines via bioequivalence studies required the direct use of the test data submitted by the originator company. Rather, the sole fact that the second entrant/generic manufacturer did not need to incur in the same expenses as the originator company to prove the quality, safety and efficacy of its products represented unlawful reliance on those data. Moreover, because Law 9.279/96 did not provide for an exclusivity period of test data protection, the Court understood there was a *lacuna legis* in the form Brazil was implementing its obligation under the TRIPS. In reaching this conclusion, the judge referred to how the United States and the European Union implemented these obligations under their respective legislations. He considered that the ten-year exclusivity period provided for in Law 10.603/2002 should apply by analogy to Law 9.279/96. He also granted interim measures compelling ANVISA to suspend the registration of the generic version of Lexapro. These measures were confirmed by the Regional Federal Tribunal (TRF) Court of Appeals on 6 June 2011[9].

In reaction to the lawsuit brought by Lundbeck to the Brazilian Federal Justice, on 16 June 2010, Pró-Genéricos requested the Brazilian Antitrust Authority (CADE) to open an investigation against Lundbeck for abuse of economic power. Evidence submitted in these proceedings showed that during the period generic versions of Lexapro were available in the market, demand grew by 80% and the average price was reduced by half. When generic competitors were forced to exit the market, demand returned to previous levels. In 2011, CADE decided it had enough evidence to open an antitrust investigation against Lundbeck[10]. The case is still ongoing.

On 17 August 2011, the Superior Court of Justice (STJ) granted ANVISA's request to suspend the interim measures, though in a divided vote[11]. The majority held that the cessation of the interim measures was necessary to preserve the public policy on generic medicines. The

9 TRF (1st Region, Court of Appeals), *Lundbeck v. ANVISA (Interim measures),* Process 0028831-10.2011.4.01.0000/DF, 6 Jun. 2011.

10 CADE, Administrative Process, *Pró-Genéricos v Lundbeck*, Process 08012.006377/2010-25, 20 April, 2012.

11 STJ, *Lundbeck v. ANVISA (Interim measures),* Process (2011/0184444-8), 17 Aug. 2011.

dissenting vote was cast by Teori Zavaski, who was later appointed for the Brazilian Supreme Court (STF)[12]. The issue reached STF in November 2012, but by then the ten-year exclusivity period claimed by Lundbeck had elapsed. For this reason, the decision on the interim measures was considered inadmissible[13].

As for the merits, ANVISA's position prevailed before the TRF Court of Appeals and the matter reached STJ in December 2015. Because of the judicial secrecy of the proceedings, it was not possible to have access to the decisions. The case may be found inadmissible given the elapsed exclusivity period, but since the decision by the TRF Court of Appeals was issued after the claimed exclusivity period had expired, it seems more likely that STJ will also decide on the merits.

In conclusion, the decision of the first instance was based on the TRIPS Agreement itself. The judge read the use of the flexibilities Brazil was entitled to as a "*lacuna*" in the implementation of the country's international commitments. There is certainly an element of lack of familiarity with intellectual property law in this decision. However, this issue could have been avoided (or at least mitigated) had Law 9.279/1996 made clear that ANVISA was allowed to grant marketing approval for generic medicines on the basis of bioequivalence studies. Because of the lack of clarity regarding the use of the flexibilities of the TRIPS Agreement in the Brazilian legislation, Lundbeck was able to thwart the entrance of a competitor into the market during the four years that the case pursued its lengthy path in the Brazilian judicial system. The fact that Lundbeck's strategy can be considered successful could stimulate further litigation.

Part II

Legal scope of obligations under Article 39.3 of the TRIPS Agreement

The Lundbeck case shows why the scope of the legal obligations regarding protection of test data is often characterized as one of the most

12 Zavaski passed away in January, 2017.

13 STF, *Lundbeck v. ANVISA (Interim measures),* Complaint 13882, 21 Dec. 2012.

controversial issues in the intersection between intellectual property and public health[14]. Although the interpretation of article 39.3 raises several interesting issues, this essay focuses on demonstrating that ANVISA's reading of its legal obligations under the TRIPS Agreement is justified under the general rules of treaty interpretation of articles 31 and 32 of the VCLT.

ANVISA's main argument is that it does not use the test data in the process of granting marketing approval on the basis of bioequivalence studies (JUCÁ and MATTOS, 2006). It is important to bear in mind that ANVISA's arguments are constrained by the "TRIPS-plus" nature of the Brazilian law. Therefore, ANVISA will only avoid the need to seek authorization from the right holder if it can establish that it (or the competitor generic manufacturer) does not disclose, exploit[15] or use the test data.

Ordinary meaning and context

The first paragraph of article 39 provides context for the interpretation of the second (undisclosed information) and the third paragraphs (information submitted to governments or governmental agencies). They frame article 39 in the scope of the protection against unfair competition in article 10*bis* of the Paris Convention (PC), which encompasses situations where consumers can be confused or misled about products of one company by dishonest acts attributable to a competitor. A footnote details the conducts that fall under the concept of "in a manner contrary to honest commercial practices" in the second paragraph. No footnote exists to clarify the meaning of "unfair commercial use" in the third paragraph[16].

In the absence of further clarifications, the interpretation of the ordinary meaning and context of "unfair commercial use" in article 39.3 leaves ample room for the proliferation of divergent views. Given

14 See: WTO, WIPO and WHO, Promoting Access to Medical Technologies and Innovation, Geneva, 2013.

15 Admittedly, the scope of "exploit" could present a problem, but it was not central to the debates in the Brazilian courts.

16 The absence of a footnote was meant to allow for flexibilities in the development of generic medicines, as will be discussed.

the nature of ANVISA's arguments, this section first analyses whether granting marketing approval via bioequivalence studies constitutes "use" and then proceed to the broader concept of "unfair commercial use".

a) Use

ANVISA posits that it does not "use" in any way the test data submitted by the originator company when it grants marketing approval to generic medicines. It merely compares the results of bioequivalence studies with public information on the active ingredients of the originator's drug. However, it may be argued that the ordinary meaning of "use" under article 39.3 must necessarily include the notion of indirect use or reliance. This reasoning is opposed by Correa (2002, p. 32), who considers that such interpretation is clearly beyond the scope of the TRIPS Agreement. Similarly, a publication by the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) stresses that "the TRIPS Agreement does not contain language that would prohibit any form of reliance by the drug regulatory authority on the originator data" (UNCTAD, 2011, p. 163) though it concedes that this could be construed as "free riding".

Does ANVISA's interpretation of "use" deprive the obligations under article 39.3 of *effet utile*? If one excludes indirect reliance, what other kinds of "use" could this provision be referring to? Article 39.3 requires members to protect test data against i) "unfair commercial use" (first sentence) and ii) disclosure (second sentence). These are two different obligations, which mean that the protection against "unfair commercial use" needs to be different from mere disclosure (STOLL, BUCHES and AREND, 2009, p. 653).

During the 2001 discussions on intellectual property and access to medicines in the TRIPS Council, a group of developing countries submitted that:

> The protection is to be granted against "unfair commercial use" of confidential data. This means that a third party could be prevented from using the results of the test undertaken by another company as background for an independent submission for marketing approval, if the data had been acquired through dishonest commercial practices. However, Article 39.3 does permit a national competent

> authority to rely on data in its possession to assess a second and further applications, relating to the same drug, since this would not imply any "unfair commercial use[17].

Therefore, according to this interpretation, if a competitor had access to the test data through dishonest means, the regulatory authority would be forestalled from granting it marketing approval to its competing drug. One may then wonder what would be the accrued benefit of having access to the data themselves. The answer is that access to test data can be instrumental in the process of reverse engineering necessary for manufacturing a generic medicine. Therefore, the two obligations of the regulatory agency under article 39.3 would be i) to keep the data secret; and ii) in case a competitor had access to the data by unlawful means, to reject marketing approval for a competing drug developed on the basis of such data. This interpretation gives meaning to both sentences in article 39.3, and confirms the compatibility of ANVISA's interpretation with the text of the TRIPS Agreement.

Similarly, in *Bayer Inc v. Canada* (1998) the Canadian Court of Appeal held that indirect reliance does not constitute use (or direct reliance). It held that the Canadian Health Regulatory Agency was only required to observe the five-year exclusivity period provided for in the North American Free Trade Agreement (NAFTA) article 1711[18] and in the Canadian law[19] when a competitor had access to the data.

> When a generic manufacturer files an [abbreviated new drug submission], the safety and effectiveness of the generic product may be demonstrated by showing that the product is the pharmaceutical and bioequivalent of the innovator's product. If the generic manufacturing is able to do so solely by comparing its product with the innovator's product which is being publicly marketed, the Minister

17 WTO, IP/C/W/296, 20 Jun. 2001.

18 "[…] no person other than the person that submitted [undisclosed test data for marketing approval of pharmaceutical products] may, without the latter's permission, *rely on* such data in support of an application for product approval during a reasonable period of time [not less than five years] after their submission." (added highlights).

19 Part C, Section C.08.004.1 of the Canadian Food and Drug Regulations. "Where a manufacturer (…) relies on data contained in the information or materials filed by the innovator, the Minister shall not issue a notice of compliance (…) earlier than five years".

> will not have to examine or rely upon confidential information filed as a part of the innovator's [new drug submission]. In such case, the minimum five-year market protection referred to in the regulation will not apply[20].

On 5 October 2006, Canada revised its law to specify that:

> [T]he manufacturer may not file [..] an abbreviated new drug submission [...] before the end of a period of six years after the day on which the first notice of compliance was issued to the innovator in respect of the innovative drug[21].

The fact that the language in the revised Canadian law opted for preventing the filling of a submission during the exclusivity period could be read as evidence that the ordinary meaning of use in article 39.3 does not include indirect reliance.

A more inflexible reading of this provision is defended by Carvalho (2014, p. 572-573), who has arguably the most extensive work on protection of test data. He submits that article 39 adds to the obligations under Article 10*bis* of the PC. Therefore, as protection against unfair competition is already provided for under the PC, the protection under the TRIPS must necessarily mean something more. He suggests that to argue differently would deprive of meaning the third paragraph of article 39, as test data would already be protected as trade secrets under the second paragraph (CARVALHO, 2014, p. 593). According to him, complying with article 39.3 requires either an exclusivity period of protection or a compensatory liability regime (or both).

The view that article 39.3 adds to the obligations under article 10*bis* is rebutted by Correa (2002), who maintains that article 39 develops but not adds to the obligations under the PC. Indeed, the language of article 39.1 is clear that the protection of test data under article 39.3 is granted "in the course of ensuring protection against unfair competition as provided in Article 10*bis*". It is difficult to see how the ordinary meaning of this expression would support a reading that it is actually meant to add to the obligations under the PC.

20 Canada, Federal Court of Appeal, *Bayer Inc. v. Canada (Attorney General)*, 3 November 1998.

21 Part C, Section C.08.004.1 of the Canadian Food and Drug Regulations.

b) Unfair commercial use

As discussed, because of the "TRIPS plus" nature of the Brazilian law, the only argument ANVISA can rely on to advance its public policy objectives is that it does not use the data submitted by the originator company in any way. Were Brazil to revise its law to limit the protection to "unfair commercial use", it could have additional grounds to support its claims.

This is so because what is "unfair" will vary according to the values of each society. Therefore, as compared to the definition of "use", it leaves more room for interpretation. As Correa (2002a) noticed, some countries may consider a legitimate exploration of an externality the fact that the second entrant in a market for pharmaceutical drugs is able to indirectly rely on the data presented by the originator. Others may see it as unjust enrichment. Since the term is not defined in article 39.3, each country should be free to judge it in accordance with its own moral compass (CORREA, 2002a) Even commentators that oppose the notion that indirect reliance does not constitute use see merit in this argument (STOLL, BUSCHE and AREND, 2009, p. 653; MALVON, LAWSON and DAVISON, 2014, p. 587-588). The question is whether there is any minimal threshold to be observed. It seems that some compensation is due. Compensation could include, for instance, data exclusivity, compensatory liability regimes and cost sharing systems. The period of patent protection could also be considered compensation enough for the effort involved in originating the test data (STOLL, BUSCHE and AREND, 2009, p. 654). Even in the absence of patent protection, the monopolistic profits accrued by the brand-name drug before the entry of a competitor in the market could arguably qualify as compensation. In the Lundbeck case, ANVISA could have argued that the high prices charged for Lexapro during the six years it was the only manufacturer in the market were already sufficient compensation.

Finally, the definition of "commercial use" could also contribute to expand the scope of interpretation of "unfair commercial use". The question is determining who is making use of the data (STOLL, BUSCHE and AREND, 2009, p. 653). If it is the government, the use is clearly not "commercial", as the regulatory agencies are not competing in the market. If it is the competitor, there are two possible interpretations for

the scope of member's obligations. The first is that commercial use refers only to the situation in which the competitor had access to the data by dishonest means and uses them to obtain a commercial advantage. This interpretation is in line with the views advanced in item "a". So a country willing to make use of the flexibilities of the TRIPS under this provision could argue that i) the regulatory agency does not use the data; and ii) in the alternative, this use is not commercial. The second interpretation posits that granting marketing approval on the basis of the test data submitted by the originator company constitutes indirect use of such data by the competitor. If this interpretation is accepted, the definition of "commercial" would have little added value in expanding the flexibilities of article 39.3.

Object and purpose

The object and purpose of the TRIPS offers further context to interpret article 39.3 in a manner that promotes public health. Important elements in this analysis are TRIPS articles 7 (Objectives) and 8 (Principles) and the Doha Declaration on TRIPS and Public Health. Articles 7 and 8 were among the few concessions developing countries could secure during the negotiations of the TRIPS (YU, 2009, p. 813). Although article 8.1 specifically allows members to adopt measures necessary to protect public health, the Panel in *EC-Trademarks and Geographical Indications* refused to read it as an exception (in the sense of General Agreement on Tariffs and Trade - GATT Article XX) as this provision is qualified by the phrase "provided that such measures are consistent with the provisions of this Agreement"[22].

In *Canada – Pharmaceutical Products*, Canada relied on articles 7 and 8 to argue that:

> In the view of Canada, [the clause 'in a manner conducive to social and economic welfare, and to a balance of rights and obligations'] Article 7 (…) declares that one of the key goals of the TRIPS Agreement was a balance between the intellectual property rights created by the Agreement and other important socio-economic policies of WTO Member governments. Article 8 elaborates the

22 Panel Report, *EC-Trademarks and Geographical Indications,* WT/DS/174/R, adopted 15 March 2005, § 7.210.

> socio-economic policies in question, with particular attention to health and nutritional policies[23].

Although the panel acknowledged that both the goals and the limitations of these provisions must be borne in mind when interpreting other provisions of the TRIPS, it stated that they cannot lead to a complete reinterpretation of the rights and obligations of the parties (YU, 2009, p. 815). Certainly, the principle of effective interpretation requires that these articles add to the rights and obligations under the Agreement. But how much flexibility they effectively add remains unclear.

The Doha Declaration on TRIPS and Public Health helped tilt the scale in favour of promotion of public health objectives. Adopted by the WTO Ministerial Conference in 2001, it provides that "the TRIPS Agreement does not and should not prevent members from taking measures to protect public health" and that it "can and should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO members' right to protect public health and, in particular, to promote access to medicines for all". Although views diverge on the legal status of the Doha Declaration (GERVAIS, 2010, § 58), the better position would point to the conclusion that it is a subsequent agreement in the terms of article 31.3(a) of the VCLT (CORREA, 2002, p. 44). This means that the Doha Declaration needs to be taken into account as part of the context of interpretation of the TRIPS Agreement. In this light, provisions aimed at allowing countries flexibility to pursue public policy objectives are strengthened. This gives more weight to TRIPS articles 7 and 8 as an interpretative tool, and speaks in favour of a flexible reading of article 39.3.

Other contextual elements

a) Subsequent agreement

It is submitted that the only relevant subsequent agreement on the matter is the Doha Declaration, already addressed in the previous section. Other attempts to reach a subsequent agreement specifically related to the interpretation of TRIPS article 39.3 and the indirect harmonization on protection of test data were consistently opposed by developing countries

23 WTO Panel Report, *Canada-Pharmaceutical Patents*, WT/DS114/R, adopted 7 April 2000, §§ 7.24.

in multilateral forums. One of these thwarted attempts occurred in WIPO (World International Property Organization), in September 2011. Among the several proposals submitted for approval during the Eighteenth Session of WIPO Program and Budget Committee (WO/PBC/18/22), there was one for a study on the implementation of the obligations under article 39.3. The study was proposed by the office of Carvalho (2014) and was to be elaborated under his supervision. Developing countries were concerned that a study conducted by Carvalho would tend to confirm his restrictive reading of article 39.3 and limit their policy space. Brazil and India thus suggested that the study should be preceded by an intergovernmental discussion of its terms of reference and involve a wide range body of experts that could bring balanced views on the matter[24]. Unsurprisingly, supporters of the proposal lost interest in conducting the study under these conditions.

b) State practice

It is further submitted that the fact that a large number of WTO members support ANVISA's reading of Article 39.3 and have enacted similar legislation could be considered as evidence of state practice under article 31.3(b) of the VCLT. This is demonstrated by their submissions in the process of review of domestic legislations by the TRIPS Council in the context of TRIPS article 63.2 (see series of documents IP/Q3)[25]. Moreover, the fact that some developing countries have agreed to exclusivity periods for test data in FTAs should not be seen as evidence that the scope of protection under article 39.3 requires such treatment. Actually, the fact that there was a need to provide for exclusivity periods in these agreements invites an *a contrario* reading that no such commitment is made under the TRIPS.

c) Negotiating history

The negotiating history of the TRIPS Agreement shows that divergences regarding what should be the scope of protection of test data persisted until the end of the negotiations. The first proposal presented by

24 WIPO, WO/PBC/18/22, § 487.

25 These documents of the TRIPS Council are quoted by Carvalho (2014, p. 560).

the US prevented the use of the data for the "commercial and competitive benefit" of third parties except with the consent of the right holder, upon payment of reasonable remuneration or after a period of exclusivity (CARVALHO, 2012, p. 554). The first proposal by the European Communities (EC) referred to protection against "unfair exploration by competitors". Compared to the US proposal, it diminished the scope of protection and subjected it to several conditions. The right holder was required to show that the origination of the data involved considerable effort. The protection was limited to a "reasonable time", which would depend on the effort involved, the nature of the data and the expenditure, and should take into account other forms of protection (CARVALHO, 2012, p. 559). This last requirement was designed to reflect the practice of several European countries which would not protect such data after the expiry of the patent (CARVALHO, 2012, p. 560). Throughout the negotiations on article 39.3, developing countries defended that protection of trade secrets was a matter of contractual law and should not be included in the TRIPS. For this reason, there is no textual proposal drafted by developing countries on this issue (CARVALHO, 2012, p. 567).

According to Carvalho (2012), the fact that article 39.3 does not include a definition of "unfair commercial use" reflects the position of the EC, which was finally accepted by the US and Switzerland:

> […] the provision became sufficiently vague so as to give governments and the generic sector the flexibilities they deem necessary for facilitating the early entry in the market of cheaper products, and yet without completely eliminating both the substantive and the adjective protection of test data. That position reflects the fact that the EC is not a homogeneous group of countries and that their individual views on intellectual property are not entirely in harmony. Spain, Portugal and Italy have developed a vast experience in manufacturing generic products and their local industries would be keen to keep ambiguous language that would allow them to preserve that type of flexibilities (CARVALHO, 2012, p. 567).

Therefore, Carvalho's description of the negotiating history of article 39.3 shows that this provision was meant to allow sufficient flexibility for countries to promote their generic industries. However, Carvalho seems strikingly determined to negate his own conclusion by saying that:

> although draft language that would clarify the meaning of the term 'unfair commercial use' has not been retained, the text of Article 39.3 contains elements that lead to the inevitable conclusion that the primary purpose of that provision […] [is to prevent] governments from relying directly or indirectly on data provided by the first registrant and thus saving its competitors the efforts of developing and submitting their own test data (CARVALHO, 2012, p. 567).

If this was indeed the inevitable conclusion deriving from the interpretation of article 39.3, wouldn't this contradict the aforementioned objective of the EC? Carvalho further implies that, as developing countries were largely absent from the negotiations on article 39, the only views that need to be taken into consideration when analysing the negotiating history as a supplementary means of interpretation are those of the delegations that made textual proposals for the drafting of this provision (CARVALHO, 2012, p. 568), thus selectively ignoring that the overall opposition to the protection of trade secrets by developing countries is also part of the negotiating balance. While Carvalho (2012) is adamant that article 39.3 was drafted to enable the development of generic medicines industries, he seems to imply that because these flexibilities were introduced as a compromise for the EC, their interpretation should evolve according to EC's state practice. Therefore, even if article 39.3 allowed for flexibilities in the past, now that the European Union has changed its practice, they should no longer be read into the TRIPS. This interpretation defies the general rules of treaty interpretation.

Although Carvalho (2012) would probably be reluctant to admit it, his account of the negotiation history of article 39.3 confirms that the flexibilities allowing developing countries to promote their generic medicines industries are embedded in the Agreement. If developing countries did not participate in the drafting of such provision it may be that they were comfortable enough with the language as proposed by the EC and decided to focus their attention and limited resources elsewhere. In any case, there can be no doubt that the principled position of developing countries throughout the negotiations was in favour of the flexibilities – a crucial aspect of the deliberations that Carvalho chose to overlook.

This interpretation is supported by Watal (2001), who represented the delegation of India during the negotiations of the TRIPS and is now part of the staff of the Intellectual Property Division at the WTO. She compares that text of article 39.3 with that on NAFTA (which was being negotiated at the same time) to argue that the scope and purpose in TRIPS was intended to be more limited, as otherwise the text would have been as specific. She thus concludes that:

> [n]o additional obligations, which are not present in the text, can be imported through interpretation. Therefore, a reasonable interpretation would be that the obligation on the authorities would be to keep the test data secret and to prohibit other from accessing this test data for unfair commercial use, such as sale to rival firms (WATAL, 2001, p. 204).

WTO Dispute Settlement

The scope of protection of test data under TRIPS article 39.3 was the object of two disputes initiated by the US against Argentina in 1999 and 2000, respectively: *Argentina – Patent Protection for Pharmaceuticals and Test Data Protection for Agricultural Chemicals* (WT/DS171/1) and *Argentina – Certain Measures on the Protection of Patents and Test Data* (WT/DS196/1). They concerned the compatibility of several provisions of the Argentinian intellectual property law with the TRIPS, and were both settled, on May 2002, via a "Mutually Agreed Solution" (MAS).

On protection of test data, the US argued that Argentina's legislation "fails to protect against unfair commercial use of undisclosed test or other data submitted as a requirement for market approval of pharmaceutical or agricultural chemical products"[26]. These claims were based on the fact that articles 4 and 5 of the Argentinian Law specifically authorized health authorities to grant registration and marketing approval for generic medicines via bioequivalence studies.

The terms of the MAS reflect the divergence of the parties on the interpretation of article 39.3 and the lack of clear guidelines on their content.

26 WT/DS171/3.

> 9. Protection of Test Data Against Unfair Commercial Use
>
> The Governments of the United States and Argentina have expressed their respective points of view on the provisions of Article 39.3 of the TRIPS Agreement, and have agreed that differences in interpretations shall be solved under the DSU rules. […][27].

The fact that the US has decided not to pursue dispute settlement on this matter reinforces the perception that the language in TRIPS article 39.3 contains sufficient flexibility to allow the granting of marketing approval for second entrants via bioequivalence studies.

Conclusion

This article argued that ANVISA's granting of marketing approval for generic medicines on the basis of bioequivalence studies does not breach Brazil's obligations under the TRIPS Agreement. Because this abbreviated process of approval is an important tool in fostering an industry for generic medicines, the text of article 39.3 needs to be interpreted flexibly and in light of the objective to promote access to medicines for all.

The ordinary meaning of "unfair commercial use" in article 39.3 is flexible enough to accommodate a reading that the obligations of the regulatory agency under this article are complied by: i) keeping the data secret; and ii) refusing marketing approval for a competing drug in case the data are obtained by unlawful means. These flexibilities are reinforced by the object and purpose of article 39.3, especially in light of the Doha Declaration on TRIPS and Public Health. Furthermore, not only have developing countries persistently opposed attempts of harmonization (as evidenced by the discussions in WIPO) that could lead to a limitation of their policy space, but have in fact adopted flexible readings of this article in their legislations. This interpretation is further confirmed by the negotiating history of the provision, which shows that the lack of definition of "unfair commercial use" was meant to allow sufficient flexibility for countries to promote their generic industries.

As for Brazil, the negative impact of the Lundbeck case in the national policy for access to medicines demonstrates that countries wishing to make

27 WT/DS171/3, § 9.

full use of such flexibilities need to draft their legislations accordingly. The "TRIPS-plus" nature of the Brazilian legislation on protection of test data seems contradictory to the country's public policy objectives. Brazil would have additional grounds to support its policies if it revised its law to restrict the scope of protection to "unfair commercial use". This is particularly important as disputes on data protection are more likely to emerge in domestic courts than in the WTO dispute settlement system, where the matter has not been raised since 2002.

Bibliography

BRASIL. Diário do Senado Federal, 12 nov. 2001, p. 22.312.

CADE. Administrative Process, Pró-Genéricos v Lundbeck, Process 08012.006377/2010-25, 20 apr. 2012.

CANADA. Federal Court of Appeal, Bayer Inc. v. Canada (Attorney General), 3 nov. 1998.

CANADA. Canadian Food and Drug Regulations, Part C, Section C.08.004.1.

CARVALHO, N. P. de. *TRIPS Regime of Patents and Test Data*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014 (4 ed.).

CORREA, C. M. *Protection of Data Submitted for The Registration of Pharmaceuticals: Implementing the Standards of the TRIPS Agreement*. Geneva: South Centre, 2002a.

CORREA, C. M. *Implications of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*. Geneva: WHO, 2002b.

DIMASI, J. A., GRABOWSKI, H. G. and HANSEN, R. W. Innovation in the Pharmaceutical Industry New Estimates of R & D Costs. *Journal of Health Economics,* v. 47, 2016, p. 20-33.

GERVAIS, D. Analysis of the Compatibility of Certain Tobacco Product Packaging Rules with the TRIPS Agreement and the Paris Convention. *Japan Tobacco International*, 32010, § 58. Available at: <http://www.smoke-free.ca/trade-and-tobacco/Resources/Gervais.pdf>. [Accessed 1st March 2016].

JUCÁ, A. P. and MATTOS, E. A Devida Proteção à Informação Não Divulgada e o Registro de Medicamentos Genéricos no Brasil. *ANVISA Policy Paper*, Brasilia, 2006.

KOWLEDGE ECOLOGY INTERNATIONAL (KEI). Size of Clinical Trials, *KEI Research Note,* v. 3, 2014. Available at: <http://keionline.org/node/2124>. [Accessed 2 February 2016].

MALBON, J., LAWSON, C. and DAVISON, M. *The WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Commentary*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.

MERCOSUR. Arbitral Tribunal, Laudo Arbitral del Tribunal "Ad Hoc" de Mercosur, "Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño", 19 jun. 2002.

STF. *Lundbeck v. ANVISA (Interim measures),* Complaint 13882, 21 Dec. 2012.

STJ. *Lundbeck v. ANVISA (Interim measures),* Process (2011/0184444-8), 17 Aug. 2011.

STOLL, P-T., BUSCHE, J. and AREND, K. *WTO: Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

TRF (1st Region, 7th District). *Lundbeck v. ANVISA* (Merits), Process 2008.34.00.016643-4, 9 May 2011.

TRF (1st Region, Court of Appeals). *Lundbeck v. ANVISA (Interim measures),* Process 0028831-10.2011.4.01.0000/DF, 6 June 2011.

UNCTAD. *Using Intellectual Property Rights to Stimulate Pharmaceutical Production in Developing Countries: A Reference Guide*. New York: Geneva, 2011.

WATAL, J. *Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2001.

WORLD TRADE ORGANIZATION. P/C/W/296, 20 June 2001.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Panel Report, EC-Trademarks and Geographical Indications, WT/DS/174/R, adopted 15 March 2005, § 7.210.

WORLD TRADE ORGANIZATION, WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION and WORLD HEALTH ORGANIZATION. Promoting Access to Medical Technologies and Innovation. Geneva, 2013. Available at: <http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/who-wipo-wto_2013_e.htm>. [Accessed 22 November 2015].

WIPO. WO/PBC/18/22, § 487.

WORLD TRADE ORGANIZATION. WT/DS171/3.

YU, P. K. Current and Crosscurrents in the International Intellectual Propery Regime. *Loyola of Los Angeles Law Review,* v. 38, n. 7, p. 324-442, 2004.

YU, P. K. The Objectives and Principles of the Trips Agreement. *Houston Law Review,*vol. 46, p. 797-1046, 2009.

A Índia de Modi: de contrapeso a potência líder?

Henri Yves Pinal Carrières*

Resumo

Com a investidura de Narendra Modi no cargo de primeiro-ministro, em seguida à vitória eleitoral do Bharatiya Janata Party, em 2014, a Índia ingressou em uma fase particularmente assertiva de sua atuação exterior, em que busca reposicionar-se no plano internacional à luz de interesses econômicos e de segurança. Para o governo Modi, a Índia vinha desempenhando uma função de contrapeso, em vez de perseguir o papel de liderança que lhe caberia, na Ásia e no mundo. Sob essa perspectiva, tornam-se mais inteligíveis novas ênfases observadas no relacionamento da Índia com regiões e países essenciais para que se desenvolva e se legitime como potência de primeira ordem. A redefinição dos contornos da política externa indiana, ao longo destes três anos, é um processo de resultados ainda incertos, mas que tem avançado a passos rápidos e merece ser acompanhado pelo Brasil.

Palavras-chave: Índia; política externa; Narendra Modi; Ásia Meridional.

> Transcorrido um quarto de século após a clareza estratégica que caracterizou a Guerra Fria, o mundo está em fase de reordenação. A poeira ainda não assentou e não sabemos o que se substituirá àquela clareza. Mas duas coisas são evidentes. O poder político e militar tornou-se difuso e encontra-se distribuído. A multipolaridade

* Diplomata de carreira. Serviu na embaixada do Brasil em Nova Delhi entre dezembro de 2012 e outubro de 2016. Os pontos de vista aqui expressos são de exclusiva responsabilidade do autor.

> do mundo, e uma Ásia cada vez mais multipolar, são fato dominante, hoje. E nós o saudamos.
>
> - Conferência inaugural do primeiro-ministro Narendra Modi (2017) na segunda edição do Diálogo Raisina[1]
>
> [É] evidente que a Índia deve fortalecer continuamente sua influência e suas potencialidades, e manter-se em compasso com o cenário [global] que se desdobra. (…) [M]ais do que no passado, temos nutrido laços de amizade e redes de apoio mundo afora. (…) O que temos visto, recentemente, é uma consciente ampliação do rastro diplomático da Índia, seja na África Subsaariana ou Ocidental, no Pacífico Sul ou na América Latina e no Caribe. Na condição de parceira de negócios, executora de projetos ou provedora de assistência, a Índia tem alcance econômico que se expande à medida que realiza seu potencial doméstico.
>
> - Conferência do secretário dos Assuntos Externos, Subrahmanyam Jaishankar (2017), no mesmo evento

Introdução

Em 26 de maio de 2014, Narendra Modi tomou posse como primeiro-ministro da Índia. Em seguida à ascensão de Shinzo Abe, no Japão, e de Xi Jinping, na China, confirmava-se, uma vez mais, a tendência ao surgimento de lideranças fortes, de acentuado caráter nacionalista, em grandes países asiáticos.

Modi elegeu-se com votação expressiva, que conferiu ao Bharatiya Janata Party (BJP) maioria na câmara baixa: 282 cadeiras, de um total de 543 em disputa. Feito notável, num país que há décadas dependia de coalizões para formar governos. A vitória eleitoral do BJP deu a Modi, primeiro líder nascido depois da Partição, em 1947, um mandato convincente, com capital para perseguir um programa de reformas estruturais que estimulem o crescimento e consolidem a economia da Índia entre as maiores e mais

1 Lançado em 2016 com apoio governamental, o Diálogo Raisina é um fórum para a discussão de questões globais a partir da perspectiva indiana. Sua segunda edição foi realizada em Nova Delhi, em janeiro de 2017.

dinâmicas do planeta. Deu-lhe, também, espaço para afirmar o seu estilo carismático e concentrador, em situação que contrasta com a do precedente governo, de Manmohan Singh: de perfil acadêmico, o ex-primeiro-ministro não só tinha de gerir uma intrincada coligação, como tampouco dispunha de primazia no Partido do Congresso Nacional Indiano, sob influência de Sonia e Rahul Gandhi, representantes de uma das principais dinastias políticas da Índia, a da família Nehru-Gandhi.

De origem humilde, Modi forjou-se para a vida pública no movimento nacionalista hindu, com o qual se envolveu ainda jovem e que lhe moldou, substantivamente, a forma de pensar. O ideário do hinduísmo militante emergiu do amálgama de ideologias coletivistas com a convicção, entre autores influentes, de que a Índia consiste, em essência, num arquétipo cultural, sob ataque de correntes hostis às tradições autóctones do subcontinente. A restauração, na época atual, das bases da civilização indiana compreende a "regeneração" do homem hindu, para que possa resistir a esse ataque – de pregadores muçulmanos, de missionários cristãos, de intelectuais secularistas – e garantir a prevalência de seus credos e costumes. A forma como o primeiro-ministro vê o mundo é tributária dessas ideias nativistas – designadas, genericamente, pelo termo *hindutva* –, mas nelas não se esgota. Alçado, em 2001, ao cargo de governador do Gujarat, estado em que nasceu, Modi agregou um novo componente à sua pessoa pública, ao projetar-se nacionalmente como administrador eficiente e desprovido de preconceitos contra o setor privado.

Se havia, portanto, relativa clareza quanto à linha que Modi seguiria em âmbito doméstico – uma articulação de conservadorismo social com manejo pragmático dos assuntos econômicos –, o mesmo não se podia dizer da área externa, pouco debatida durante a campanha. Essa falta de espaço não se traduziu, porém, em desinteresse de Modi, uma vez eleito, por questões internacionais; na verdade, o que se tem observado é o oposto: seu governo vem perseguindo uma ambiciosa política externa, que ora dá continuidade a linhas de ação preexistentes, ora introduz novas ênfases.

O propósito deste artigo é examinar aspectos dessa política externa, concebida para elevar a Índia a uma posição de liderança, para que não mais atue apenas como contrapeso[2]. A redefinição, sob Modi, de

2 Para o secretário de Assuntos Externos S. Jaishankar (2015), um dos mentores da diplomacia do governo Modi, a Índia já atuaria de modo mais assertivo, consequência de uma autoconfiança

relações-chave e da própria posição da Índia no mundo é um processo de resultados ainda incertos, mas que tem avançado a passos rápidos e merece ser acompanhado com atenção pelo Brasil. Afinal, a Índia é um de nossos mais importantes parceiros na Ásia e mesmo em plano global, haja vista as diversas e relevantes coalizões diplomáticas em que os dois países têm participação comum.

Para uma melhor compreensão dos contornos da política externa do governo Modi, examinaremos, a seguir, as relações da Índia com regiões e países primordiais para que se fortaleça e se legitime como ator internacional de primeira ordem: com a Ásia Meridional; com a China e outros países asiáticos cobertos pela política do *Act East*; com os Estados Unidos; com o Oriente Médio e a África; e também com o Brasil. Uma breve conclusão apontará dificuldades a que a diplomacia indiana está sujeita, no caminho que escolheu trilhar.

O IMPERATIVO DA GEOGRAFIA

À diferença do Brasil, que superou com êxito a fase da consolidação de fronteiras territoriais, assim como rivalidades de ordem militar, a Índia continua a enfrentar, em sua vizinhança, graves complicações, cuja origem não é estranha a um legado colonial de fronteiras incompatíveis com realidades étnicas, linguísticas e religiosas. Trata-se de entorno regional marcado pela irrupção de episódios de instabilidade, que comprometem a capacidade da Índia de atuar em raio exterior mais amplo, vocação natural num país de seu porte.

mais robusta: "You would have already noted a more energetic diplomacy, that seeks a larger and deeper footprint in the world (...). [This] transition in India is an expression of greater self-confidence. Its foreign policy dimension is *to aspire to be a leading power, rather than just a balancing power*" (JAISHANKAR, 2015; grifo do autor). Para o analista C. Raja Mohan (2015, loc. 4516), o governo Modi busca uma postura mais condizente com o poder econômico e militar da Índia; para isso, o estamento diplomático indiano precisaria "desaprender" certas ideias que moldaram a ação da Índia no século XX, como o não alinhamento e a autonomia estratégica: "(...) if India were to be viewed as a great power contributing to the maintenance of the regional and global order, the focus is bound to move away from non-alignment. Modi is also acutely conscious of the fact that India's economy is locked in a profound interdependence with the rest of the world (...). This interdependence demands that India shapes its external environment rather than seek 'autonomy' from it. If strategic autonomy was a defensive concept, Modi is staking claim for 'strategic influence' on the world beyond India's border".

Não surpreende, assim, a prioridade atribuída pelo governo do BJP ao subcontinente, com a política do *Neighbourhood First* trata-se menos de fazer uma escolha do que de reconhecer e acatar um imperativo da geografia. O investimento de tempo e energia da Índia em sua vizinhança tem sido alto, com resultados discutíveis, até aqui: em lugar de oferecer visão e liderança para o subcontinente, a Índia tem competido com as circunstâncias e navegado de crise em crise.

Área tão vital quanto vulnerável para a diplomacia indiana, a Ásia Meridional tem avançado em direção construtiva, fato que talvez seja obscurecido pela má publicidade de um noticiário internacional em que ganham destaque atentados terroristas, poluição galopante e violência contra a mulher. São problemas reais, sem dúvida. Mas essa mesma região, apesar de suas evidentes deficiências, é, também, uma das que mais cresce no mundo, com a Índia à frente, e cujo quadro macroeconômico se apresenta, de forma geral, estável. O consumo governamental e privado é, nos países sul-asiáticos, a principal fonte de dinamismo econômico, cuja continuidade demandará, em futuro próximo, aumento do investimento privado e das exportações (BANCO MUNDIAL, 2016). No plano político, apesar de tribulações e dores de crescimento, tem-se verificado evolução, ao longo dos anos. No Butão, no Nepal, no Sri Lanka, em Bangladesh, tem havido manutenção e mesmo aprofundamento do compromisso com a democracia.

Positiva em si, a tendência ao crescimento e à consolidação de sistemas abertos não contribui, necessariamente, para compor um ambiente regional mais harmonioso para a Índia. A marcada assimetria das relações entre Nova Delhi e capitais de vizinhos menores inspira sentimentos anti-indianos que, com frequência, ganham expressão política e tornam-se obstáculo ao diálogo, como se observou mais agudamente, desde que Modi chegou ao poder, no Sri Lanka e no Nepal. A despeito de gestos conciliatórios da Índia, uma disposição mais colaborativa só foi restaurada, de fato, em seguida a mudanças de governo naqueles dois países, com a chegada ao poder, respectivamente, de Maithripala Sirisena, em janeiro de 2015, e Pushpa Kamal Dahal, em agosto de 2016. Ambos triunfaram em circunstâncias imprevistas – convocação súbita de eleições, no primeiro caso; a dissolução de uma coligação governamental, no segundo –, motivando duras acusações de ingerência contra a Índia.

Esses dois casos são exemplos – e não os únicos – de como a posição da Índia no subcontinente ainda está sujeita a vicissitudes políticas em seus vizinhos e se escora na primazia de setores ou mesmo indivíduos mais inclinados a favorecer preocupações e interesses indianos. A melhor resposta a essa situação seria fomentar uma rede de vínculos mais variados e consistentes entre as sociedades sul-asiáticas, de maneira que se reduzisse a exposição a populismos e oscilações políticas. Mas a realidade, por ora, é a de uma Ásia Meridional que, apesar de números e realizações extraordinários – população de 1,7 bilhão de pessoas, economia da ordem de US$ 2,6 trilhões, uma das matrizes de civilização mais ricas e antigas da história humana –, figura entre as regiões menos integradas do mundo. Apenas 5% do comércio que movimenta se dá internamente, entre os membros da Associação Sul-Asiática de Cooperação Regional (SAARC, na abreviatura em inglês), carro-chefe das iniciativas locais de integração. No Mercosul, esse percentual chega a 15%, e na ASEAN, a 25%.

A carência de infraestrutura adequada, que facilite o comércio e o trânsito de pessoas, é expressão maior da dificuldade sul-asiática em superar sua própria compartimentação. Dificuldade que, no caso da Índia, lança raízes numa tradição geopolítica ancorada na ideia de autossuficiência, em que países limítrofes são vistos como anteparos de proteção contra ameaças externas, em vez de espaços contíguos de prosperidade.

Nenhum dos desafios que a Índia enfrenta na sua região é, porém, tão grave quanto o da normalização das relações com o Paquistão. Mais do que uma ferida aberta há sessenta anos no subcontinente, a conflitiva coabitação entre os estados paquistanês e indiano – ambos detentores de arsenais nucleares – representa um foco de tensão mundial. A causa da crônica desavença entre o Paquistão e a Índia vai além da questão territorial em torno da Caxemira e se alimenta de outros fatores, inclusive de ordem subjetiva, como a crença, entre elites paquistanesas, de que a elas cabe restaurar a glória do Império Mogol e o primado do Islã no subcontinente (PAUL, 2014, p. 23-31).

A política do governo Modi para o Paquistão tem priorizado a busca da estabilidade: à Índia interessa ter paz a seu redor, para que se possa concentrar em seu próprio desenvolvimento. Em reiteradas tentativas de aproximação com o Paquistão, o próprio Modi assumiu, ocasionalmente, um papel de elevada visibilidade, com risco para sua imagem perante o

público indiano. Porém, a cada nova tentativa, tem-se seguido, com a regularidade de uma lei natural, algum incidente terrorista na zona de fronteira que leva ao cancelamento de reuniões e põe a perder o investimento político efetuado.

Apesar da interferência de forças contrárias a qualquer fórmula de acomodação, a Índia tem perseverado no propósito de não romper a interlocução com o governo civil paquistanês, para não o debilitar internamente. A avaliação que embasa essa forma de agir é a de que há, no Paquistão, centros concorrentes de poder, que não falam com uma só voz: "estamos lidando com muitos 'paquistões' ao mesmo tempo: reagir apenas à parte mais extrema do espectro é condenar todas as demais" (MENON, 2016). Aspecto problemático dessa linha de ação, para o governo indiano, é suportar o desgaste político de consecutivos reveses, cuja manifestação mais pungente são as numerosas vítimas de atentados e escaramuças que continuam a assolar a zona de fronteira.

Esse enredo, de intervalos de abertura a que se sucedem atos provocatórios, ganhou um novo ponto de inflexão nas primeiras horas do dia 18 de setembro de 2016. Numa ofensiva terrorista contra uma instalação militar indiana na pequena localidade de Uri, na Caxemira, a poucos quilômetros da Linha de Controle, dezoito soldados perderam a vida. A escala do ataque, deslanchado num momento de intensos protestos populares no vale da Caxemira, eliminou qualquer margem para uma volta ao *business as usual*. Sem deixar de observar os marcos difusos do comedimento estratégico[3], a Índia lançou, em resposta, uma operação cirúrgica do lado paquistanês da Linha de Controle, para, segundo o diretor geral de Operações Militares do exército indiano, desmantelar bases terroristas e evitar tentativas de infiltração. A operação teria causado "baixas significativas entre os terroristas e aqueles que lhes dão apoio" (SINGH, 2016).

O choque de Uri fez a Índia subir o tom e recorrer, veladamente, a ameaças duras, como tratar com grupos separatistas da província paquis-

3 Comedimento estratégico, ou *strategic restraint*, é o termo usado para designar a histórica resistência do estado indiano ao emprego da força: "India's strategic restraint has been wise (...), especially in a part of the world that has seen so much conflict. India's preference for restraint has stabilized and deescalated military stand-offs in the region; when India has not shown restraint, often in the face of Pakistani aggression, crises have escalated" (DASGUPTA, S. e COHEN, S.P., 2011, p. 174).

tanesa do Baluchistão. Em seu discurso no Dia da Independência, em 15 de agosto de 2016, o próprio Modi aludiu à possibilidade de contatos mais estreitos com rebeldes, em decisão que, se efetivamente executada, introduzirá uma considerável mudança na lógica estratégica indiana (RAJAGOPALAN, 2016). No plano diplomático, note-se o empenho da Índia em isolar o Paquistão, especialmente na Ásia Meridional, através de iniciativas sub-regionais de integração que o excluam, como a Iniciativa da Baía de Bengala para a Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC). No entanto, enquanto perdurar a precariedade das relações com o Paquistão, a Índia terá de resignar-se a avanços pontuais em sua região, insuficientes para uma integração de maior envergadura.

A Índia no Século Asiático: a política do Act East e o desafio chinês

Se, no entorno imediato, o governo Modi tem de lidar com situações voláteis e mesmo hostis, é outra realidade com parceiros do Sudeste e Leste asiáticos, onde o momento é de demanda por maior presença indiana, por razões econômicas e, cada vez mais, estratégicas, em virtude da ascensão da China.

No início dos anos noventa, ao mesmo tempo que abria sua economia, a Índia lançava – não por coincidência, mas premida pela urgência de atrair investimentos – a política do *Look East,* que se gravou de modo permanente no repertório diplomático indiano. As relações com os países do Sudeste Asiático e com a ASEAN são o cerne original do *Look East,* que, gradualmente, alargou seu enfoque para incluir, também, o Leste Asiático. Modi não só abraçou o *Look East* – renomeado, em novembro de 2014, na Cúpula Índia-ASEAN, em Myanmar, para *Act East* –, como vem dando a ele uma dimensão estratégica quase tão importante quanto a econômica. No Sudeste Asiático, merece destaque o aprofundamento da cooperação em defesa com o Vietnã: em visita a Hanói, em setembro de 2016, Modi anunciou uma linha de crédito no valor de meio bilhão de dólares, em favor da área militar (PTI, 2016). No Leste Asiático, afirma-se, entre a Índia e o Japão, ademais de um já tradicional relacionamento econômico, uma ampla coincidência de visões sobre a natureza dos desafios políticos e de segurança na Ásia. A incorporação permanente do Japão ao Exercício Malabar, realizado todos os anos, desde 1992, entre as marinhas da Índia e

dos EUA, é um sinal eloquente de novos elos de interesse na relação nipo-indiana. Em visita de Modi a Tóquio, em novembro de 2016, finalmente se pôde assinar um acordo de cooperação nuclear para fins pacíficos há anos em negociação, e que reflete "um novo patamar de confiança mútua" (MEA, 2016b, parágrafo 27).

O móvel da aproximação estratégica da Índia com outros países asiáticos, assim como do renovado interesse destes em aproximar-se da Índia, é a postura mais aguerrida, de pendor unilateral, de uma China em ascensão. O ingrediente de suspeição na relação da Índia com a China não é apenas conjuntural: vem de décadas de difíceis complicações. Depois do conflito de 1962, que teve como objeto as fronteiras entre os dois países e se saldou por uma vitória da China, houve um congelamento do diálogo que se prolongou por quase trinta anos. Os realinhamentos da China com os EUA e da Índia com a União Soviética, durante a Guerra Fria, distanciaram-nas ainda mais. Foram as visitas de Rajiv Gandhi à China (1988) e de Li Peng à Índia (1991) que selaram a retomada da comunicação em alto nível. Cristalizado num acordo de 1993, o entendimento então alcançado, e que ainda hoje é a base das relações indo-chinesas, é o de que a resolução do problema das fronteiras e o desenvolvimento das relações devem correr em vias paralelas, em vez de constituir etapas sequenciais[4].

Essa distensão criou condições para que o potencial bilateral logo se desbloqueasse. O intercâmbio comercial, que não chegava a meio bilhão de dólares na década de noventa, saltou para US$ 2,9 bilhões, em 2000, e atingiu US$ 70,4 bilhões, em 2015, porém com *deficit* de US$ 52,6 bilhões em desfavor da Índia. Uma eventual conclusão da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), em negociação entre dezesseis países, inclusive Índia e China, poderá tornar esse comércio ainda mais volumoso. Os investimentos chineses na Índia também se vêm expandindo, embora o estoque ainda seja de modestos US$ 4,7 bilhões. Os canais governamentais de contato se multiplicaram, havendo, hoje, mais de trinta mecanismos de diálogo (MEA, 2016c).

Como o problema das fronteiras permanece insolucionado, o desenvolvimento das relações engendrou uma dinâmica ambivalente entre a Índia

4 A respeito da dinâmica entre o contencioso fronteiriço e o conjunto do relacionamento indo-chinês, veja-se o capítulo "Pacifying the Border: The 1993 Border Peace and Tranquility Agreement with China", em recente livro de Shivshankar Menon (2016b).

e a China, em que se verificam tendências concomitantes de cooperação e de competição. Uma síntese dessa incongruência irrompeu na visita de estado de Xi Jinping à Índia, em setembro de 2014: ao mesmo tempo que, no Gujarat, Modi e ele posavam para fotos no célebre *Sabarmati Ashram*, junto a uma roda de fiar que pertencera a Gandhi, forças indianas e chinesas se arrostavam num longínquo ponto da fronteira em disputa, na região do Ladakh. Analistas indianos não creem que incidentes dessa natureza sejam aventuras isoladas, iniciadas sem o consentimento de Pequim, e atribuem-nos, antes, a uma ambiguidade deliberada da China.

Ambiguidade que não tem feito a Índia deixar de agir com realismo em face da China, através da busca de oportunidades de desenvolvimento e de atuação conjunta internacional, nas áreas em que isso é possível. Trata-se de uma aposta na possibilidade de que, no futuro, uma interdependência benigna prevaleça, enfim, sobre antagonismos. Mas estes ainda se manifestam com demasiada intensidade para ficar em segundo plano. Além do contencioso de fronteiras – que, de toda forma, conta com canais bilaterais adequados para administrá-lo e sanar crises –, outra questão que mantém viva, para a Índia, o espírito de competição com a China é a vitalidade do eixo Pequim-Islamabad (ver, por exemplo, SARAN, 2016).

O apoio da China ao Paquistão é monitorado com apreensão pela Índia, que o entende como ameaça à sua segurança, embora o governo chinês assegure tratar-se de um relacionamento normal entre dois países, sem qualquer propósito hostil contra terceiros. A assistência chinesa tem possibilitado a realização de uma série de obras de infraestrutura no Paquistão, de usinas nucleares a rodovias. O desenvolvimento do Corredor Econômico China-Paquistão – um conjunto de projetos orçado em dezenas de bilhões de dólares, a que o presidente Xi Jinping tem atribuído prioridade política – ocasiona veementes protestos do governo Modi, por incluir território da Caxemira sob reivindicação indiana. Na área militar, a China é provedora de formação e de equipamentos e tecnologia para as forças armadas paquistanesas. Para Andrew Small (2015, p. 53), o Paquistão supostamente retribuiria o apoio chinês ao manter a Índia "em estado de confusão, distraída, e [ao] absorver atenção diplomática, política e estratégica que, de outro modo, poderia ser canalizada na direção da China".

De um legado histórico ancorado em suspicácia a recentes manifestações de rivalidade – notadamente no Oceano Índico, posto, mais uma vez, em evidência, com a Iniciativa do Cinturão e da Estrada[5] –, muitos obstáculos separam a Índia e a China de uma entente que traga à luz a influência que, juntas, poderiam exercer na moldagem de uma ordem continental. O Século Asiático a cuja emergência se assiste não tomará forma a partir de uma confluência de visões entre Índia e China, como chegou a imaginar Jawaharlal Nehru antes do trauma de 1962; será, antes, o produto de uma acomodação entre aqueles dois países, sustentada por sentido de pragmatismo e respeito mútuo.

EUA: do "revigoramento qualitativo" à incerteza pós-Trump

Uma das resoluções mais enérgicas do governo Modi na frente externa tem sido a de aprofundar entendimentos políticos e militares com os EUA, que já são um dos principais supridores de material bélico para a Índia, cujas compras aos americanos nessa área passaram de cerca de US$ 1 bilhão, em 2008, a mais de US$ 14 bilhões, em 2016 (LYLE, 2016). É longo, sem dúvida, o caminho percorrido desde a época da Guerra Fria, em que a Índia e os EUA estiveram em comprimentos de onda diferentes, que anulavam a possibilidade de uma cooperação efetiva (proximidade com o Paquistão e como a China, no caso americano; política não alinhada, de inclinação soviética, e insulamento econômico, no caso indiano).

No ano 2000, o então primeiro-ministro Atal Bihari Vajpayee, percebendo que um novo mundo exigia um olhar atualizado, afirmou, com presciência, que a Índia e os EUA são "aliados naturais": "essa é uma parceria importante, sobretudo, para a Ásia. Nossos muitos valores compartilhados servem-nos de fundamento. Nossos muitos interesses comuns na região requerem isso de nós" (VAJPAYEE, 2006). As palavras

5 Patrocinada pela China, a "Belt and Road Initiative" consiste em projetos de conectividade terrestre e marítima inspirados na antiga Rota da Seda. Formaria uma "treliça" com o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e o Novo Banco de Desenvolvimento, com o objetivo de "reforçar a emergente narrativa global segundo a qual a China se está movendo em direção ao centro da atividade econômica, do poder e da influência mundiais" (JOHNSON, C., 2016, p. 2). A Índia não se mostra receptiva à Iniciativa do Cinturão e da Estrada, por julgar que esta tem sido tratada com pouca transparência, sem um diálogo efetivo com parceiros potenciais (MEA, 2017d).

de Vajpayee encontraram receptividade do lado americano, em especial do presidente George W. Bush, em cuja administração consolidou-se a convicção de que uma Índia forte contribuiria para moderar a hegemonia chinesa e preservar a posição dos EUA como garantes da segurança na Ásia. Para a Índia, a parceria com os EUA, assimilada a contrariedade inicial de Washington com os testes nucleares de 1998, passou a representar uma bem-vinda oportunidade para levar adiante prioridades internas e extenas:

- favorecer o seu próprio desenvolvimento, do que é exemplo o histórico Acordo Nuclear Civil, anunciado em 2005, em Washington;
- conquistar um lugar à mesa dos "grandes", através do ingresso no Conselho de Segurança das Nações Unidas, aspiração que conta com o apoio americano;
- erigir uma ordem asiática equilibrada.

No segundo mandato de Manmohan Singh (2009-2014), porém, a clareza quanto ao componente estratégico da cooperação indo-americana parecia haver-se toldado, como consequência de um acúmulo de frustrações de parte a parte e a perda de ímpeto político em Nova Delhi e Washington (RAJA MOHAN, 2014). Uma das primeiras tarefas diplomáticas a que se dedicou o governo do BJP foi recuperar o tempo perdido e recompor as relações com os EUA. Em sua visita inaugural a Washington, já em setembro de 2014, Modi obteve, de Obama, uma reafirmação do interesse dos EUA na ascensão da Índia, numa ordem global regida por normas. Alicerçada na confiança mútua, a parceria entre os dois países se afiguraria nada menos que modelar e contribuiria para a paz e a prosperidade globais (WHITE HOUSE, 2014).

Nessa mesma viagem, Modi foi além da agenda oficial e empresarial e protagonizou – o que se tornaria uma de suas marcas registradas em viagens a outros países com diáspora significativa – um megaevento para a comunidade de origem indiana, no Madison Square Garden, em Nova York. Estimada em aproximadamente 3 milhões de pessoas, a população indo-americana tem renda e escolaridade superiores à média nacional e destacados representantes nos meios empresarial, acadêmico e governamental. Daí o empenho do governo indiano em mobilizá-la

para que seja mais um fator a contribuir para a multiplicação de interesses comuns entre os dois países.

O acercamento indo-americano patrocinado por Modi e Obama recebeu impulso adicional em janeiro de 2015, com a participação do presidente americano na celebração, em Nova Delhi, do Dia da República, o mais importante evento do calendário cívico indiano. A escolha do convidado estrangeiro é decidida de modo criterioso pelos indianos, que se valem do gesto para sinalizar prioridades na esfera internacional. O convite a Obama, que anunciou, com Modi, um "revigoramento qualitativo" das relações, teve significado ainda maior por se tratar do primeiro dirigido a um chefe de estado americano (MALIK, 2015). Num país como a Índia, onde os EUA inspiram resguardo em muitos setores, o convite rompeu "amarras ideológicas do passado" (PANT, 2014)[6]. Outro salto, em termos políticos e conceituais, foi a explicitação da convergência entre o *Act East* e o "giro para a Ásia" dos EUA, concebido por Kurt Campbell (2016), assim como a adesão indiana à perspectiva de que a segurança do Índico e do Pacífico se encontram articuladas (WHITE HOUSE, 2015a e 2015b). Menos visível que as performances de Modi e Obama, mas indispensável para converter entusiasmo em resultados, é a miríade de reuniões entre burocracias, que mantêm as interações da Índia com os EUA em permanente atividade.

Após o breve e produtivo período Modi/Obama, a eleição de Donald Trump introduz dúvidas na direção que a parceria indo-americana seguirá, daqui para a frente. Atento ao imperativo de conservar o que já se conquistou, o governo Modi prontamente despachou para Washington, mal se instalara o novo ocupante da Casa Branca, um grupo de altos funcionários incumbidos da tarefa de explicar a visão da Índia para as relações com os EUA (MEA, 2017).

A diretiva do *America First*, apregoada pelo presidente Trump, põe em jogo, como observa Ashley Tellis (2017), a manutenção do consenso bipartidário americano que, ao longo de quase vinte anos, praticou, em favor da Índia, um "altruísmo calculado". Sem qualquer expectativa de

6 Ao menos entre a população, a ressintonização com os EUA tem sido majoritariamente bem recebida. Uma enquete publicada em setembro de 2016 assinala que 54% dos indianos aprovam a forma como o governo Modi conduz as relações com os EUA. Nessa mesma pequisa, 56% dos entrevistados dizem ter uma visão favorável dos EUA, contra apenas 13% que se declaram desfavoráveis àquele país (STOKES, B., 2016, p. 21 e p. 23).

"reciprocidade simétrica", os EUA deram mostra de uma "extraordinária generosidade", contribuindo para ativar o potencial da Índia tanto quanto pudessem. O cálculo americano, sempre de acordo com Tellis, era o de que uma Índia poderosa atuaria como um obstáculo ao espraiamento da influência chinesa na Ásia, em consonância com o interesse geopolítico dos EUA. No entanto, caso os EUA passem a exigir uma compensação proporcional à assistência prestada, pode ser que a Índia não esteja em condições de oferecer o que dela se espera. A eventual adoção de um modelo "transacional" de interação, com a consequente redução da presença dos EUA na Ásia, tornaria aquele continente "vítima da hegemonia chinesa".

A aspiração da Índia a uma posição de liderança poderá ver-se comprometida, caso os EUA, sob a nova administração republicana, cessem de contribuir com a mesma liberalidade para a ascensão daquele país, que se tem aproveitado de grandes parcerias internacionais como instrumento essencial para seu desenvolvimento e também para dotar-se de meios que lhe assegurem uma posição de força na Ásia.

Oriente Médio e África, regiões vitais para o crescimento da Índia

As prioridades externas do governo Modi não se limitam ao entorno geográfico ou a centros de poder econômico e militar: abarcam, também, o Oriente Médio e a África, que têm sido objeto de complexas ofensivas diplomáticas. A Índia mantém, com ambas as regiões, vínculos densos e antigos, e a essa dimensão histórica vêm somar-se, contemporaneamente, interesses de monta.

No Oriente Médio, há que mencionar a garantia dos suprimentos de petróleo que a Índia vem demandando em crescente volume, desde os anos noventa. Terceiro maior consumidor mundial de petróleo, a Índia importou do Oriente Médio, em 2016, 64% de suas necessidades (VERMA, 2017). Só em 2017, o crescimento da demanda poderá elevar-se em 7%, levando a Índia a consumir 4,1 milhões de barris por dia (PTI, 2017). O intercâmbio comercial com o Conselho de Cooperação do Golfo totalizou, no ano fiscal 2016-17, US$ 97 bilhões (MEA, 2017c, p. xiii). Outro interesse de primeira ordem é a segurança e o bem-estar de cerca de 8 milhões de trabalhadores indianos concentrados, principalmente, na Arábia Saudita e nos Emirados Árabes Unidos. As ondas de mão de obra do

subcontinente para o Golfo começaram a avolumar-se nos anos setenta, com a disparada dos preços do petróleo e o lançamento de programas de obras públicas que criou postos de trabalho em abundância. Os trabalhadores indianos são requisitados por sua extrema diligência e fácil conformidade aos costumes das sociedades locais. Remetem, todos os anos, cerca de US$ 35 bilhões para suas famílias, na Índia, e são peça fundamental da economia de certos estados, como o de Kerala. Casos de maus-tratos ou rupturas de contratos de trabalho envolvendo a diáspora no Golfo atraem atenção pública imediata na Índia.

A escala dos interesses indianos no Oriente Médio inspira atitude de circunspecção no governo Modi, que se tem esquivado de qualquer veleidade de protagonismo naquela região. Em 2010, a Índia já aparecia como o segundo país com a maior população muçulmana do mundo: 176 milhões de pessoas (HACKETT et al., 2015, p. 73). Teme-se que um movimento mais ousado possa dar margem a acusações de sectarismo e provocar uma crispação social interna. Ainda assim, analistas recomendam que a Índia se mostre mais proativa – na Síria, por exemplo –, sob risco de perda de espaço (MENON, 2015). Mas a diplomacia indiana persiste na opção por uma política não prescritiva e por uma neutralidade que, para o governo Modi, não se confundiria com "falta de decisão ou passividade política" (WADHWA, 2015).

Com pragmatismo, a Índia vem tateando oportunidades para fortalecer sua posição no Oriente Médio. Primeiro país da região a ser visitado por Modi, os Emirados vêm surgindo como porta de entrada da Índia para a região – em papel às vezes comparado ao de Singapura no Sudeste Asiático – e, graças à sua ampla disponibilidade de recursos, fonte de financiamento para obras de infraestrutura. Com a Arábia Saudita, discute-se, igualmente, atração de investimentos, assim como maior intercâmbio em inteligência. As tendências desagregadoras que se seguiram à "Primavera Árabe" avivaram o interesse no Oriente Médio por mais diálogo sobre segurança com a Índia.

A Índia procura aproximar-se de diferentes países sem perder ao menos a aparência de equidistância: é o que se vê na progressiva normalização das relações com Israel e Irã. Historicamente, a relação com Israel é tabu: não só em razão de uma solidariedade anticolonial com os povos árabes que data de período anterior à própria independência indiana, como pelo fato

de os muçulmanos indianos não verem com bons olhos uma tal relação (KUMARASWAMY, 2010, p. 138-162). Os gestos de aproximação com Israel têm-se, porém, multiplicado, sob o olhar apreensivo de graduados diplomatas árabes, que temem enfraquecimento do respaldo indiano à causa palestina (ALHAIJA, 2015). Índia e Israel querem ir além do setor de segurança e defesa – que, não obstante, não perdeu sua posição central, e continua a produzir contratos bilaterais bilionários – e construir uma relação multifacetada. A simpatia a Israel reinante no BJP terá certamente contribuído para a superação de tradicionais resistências e essa maior abertura ao estado judeu.

O Irã é outro importante exemplo de país cuja relação com a Índia foi revitalizada, na sequência do acordo nuclear com o P5+1. Enquanto durou o isolamento iraniano, a Índia reduziu significativamente suas importações de petróleo do Irã e as relações entre os dois países, unidos por laços civilizacionais, não puderam alçar voo. Com a reorganização de forças em curso no Oriente Médio, o Irã está deixando para trás a condição de "intocável" e retomando contatos em todo o mundo – e a Índia não é exceção. Em maio de 2016, Modi formalizou um acordo para estabelecer um corredor de trânsito e transporte entre Chabahar (na orla do Golfo de Omã), Zahedan (na fronteira irano-afegã) e Zarani (na província afegã de Nimroz). O empenho no desenvolvimento do porto em Chabahar faz parte da busca por acesso ao Afeganistão – onde se deseja evitar uma preponderância paquistanesa – e ao restante da Ásia Central, região em que o Irã também desempenha papel fulcral para a Índia (SACHDEVA, 2016, p. 9-11).

Diferentemente do que se constata no Oriente Médio, onde se manifesta a preferência da Índia por interações bilaterais, o relacionamento com a África tem múltiplos níveis: continental, regional e de país a país. O primeiro, e mais abrangente, foi posto em evidência na terceira edição da Cúpula do Fórum Índia-África, que trouxe a Nova Delhi, em outubro de 2015, trinta e quatro chefes de estado e/ou de governo (MEA, 2017b). As edições anteriores da cúpula haviam sido pautadas pela fórmula de Banjul, que limita o número de países convidados e, por isso, foi descartada. Na forma, estava a primeira mensagem de fundo: a Índia não mais se adstringiria a um formato restritivo, uma vez que mantém interesses por toda a África.

Sob o véu diáfano de uma retórica fraternalista, Modi serviu-se da ocasião para delimitar esses interesses: garantia de segurança alimentar e energética; colaboração em questões da agenda global, como a reforma do Conselho de Segurança; e mais cooperação em contraterrorismo (MODI, 2015). Em suas viagens à África, o primeiro-ministro indiano tem priorizado países arquipelágicos (Seicheles, Maurício) ou voltados para o Índico (Moçambique, África do Sul, Tanzânia, Quênia), cuja emergência como espaço de rivalidades geopolíticas, e onde também ocorrem focos de pirataria, renovou a disposição indiana em cultivar contatos com marinhas e guardas costeiras africanas. A disputa com a China é outro fator que, embora não enunciado, está presente na política da Índia para a África. Do lado africano, e na medida em que é possível circunscrever as necessidades de 54 países, as demandas nas relações com a Índia se repartem em acesso a formação de recursos humanos – setor, aliás, em que já há uma longa cooperação, que remonta aos anos 1960, com o lançamento do Indian Techinical and Economic Cooperation (ITEC) –; a medicamentos a preços acessíveis; e a linhas de crédito concessional, estas um dos principais instrumentos indianos de cooperação, quer com países africanos, quer com países em desenvolvimento de forma geral.

O valor total das linhas de crédito estendidas aos africanos atinge US$ 9,1 bilhões – só a Etiópia, país mais beneficiado, já recebeu cerca de US$ 1 bilhão, para projetos ferroviários, de eletrificação e de desenvolvimento da indústria açucareira (MEA, 2016, p. xix; MEA, 2017c, p. xviii). Em paralelo à liberação de mais recursos, existe, em círculos oficiais e acadêmicos, um esforço de aprimoramento das bases conceituais da chamada Cooperação Sul-Sul, assim como de potencialização dos resultados colhidos, em termos de influência. A imagem que a Índia busca projetar de si mesma é a de um país na vanguarda da cooperação com países em desenvolvimento, e cuja ascensão é fundamentalmente benigna.

Gargalos burocráticos de parte a parte são, no entanto, um entrave à plena realização da cooperação indo-africana. Uma série de compromissos assumidos no passado não saiu do papel, incentivando a adoção, na cúpula de 2015, de um mecanismo de monitoramento que dê à cooperação indo-africana caráter mais efetivo (MEA, 2015, parágrafo 32). Por sua vez, em diálogo com o autor deste artigo, em agosto de 2016, diplomatas africanos em Nova Delhi apontaram para a necessidade de maior coordenação de

suas embaixadas com a chancelaria indiana, assim como de contar, naquela capital, com uma missão diplomática da União Africana, que auxilie na gestão do vasto universo de projetos com a Índia.

No Oriente Médio e na África, o governo Modi tem atuado a partir de bases deixadas por governos anteriores, sem deixar de introduzir novas ênfases, como acontece com Israel, ou ampliar o que já se vinha fazendo, do que é exemplo o fórum com a África. A demarcação de interesses prioritários numa e noutra região, assim como a constituição de um quadro institucional para relações de longo prazo, patenteiam a intenção da Índia de preservar espaços para si e para suas empresas em zonas que, cada vez mais, se afirmam como vitais para seu desenvolvimento.

O desafio de consolidação da Parceria Estratégica Brasil-Índia

Diante do quadro até aqui esboçado, de reconfiguração dos parâmetros da atuação internacional da Índia, é legítimo indagar que implicações a ascensão do BJP traz para as relações com o Brasil.

Um breve histórico dessas relações aporta elementos úteis para a resposta a essa questão. Desde os anos noventa, quando se dinamizou o engajamento entre a Índia e o Brasil, diferentes conjunturas domésticas se sucederam num e noutro país, como é natural em democracias. Mesmo assim, perdurou e fortaleceu-se o entendimento comum de que uma associação mais estreita vai ao encontro do interesse de ambos. A multiplicação de visitas de presidentes e primeiros-ministros marca essa etapa em que os dois países descobriram um ao outro. Nas primeiras décadas após a independência da Índia, sobressaem, apenas, as viagens ao Brasil do vice-presidente (e célebre sanscritólogo) S. Radhakrishnan (1954) e da primeira-ministra Indira Gandhi (1968). Mais de vinte anos depois, já no final do século, sucedem-se as visitas, do lado indiano, do primeiro-ministro Narasimha Rao (1992) e do presidente K.R. Narayan (1998) e, do lado brasileiro, do presidente Fernando Henrique Cardoso (1996). Posteriormente, realizam-se as visitas do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2004, 2007, 2008), do primeiro-ministro Manmohan Singh (2006, 2010, 2012), da presidente Pratibha Patil (2008) e também da presidente Dilma Rousseff (2012).

Nesse novo ciclo, desenha-se uma criativa e profícua parceria entre o Brasil e a Índia, tendo como centro a conjugação de esforços para a conquista de maior reconhecimento e espaço na cena internacional. Veem-se, Brasil e Índia, como democracias plurais comprometidas com o desenvolvimento, países proeminentes em suas respectivas regiões e em busca de mais voz de decisão. A significativa coincidência de interesses é revelada pela profusão de arranjos multilaterais de que fazem parte – todos referência para o debate sobre as transformações do mundo contemporâneo: G4, IBAS, BRICS, BASIC e os dois G20s, o comercial e o financeiro. Com tantas iniciativas conjuntas, a interlocução indo-brasileira sobre grandes temas da agenda contemporânea amadureceu rapidamente e atingiu um elevado grau de confiança. Para Varun Sahni (2015), da Universidade Jawaharlal Nehru, trata-se de fenômeno que escapa à métrica convencional, e cujo potencial só se conhecerá por inteiro quando Índia e Brasil avançarem na superação de obstáculos internos e regionais e venham a exercer influência transformadora sobre a própria natureza do sistema internacional.

Paralelamente a essa dimensão multilateral, mais visível e conhecida, há, também, é claro, na parceria Índia-Brasil, a dimensão propriamente bilateral, que abrange os liames, ainda tênues, entre as sociedades dos dois países, negócios do setor privado e ações no âmbito governamental, estas essenciais para conferir estrutura e movimento às relações. É uma dimensão relativamente defasada em relação à da cooperação multilateral, o que se pode compreender à luz da débil ligação existente entre a América Latina e a Ásia Meridional. Do lado indiano, isso se expressa na exiguidade dos recursos humanos mobilizados, na chancelaria, para as relações com a região latino-americana, cujos 33 países são responsabilidade de um único *Joint Secretary* (cargo equivalente, na estrutura do Itamaraty, ao de um chefe de departamento); para efeito de comparação, a África está repartida entre três *Joint Secretaries*. Além disso, nem o ministro de estado (*Union Minister*), nem o secretário de Assuntos Externos tratam diretamente de assuntos latino-americanos. A supervisão geral destes incumbe a um ministro parlamentar (*Minister of State*), de função mais protocolar, e à secretária de Assuntos do Oriente, cujo portfólio compreende, prioritariamente, as relações com a SAARC, a ASEAN e a BIMSTEC.

No estágio atual da parceria indo-brasileira, o reforço da dimensão bilateral é desafio central, que demandará ainda mais energia com a

ascensão do BJP – dado da realidade política na Índia, reconfirmado com a excepcional vitória alcançada na eleição estadual em Uttar Pradesh, em março de 2017. Capítulos importantes da aproximação com o Brasil foram escritos sob gestões do Partido do Congresso Indiano, que contavam com vozes abertamente simpáticas ao Brasil. Se a relevância do Brasil para a Índia transcende trocas de guarda em Nova Delhi, o fato é que, no contexto político indiano que emergiu nestes anos, criou-se, na prática, a necessidade de uma refamiliarização no nível político. E isso tem acontecido: o passo inicial foi dado pelo próprio Modi, que viajou ao Brasil, já como primeiro-ministro, ainda em julho de 2014. Em outubro de 2016, o presidente Michel Temer esteve em Goa para a cúpula do BRICS e para uma reunião bilateral com Modi. A tônica do encontro, que se deu em momento de reformas internas tanto no Brasil como na Índia – no caso desta, a aprovação, em julho, de uma ampla reforma tributária, a Good and Services Tax (GST) Bill –, foi a delimitação de um campo de prioridades que ajude a imprimir pragmatismo, densidade e direção ao relacionamento. Foram objeto de atenção especial – seja porque contam com histórico exitoso, seja porque apresentam possibilidades promissoras – os setores de defesa, agropecuário, de energias renováveis e farmacêutico. A visita do presidente Temer também estimulou a conclusão de um acordo de facilitação de investimentos e o avanço nas negociações para um acordo de comércio preferencial Mercosul-Índia (MRE, 2016, parágrafos 9 e 10).

A Parceria Estratégica indo-brasileira tem uma arquitetura institucional bem desenvolvida, que oferece canais para uma interlocução regular, em diferentes níveis. Depende, para aprofundar-se, de uma utilização ativa desses canais, orientada por uma visão de longo prazo do relacionamento bilateral. Segundo estimativa das Nações Unidas, a Índia se tornará, até 2030, o país mais populoso do mundo, com uma população de 1,5 bilhão de pessoas. A Índia já é dos países que mais velozmente cresce, e deverá responder por uma parcela cada vez maior da riqueza mundial, juntamente com a China, impelindo o deslocamento do eixo da economia global para a Ásia. É um mercado atraente e em expansão, em particular no segmento alimentício. Para o Brasil, cultivar relações com a Índia é dar prova de realismo e universalismo, a um só tempo; é reconhecer a emergência de novos centros de poder e a necessidade de posicionar-se com vantagem numa nova ordenação mundial.

Uma observação final sobre as relações com a Índia diz respeito à pertinência de compreendê-la segundo um enfoque mais amplo, que, sem diluir especificidades, leve em conta a inserção do Brasil na Ásia e interesses em outros grandes países daquele continente, como a China, o Japão e a Indonésia. Uma perspectiva integrada dos objetivos do Brasil dotará a política brasileira para a Ásia da coerência requerida para responder ao desafio de consolidar vínculos com uma região que não integrou, historicamente, o círculo de prioridades externas do país, mas cuja importância, no século XXI, já é incontornável.

Conclusão

A Índia ingressou, em 2014, em uma fase de reposicionamento internacional, por razões de ordem tanto interna (solidez do mandato conferido ao BJP, performance da economia), como externa, e estão ligadas, neste caso, a percepções, em plano sistêmico, de ameaças, desafios e oportunidades.

As regiões e países tratados neste artigo são representativos, mas não esgotam, naturalmente, o campo de ação exterior da Índia, nem o conteúdo da política externa do governo Modi. Também têm recebido atenção, na Europa, a Alemanha (maior parceiro comercial indiano na União Europeia), a França (com a qual prossegue cooperação de forte vertente estratégica, na área de defesa e nuclear) e o Reino Unido (destino de vultosos investimentos indianos). A Rússia continua a ser – em associação que remonta à era soviética – dos principais fornecedores de equipamento militar para a Índia, embora esta busque outros parceiros (Israel, EUA) para reduzir sua dependência da indústria bélica russa. Também é importante colaboradora do programa nuclear civil indiano. A Ásia Central gera renovado interesse da Índia, que deverá ser admitida, ainda em 2017, à Organização para a Cooperação de Xangai (PTI, 2017b).

Num pa ís tão vasto e complexo quanto a Índia, a política externa é produto das ações de inúmeros indivíduos e entidades, do setor governamental e privado. Ainda assim, podem-se identificar pelo menos cinco instâncias com papel preeminente na cadeia decisória. Em primeiro lugar, Narendra Modi, o que não admira: na Índia, o primeiro-ministro exerce, tradicionalmente, influência preponderante na formulação e na condução da política externa. Liderança com luz própria dentro do BJP,

Sushma Swaraj, ministra dos Assuntos Externos, tem-se destacado em ações de socorro à diáspora em situações emergenciais e praticado incansável diplomacia pública no Twitter, mas problemas de saúde tem prejudicado a frequência de seus deslocamentos ao estrangeiro. Filho do eminente analista K. Subrahmanyam, o secretário de Assuntos Externos, S. Jaishankar, sempre acompanha as viagens de Modi; experiente diplomata, ajudou a negociar o acordo nuclear com os EUA e é um conhecedor da China, onde foi embaixador. O assessor de Segurança Nacional, Ajit Doval, tem aparecido com destaque na articulação de políticas para a vizinhança, o Golfo, a China e os EUA. Número dois do governo, Arun Jaitley comanda a pasta das Finanças e tem chefiado as delegações da Índia em reuniões do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do G20. Outro dirigente, que já deixou o governo, mas deve ser mencionado, é Manohar Parrikar: como ministro da Defesa, cargo que ocupou até o início de 2017, capitaneou um intenso esforço de diplomacia militar e concorreu para solidificar a parceria de defesa com os EUA, inclusive com a assinatura do *Logistics Exchange Memorandum of Agreement*, e países do Indo-Pacífico.

Ao redimensionar suas ambições externas, a Índia escolheu um caminho não isento de dificuldades, que se farão acentuar com uma eventual perda de ímpeto interno, na esfera econômica. Se isso acontecesse, o surto de ativismo dos últimos anos sofreria descontinuidade e despertaria sérios questionamentos quanto à possibilidade de a Índia manter-se à altura de suas aspirações, no longo prazo. Outra dificuldade latente reside na teia de estreitos vínculos de colaboração da Índia com países cujos objetivos estratégicos estão em contraposição. Até aqui, uma política externa habilmente conduzida e o próprio peso da Índia têm abrandado contradições, mas não se deve descartar a hipótese de que estas se exacerbem para além da capacidade indiana de lidar autonomamente com elas, e façam ver que talvez não houvesse, ainda, condições suficientes que permitissem ao governo Modi projetar a Índia como potência líder.

Referências Bibliográficas

(Todos os endereços eletrônicos que se seguem foram testados em maio de 2017)

ALHAIJA, A. Entrevista ao jornal *The Hindu*, 6 jul. 2015. Disponível em: <http://www.thehindu.com/opinion/interview/suhasini-haider-exclusive-interview-with-palestinian-ambassador-to-india-adnan-abu-alhaija/article7392435.ece>.

BANCO MUNDIAL. South Asia Economic Focus. Nova York, set./dez. 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25096/9781464809927.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

CAMPBELL, K. *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*. Twelve, 2016. Twelve Publisher, 2016, Kindle Edition.

DASGUPTA, S. e COHEN, S. P. "Is India Ending its Strategic Restraint Doctrine?". *The Washington Quarterly*, v. 34, n. 2, p. 163-177, 2011. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/is-india-ending-its-strategic-restraint-doctrine/>.

HACKETT et al. *The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050*. Washington: Pew Research Center, 2015. Disponível em: <http://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projections-2010-2050/>.

JAISHANKAR, S. India, the United States and China. *IISS-Fullerton Lecture*, Singapura, 20 jul. 2015. Disponível em: <https://www.iiss.org/en/events/events/archive/2015-f463/july-636f/fullerton-lecture-jaishankar-f64e>.

JAISHANKAR, S. Speech by Foreign Secretary at Second Raisina Dialogue. Nova Delhi, 18 jan. 2017. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/27949/Speech_by_Foreign_Secretary_at_Second_Raisina_Dialogue_in_New_Delhi_January_18_2017>.

JOHNSON, C. K. *President Xi Jinping's 'Belt and Road Initiative'. A Practical Assessment of the Chinese Communist Party's Roadmap for China's Global Resurgence*. Washington: Center for Strategic and International Studies, mar 2016. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/president-xi-jinping's-belt-and-road-initiative>.

KUMARASWAMY. P. R. *India's Israel Policy*. Nova Delhi: Magnum Books, 2010.

LYLE, A. Carter, Indian Counterpart Champion Growing Trade, Technology, Security Ties". Department of Defense News, Washington, 8 dez. 2016. Disponível em: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1025095/carter-indian-counterpart-champion-growing-trade-technology-security-ties/>.

MALIK, A. "Symbolism, Specifics and Social engineering behind PM Modi's invitation to Barack Obama". *The Economic Times*, 23 jan. 2016. Disponível em: <http://blogs.economictimes.indiatimes.com/et-commentary/symbolism-specifics-and-social-engineering-behind-pm-modis-invitation-to-barack-obama/>.

MEA (Ministry of External Affairs of India). "Delhi Declaration". Third India-Africa Forum Summit. Nova Delhi, 26-29 out. 2015. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/25980_declaration.pdf>.

MEA. *Annual Report 2015-16*. Disponível em: <https://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/26525_26525_External_Affairs_English_AR_2015-16_Final_compressed.pdf>.

MEA. "India-Japan Joint Statement during the visit of Prime Minister to Japan". Tóquio, 11 nov. 2016. Disponível em <http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27599/IndiaJapan+Joint+Statement+during+the+visit+of+Prime+Minister+to+Japan>.

MEA. "India-China Bilateral Relations". 7 dez. 2016. Disponível na página do Ministério dos Assuntos Externos da Índia, no endereço <https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/China_07_12_2016.pdf>.

MEA. "Transcript of Media Briefing by Foreign Secretary in Washington". 3 mar. 2017. Disponível em: <http://mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28113/Transcript+of+Media+Briefing+by+Foreign+Secretary+in+Washington+March+03+2017>.

MEA. "Lok Sabha Unstarred Question no. 2331". India-Africa Summit, 15 mar 2017. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/28150/QUESTION+NO2231+INDIAAFRICA+SUMMIT>.

MEA. *Annual Report 2016-17*. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/annual-report-2016-17.htm>.

MEA. "Official Spokesperson's response to a query on participation of India in OBOR/BRI Forum". Nova Delhi, 13 maio 2017. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28463/Official_Spokespersons_response_to_a_query_on_participation_of_India_in_OBORBRI_Forum>.

MENON, S. "It's time for India to start looking West again". *Wire*, 15 out. 2015. Disponível em <https://thewire.in/13224/its-time-for-india-to-start-looking-west-again/>.

MENON, S. Conferência pronunciada em Nova Delhi, 20 jan. 2016. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=qL26xslOHqc>.

MENON, S. *Choices. Inside the Making of India's Foreign Policy*. Washington: The Brookings Institution, 2016, Kindle Edition.

MODI, N. Statement at the Inaugural Ceremony of the Third India-Africa Forum Summit, 29 Oct. 2015. Disponível em: <http://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/text-of-pms-statement-at-the-inaugural-ceremony-of-the-third-india-africa-forum-summit-on-29th-october-2015/>.

MODI, N. Inaugural Address by Prime Minister at Second Raisina Dialogue. Nova Delhi, 17 jan. 2017. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/27948/Inaugural_Address_by_Prime_Minister_at_Second_Raisina_Dialogue_New_Delhi_January_17_2017>.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). "Visita do Presidente da República a Goa. Comunicado Conjunto Brasil-Índia". Goa, 17 out. 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14940-visita-do-presidente-da-republica-a-india-goa-17-de-outubro-de-2016-comunicado-conjunto-brasil-india>.

PANT, H. "India's Modi signals end to anti-Americanism". *The Japan Times*, 8 dez. 2014. Disponível em: <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2014/12/08/commentary/world-commentary/indias-mori-signals-end-to-anti-americanism/#.WRcNKlLMwxc>.

PAUL, T.V. *The Warrior State: Pakistan in the Contemporary World*. Haryana: Random House India, 2014.

PTI (PRESS TRUST OF INDIA). India extends $500 million to Vietnam to bolster defence ties. *The Indian Express*, 3 set. 2016. Disponível em: <http://indianexpress.com/article/india/india-news-india/india-extends-500-million-to-vietnam-to-bolster-defence-ties/>.

PTI. "India's oil demand growth rate to eclipse China's". *The Economic Times*, 15 jan. 2017. Disponível em: <http://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/indias-oil-demand-growth-rate-to-eclipse-chinas/articleshow/56560940.cms>.

PTI. "India, Pakistan may join as full members of SCO in June". *The Economic Times*, 10 mar. 2017. Disponível em: <http://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-pakistan-may-join-as-full-members-of-sco-in-june/articleshow/57573150.cms>.

RAJAGOPALAN, R. "Why the new Balochistan strategy is the best option for India". Observer Research Foundation, 22 ago. 2016. Disponível em: <http://www.orfonline.org/expert-speaks/why-the-new-balochistan-strategy-is-the-best-option-for-india/>.

RAJA MOHAN, C. "When Modi meets Barry: Reviving India-U.S. Relations". *The Indian Express*, 5 jun. 2014. Disponível em: <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/when-modi-meets-barry-reviving-india-u-s-relations/>.

RAJA MOHAN, C. *Modi's Doctrine. Expanding India's sphere of influence*. HarperCollinsPublisher India, 2015, Kindle Edition.

SACHDEVA, G. "India in a Reconnecting Eurasia. Foreign Economic and Security Interests". Washington: Center for Strategic & International Studies, 2016. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/india-reconnecting-eurasia>.

SAHNI, V. "Brazil – Fellow Traveler on the Long and Winding Road to *Grandeza*". In: MALONE, D. M., RAJA MOHAN, C. e RAGHAVAN, S. *Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

SARAN, S. "The Beijing balancing act". *The Hindu*, Nova Delhi, 17 ago. 2016. Disponível em: <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/The-Beijing-balancing-act/article14572916.ece>.

SINGH, R. Press Statement by DGMO (Director General of Military Operations). Press Information Office, Ministry of Defence, 2016. Disponível em: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=151242>.

SMALL, A. *The China-Pakistan Axis: Asia's New Geopolitics*. Oxford: Oxford University Press, 2015, Kindle Edition.

STOKES, B. "India and Modi: The Honeymoon Continues". Washington: Pew Research Center, 19 set 2016. Disponível em: <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/09/Pew-Research-Center-India-Report-FINAL-September-192c-2016.pdf>.

TELLIS, A. "Avoiding the Labors of Sisyphus: Strengthening U.S.-India Relations in a Trump Administration". *Asia Policy*, n. 23, jan. 2017), p. 43-48. Disponível em: <http://nbr.org/publications/asia_policy/free/03312017/AsiaPolicy23_US-Asia_Relations_January2017.pdf#page=43>.

VAJPAYEE, A. B. Address by Shri Atal Bihari Vajpayee, 7 set. 2000. Disponível em: <http://asiasociety.org/address-shri-atal-bihari-vajpayee>.

VERMA, N. "India's 2016 Iran oil imports hit record high-trade". Reuters, 1 fev. 2017. Disponível em: <http://in.reuters.com/article/india-iran-oil-idINKBN15G3XR>.

WADHWA, A. Address by Secretary (East) at the Inaugural Session of Second ORF-MEA West Asia Conference. Nova Delhi, 27 abr. 2015. Disponível em: <http://cf.orfonline.org/wp-content/uploads/2016/02/transformations-in-west-asia-regional-perspectives.pdf>.

WHITE HOUSE. "Vision Statement for the U.S.-India Strategic Partnership – 'Chalein Saath Saath: Forward Together We Go". Washington, 29 set. 2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/29/vision-statement-us-india-strategic-partnership-chalein-saath-saath-forw>.

WHITE HOUSE. "U.S.-India Joint Statement – 'Shared Effort; Progress for All'". Nova Delhi, 25 jan. 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-statement-shared-effort-progress-all>.

WHITE HOUSE. "U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region". Nova Delhi, 25 jan. 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region>.

A POLÍTICA EXTERNA LIBANESA DESDE 1943: SUBORDINAÇÃO E DIVISÃO INTERNA

Felipe Haddock Lobo Goulart*

Resumo

Desde a sua independência, em 1943, o Líbano apresenta política externa caracterizada pela fragmentação de seu processo decisório e de sua execução. A diplomacia do estado libanês tem, em menor ou maior grau, convivido e competido com a atuação internacional de forças subestatais, em especial os partidos políticos, que frequentemente operam sob influência de forças exteriores, sejam países ou até movimentos transnacionais. A inserção internacional do governo do Líbano e das legendas partidárias é verificada, particularmente, no diálogo com a numerosa diáspora libanesa espalhada em vários continentes.

Palavras-chave: Líbano; Política Externa; Partidos Políticos; Diáspora.

Introdução

Os pequenos estados, outrora relegados a plano inferior pelos programas de pesquisa das relações internacionais, já de alguns anos passaram a chamar relativamente maior atenção de estudiosos e planejadores. Contestando o estruturalismo neorrealista, o qual aprisiona as pequenas potências dentro de padrão meramente submisso e reativo ao ordenamento traçado pelos países de maiores capacidades econômicas e militares, as investigações recentes valorizam o papel da agência nos governos com menores capacidades militares e econômicas, demonstrando suas capacidades de elaborar meios inovadores de responder às restrições do sistema internacional, não só coletivamente, com a constituição de

* É diplomata de carreira. Atualmente trabalha na Subsecretaria de África e Oriente Médio. Serviu na embaixada em Beirute entre 2013 e 2016.

blocos ou com intenso apelo ao multilateralismo, mas até individualmente, com o emprego inteligente dos recursos de que dispõem (COOPER e SHAWN, 2009).

Nessa ótica, no Pós-Guerra Fria, junto com o florescimento de novos atores regionais de grande envergadura territorial e econômica, como os BRICS, veio também o aparecimento de estados bem menores, mas hábeis em armazenar novas e eficientes expressões de poder brando (*soft power*). Atribui-se sua desenvoltura na cena internacional ao manejo sagaz de ativos econômicos, sociais ou culturais, a ponto de metamorfosearem-se em dons políticos, como é o exemplo do Qatar, com suas reservas de hidrocarbonetos e seu aparato de midiático (a rede *Al-Jazeera*), ou de Cuba, com seus recursos humanos, exportados como serviços de cooperação.

Quando analisados os indicadores sociais e econômicos do Líbano, certifica-se primeiramente tratar-se de país em desenvolvimento que logrou, até certa medida, bons resultados nos campos educacional e econômico. Salvo os casos das pequenas monarquias petroleiras do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), o índice de desenvolvimento humano (IDH) libanês supera os de todos os demais países árabes, para não mencionar muitos governos da África, América Latina e Ásia. Acresce que vários dos meios heterodoxos para o Líbano ter-se tornado país de renda média são tipicamente aqueles usados pelos pequenos estados: liberalização econômica precoce, abertura de jurisdições de tributação favorecida, capitalização das remessas, etc (PRASAD, 2009).

Com esses atributos, o governo libanês teria credenciais para adentrar no sistema internacional e, em particular, no jogo diplomático do Oriente Médio, difundindo a imagem positiva de sua sociedade como espaço privilegiado de diálogo de civilizações, onde o respeito à diversidade religiosa, consubstanciado pelo convívio entre cristãos e muçulmanos, é também motor do progresso econômico e político. Setores de seu governo efetivamente tentam ratificar essa imagem, mesmo nas mais adversas conjunturas, como a que o país defronta hoje, impactado pelo conflito sírio. Tanto é assim que, recentemente, o chanceler Gebran Bassil veio a público para descrever o Líbano como "capaz de ter desempenho como catalisador de soluções políticas para a região (BASSIL, 2015)".

Isso não acontece hoje e, salvo possíveis exceções em que Beirute agiu, mesmo que por breve período, como intermediário entre potências

regionais, jamais aconteceu em sua história como país soberano. A política externa libanesa não afiança seu sistema político de pequeno estado multiconfessional como modelo bem-sucedido porque ela não é unificada. As razões internas e externas para essa debilidade são o objeto do presente artigo, bem como a caracterização da diplomacia estatal libanesa, feita por síntese de sua evolução desde a independência. O texto conclui com a descrição da manifestação mais *sui generis* da atuação no exterior do Líbano, especialmente após o fim da tutela síria sobre aquele país: a afirmação de agendas diplomáticas de substrato partidário, que se sobrepõem à diplomacia estatal ou competem com ela.

As condições internas da política externa libanesa

A estrutura confessional

O fator institucional doméstico a determinar a formulação da política externa do Líbano advém de sua arquitetura governamental. Desde o mandato francês, o país vive sob o que se denomina de democracia consociativa ou comunitária. Nela, o governo **é** administrado por cartel de elites ligadas a grupos políticos que se comportam dentro da l**ó**gica de equil**í**brio de poder. Na experiência democrático-consociativa libanesa, a fragmentação social de mais arraigada influência na constituição desses grupos emerge da multiplicidade religiosa. As principais posições de liderança no pa**í**s e o seu sistema representativo têm sua ocupação determinada por quotas confessionais. A distribuição segue, igualmente, critérios de cálculo demográficos, por mais que eles tenham-se tornado imperfeitos e obsoletos (EL ZEIN, NOTTEAU e DRAVET, 2013; NAJEM, 2012)[1].

Desde o Pacto Nacional de 1943, o estado libanês encontra-se organizado a partir da seguinte repartição essencial: a Presidência da República vem confiada a um cristão maronita; a Presidência do Conselho de Ministros, a um muçulmano sunita; e a Presidência da Assembleia, a um muçulmano xiita. Identicamente, a designação de titulares para outros

1 Como sabido, o Pacto Nacional de 1943 foi acerto informal entre as elites maronitas e sunitas, com menor envolvimento dos xiitas, que correspondiam à parcela mais pobre da população. O balizamento demográfico da repartição dos poderes tinha como exclusiva referência o censo populacional de 1932, único oficial da história do Líbano, o qual registrou que 52% dos libaneses eram cristãos, ao passo que 45,5% seriam muçulmanos.

cargos de primeiro escalão obedece à tentativa de equilíbrio comunitário, havendo ministros e vice-ministros dessas três confissões e de coletividades numericamente inferiores, como os cristãos greco-ortodoxos, greco--católicos, armênio-ortodoxos, armênio-católicos, os drusos, entre outras. O padrão repete-se no Poder Legislativo (unicameral), fixando--se proporções entre deputados cristãos e islâmicos. Quanto ao Poder Judiciário, existem tanto tribunais civis quanto religiosos (EL ZEIN, NOTTEAU e DRAVET, 2013).

Nem as alterações sociais e demográficas ocorridas no transcurso da história do Líbano, nem os ciclos de mais agudo conflito político interno, como a crise de 1958, a Guerra Civil de 1975-1990 e as tensões geradas pelo fim da tutela síria em 2005 puseram em xeque a lógica confessional do sistema de poder, havendo, sim, ajustes importantes, que, efetivamente, revitalizaram essa lógica. O mais relevante entre eles veio na esteira dos Acordos de Ta'if, em 1989, que restauraram a paz no país. Conquanto tenham preconizado a extinção gradual do sectarismo nas instituições, as decisões de Ta'if, na prática, recalibraram a democracia consociativa libanesa, reduzindo os poderes do presidente maronita e outorgando mais atribuições ao primeiro-ministro, sunita, e ao presidente da Assembleia, xiita. Paralelamente, os Acordos redosaram a representação parlamentar cristã/muçulmana, indo do quociente de 6/5 para a paridade de 5/5. Mais recentemente, o Acordo de Doha, de 2008, alinhavado para superar a crise de sucessão presidencial ap**ó**s o fim do mandato do presidente Émile Lahoud (1998-2007), propugnou o processo de escolha do chefe de estado por mecanismo de consenso, obviando a necessidade de sua eleição pelo Parlamento, arranjo que ratificava ou at**é** alargava a influência das lideranças confessionais do Poder Executivo (EL ZEIN, NOTTEAU e DRAVET, 2013; SALAMEY, 2014).

A Cultura Política das Lideranças Personalistas

A construção do estado no L**í**bano a partir da regra de partilha confessional do poder acopla-se a outro tra**ç**o da cultura pol**í**tica local: a permanência de densas relações de clientelismo entre as elites comunitárias e suas bases de apoio. Trata-se de singularidade que diferencia em muito a democracia libanesa daquelas encontradas no mundo ocidental, inclusive

onde se verificam clivagens religiosas, territoriais ou linguísticas marcantes, como na B**é**lgica, no Canad**á** ou na Su**íç**a (NAJEM, 2012, p. 14-19).

Os principais atores pol**í**ticos libaneses s**ã**o os *zu'ama,* lideranças de grande prestígio sobre o resto da sociedade. Dependendo do período histórico e da região, os recursos de poder dos *zu'ama* podem derivar tanto de seu patrimônio econômico quanto de seus vínculos familiares tradicionais ou de seu apelo carismático junto às suas respectivas comunidades (NAJEM, 2012, p. 14-19). Assim, se no passado esses chefes provinham principalmente das grandes famílias proprietárias de terras ou das burguesias comerciais urbanas, a fase pós-Ta'if alentou a maior diversificação dos seus perfis, passando eles a serem tanto membros das antigas oligarquias, quanto grandes empreendedores que fizeram fortuna no exterior, altos oficiais militares ou cabeças de for**ç**as irregulares que combateram durante a Guerra Civil.

A predominância dos *zu'ama* causa acentuada personalização das estruturas de poder no Líbano. Em grande medida, os partidos, majoritariamente confessionais, para os quais são alocadas as posições de governo, aparecem, em sua maioria, menos como plataformas para a defesa de projetos políticos-ideológicos bem determinados e mais como expressões dos interesses desses líderes, além de m**á**quinas eleitorais (EL−HUSSEINI, 2012, p. 38-85; NAJEM, 2012, p. 14-19)[2]. Como resultado, o preenchimento das inst**â**ncias superiores do aparato estatal, protagonizado pelas denominações partidárias, submete-se aos desígnios dos *zu'ama*, que miram o estado como fonte de oportunidades para o incremento de suas capacidades de comando e vantagens materiais, redirecionadas mais para suas comunidades do que para a sociedade como um todo (EL−HUSSEINI, 2012, p. 38-58).

2 Ressaltam-se duas importantes exceções entre as grandes legendas políticas libanesas. A primeira seria o *Hezbollah.* Ainda que seja de extração confessional xiita, suas estruturas internas tendem a ser mais sofisticadas e plurais, reduzindo a possibilidade de que o partido fique submisso aos interesses de uma de suas lideranças. O próprio cargo de secretário-geral do *Hezbollah,* tendo hoje como seu incumbente o clérigo Hassan Nasrallah, não detém tantas faculdades decisórias, as quais acabam concentradas pelo Conselho de Deliberação *(Majlis ash-Shura),* cujos sete membros são eleitos. Ver GLEIS, e BERTI (2012). A segunda exceção seriam as Forças Libanesas (FL). Apesar da liderança histórica de seu fundador, Samir Geagea, chefe desse agrupamento cristão desde 1986, as Forças têm adquirido, desde 2011, institucionalidade interna cada vez mais pluralista, com processos eleitorais mais regulares. Ver *Lebanese Forces Party Lebanon* (documento disponibilizado ao autor pelo Departamento de Assuntos Externos das FL).

As condições externas

A conjugação entre o sistema político repartido entre oligopólio de grupos confessionais engajados em equilíbrio de poder entre si e o enraizamento de elites cujas lideranças assentam-se em alicerces tradicionais, personalistas e carismáticos, tendem a potencializar-se em virtude da inserção do Líbano no complexo regional de segurança do Oriente Médio e do Norte da África.

Desde a descolonização, essa região assume dinâmica conflitiva, com poucos avanços em matéria de cooperação. É mosaico de potências médias e pequenas, que regularmente entram em choque em razão de disputas geopolíticas provocadas por múltiplos fatores: litígios territoriais, embates religiosos e ideológicos, ademais da disputa por recursos materiais estratégicos como água e petróleo. Com mais vigor do que em outros recortes geográficos, no teatro do Oriente Médio e do Norte da África manifestam-se ou manifestaram-se eixos identitários transnacionais, como o pan-arabismo e as vertentes do islamismo político. São injunções que afetam a interação entre os estados e as entidades subnacionais[3]. A maioria dos governos da região lançou mão de mecanismos para controlá-las ou usá-las a seu favor.

Nesse contexto, o Líbano singulariza-se por correlação de forças conducente a equilíbrio tenso e instável entre os principais núcleos sectários. Embora um agrupamento possa, em determinados momentos, acumular maiores vantagens em relação aos demais, não h**á** subordinação ou, pelo menos, subordinação duradoura de um ator por outro. Absorvido por distintas lideranças confessionais enredadas em malhas clientelísticas, o estado libanês, entre os menos dotados de controle social no mundo, não consegue filtrar com harmonia e coesão as pressões vindas de fora, exercidas por governos ou mesmo elementos subestatais estrangeiros. Isto acontece também porque cada comunidade tenta beneficiar-se desses vetores externos (MIGDAL, 2012, p. 23-24 e 28-29).

Torna-se difícil, por consequência, divisar políticas públicas que tenham real abrangência e que ressoem verdadeiro consenso, no lugar de fabricações do jogo de soma-zero entre as lideranças confessionais.

3 Para síntese sobre o sistema regional do Mundo Árabe e suas adjacências não árabes, ver HINNEBUSCH (2002). O conceito de complexo regional de segurança foi tomado de BUZAN e WAEVER (2003, p. 187-218).

A diplomacia não rompe essa norma. Pelo contrário, epitomizaria essa contradição, porque os atores internos, de forma estanque, medem os custos e ganhos do relacionamento com forças externas, muitas vezes embasando-se justamente em critérios de afinidade confessional (SALAME, 1988, p. 347-360).

A política exterior do Líbano revela-se, assim, versão extrema do modelo de "jogos de dois níveis", conforme definido pelo cientista político Robert Putnan (1988). O divisor entre a esfera da negociação interestatal e a esfera da deliberação doméstica dessas negociações (respectivamente, o "nível I" e o "nível II" do modelo), tende a apagar-se, e diagnostica-se o estado libanês como exemplar caso de vítima do que Putnam chama de "reverberação", isto é, quando as bases sociais e políticas por trás dos agentes diplomáticos de um governo estão sob incisiva persuasão de outro governo (PUTNAM, 1988, p. 427-460).

Mesmo que a formulação e aplicação da política exterior libanesa tenham exibido traços estruturais, eles são mais bem verificados dentro de uma perspectiva histórica, como feito a seguir.

A política externa do estado libanês

Da independência ao fim da guerra civil (1943-1990)

As rivalidades confessionais em torno da política externa do Líbano já eram notadas quando de sua emancipação em 1943 e da negociação do Pacto Nacional. As elites cristãs, particularmente as maronitas, eram imbuídas de identidade ocidental, plantada pela colonização francesa, que, em 1920, separou o território libanês da Síria. Elas advogavam que o país deveria apegar-se a posicionamento internacional diferenciado do Mundo Árabe. A defesa desse "libanismo" contrastava com a concepção "arabista" das elites sunitas, que sublinhavam os laços inseparáveis com a Síria. Para superar o impasse, prevaleceu, no Pacto, com a mediação estadunidense e saudita, enfoque intermediário, segundo o qual o Líbano figurava como "estado independente com uma face árabe". Protegeu-se, assim, a soberania libanesa, atendendo às aspirações cristãs e, simultaneamente, ao bom relacionamento com as demais potências árabes, elemento caro aos muçulmanos. Outra provisão importante do entendimento, concernente à Síria, acordava que Damasco congelaria suas reivindicações sobre o espaço

libanês, recebendo, em troca, o empenho de Beirute em não converter seu território em terreno de operações para forças árabes ou internacionais hostis ao governo sírio (SALAME, 1988, p. 350-353; SALLOUKH, 2008, p. 283-317).

O Pacto Nacional, ao plasmar a identidade do Líbano no exterior, incorreu na dupla negação de "nem ocidental, nem árabe". Isso acarretou restrições ao ativismo da diplomacia que se prolongariam até a atualidade; implicou abordagem de neutralismo tácito, mas de difícil execução[4], em face da realidade conflitiva do Oriente Médio; obrigou seus formuladores a contentarem-se com consensos limitados; e incubou as diplomacias subestatais, executadas pelas elites confessionais (SALLOUKH, 2008, p. 285).

O impacto dessas restrições seria maior, não fosse pelo princípio constitucional, valido até os Acordos de Ta'if, que dava ao presidente extensa margem de manobra no manejo da política externa, facultando-lhe, por exemplo, a capacidade de negociar convênios internacionais. Mais do que tomar decisões, o presidente envolvia-se também na definição do conteúdo da estratégia diplomática, ainda que o chanceler pudesse contribuir para a sua elaboração, além de implementá-la. O Ministério dos Negócios Estrangeiros, até o fim da Guerra Civil, era menos permeável às tensões sectárias e tinha composição confessional equitativa, ainda que a maioria de seus titulares fosse de origem cristã (SALLOUKH, 2008, p. 299-300).

O primeiro-ministro, munido de poucas atribuições, só era capaz de participar substancialmente na diplomacia caso tivesse personalidade política forte e ativa. O maior protagonismo do chefe de estado, conferindo-lhe ferramentas para salvaguardar o delicado equilíbrio entre os ocidentalistas e os arabistas, não eliminou, contudo, a justaposição de diplomacias subestatais desses dois blocos, nos anos entre a independência e o encerramento da Guerra Civil (SALLOUKH, 2008, p. 285, 304-305).

4 O neutralismo seria tácito porque em nenhum momento ele foi impetrado como preceito constitucional ou legal para guiar a política externa libanesa, em que pese a sucessão de políticos e juristas, praticamente todos cristãos, que militaram pelo modelo de neutralidade adotado pela Áustria em 1955, cujo emprego pelo governo libanês o desobrigaria oficialmente de qualquer pacto de segurança coletiva e poderia majorar a sua capacidade de mediador em conflitos intra-árabes. Vide HONEINÉ (2015, p. 263-314).

A partir da década de 40 e até os anos 80, o Líbano posicionou-se basicamente entre, de um lado, o Ocidente e, de outro, a potência árabe com maior penetração no país. Integrou as Nações Unidas desde sua criação e cofundou os principais organismos regionais e plurilaterais árabes e islâmicos, como a Liga dos Estados Árabes (LEA), em 1948, e a Organização da Conferência Islâmica (OCI), em 1969. Em coerência com a lógica de equilíbrio, que temperava seu arabismo, não necessariamente demonstrava nessas instituições grande engajamento na luta por suas causas centrais, como a Questão Palestina (EL ZEIN, NOTTEAU e DRAVET, 2013).

Oscilar entre esses dois universos requeria cuidados, como evitar aproximar-se de seus pontos extremos. Antagonizar o polo árabe, desafiando suas maiores potências, cobrava enorme preço, uma vez que feria a praxe do consenso mínimo, paralisava as instituições e precipitava os conflitos interconfessionais, contidos (como entre 1943 e 1958) ou incontroláveis (como em 1975-1990), elevando o grau de vulnerabilidade a ingerências externas, respaldadas pelas elites comunitárias insatisfeitas (SALLOUKH, 2008, p. 294-296).

Alternativamente, nesse período, as lideranças libanesas tendiam a acomodar-se aos interesses do país árabe com maior relevância no cenário interno – o Egito, até o início dos anos 70; e a Síria, já nos tempos da Guerra Civil. Verificavam-se três modos de acomodação: a *forçada*, quando o dissenso doméstico quanto à identidade árabe do país obrigava o governo a fazer concessões a essa potência, comprometendo a própria soberania do país para reaver o equilíbrio confessional; a *preventiva-ativa*, quando Beirute realizava voluntariamente a aproximação, contornando maiores custos para a sua integridade e beneficiando-se do apoio externo para remendar o consenso nacional; e a *preventiva-passiva*, quando a opção era desencorajar linhas de ação que eventualmente pudessem produzir reações negativas do *hegemon* árabe. Fora dessa tríade, restava a perigosa diplomacia da confrontação com esse *hegemon* (SALLOUKH, 2008, p. 294-296).

O primeiro presidente do Líbano independente, Bechara al-Khoury (1943-1952), coautor do Pacto Nacional, conseguiu, internamente, consolidar os arranjos de poder interconfessionais. No plano exterior, Khoury evitou aproximação com as alianças militares ocidentais que se formavam

com o início da Guerra Fria (NAJEM, 2012, p. 22-23; (SALLOUKH, 2008, p. 294-296, 301, 304-305). Seu governo coincidiu com interlúdio histórico, quando a França, ex-potência colonial, abalada pela II Guerra Mundial, sofria perda relativa de seu poder no Oriente Médio, enquanto a correlação de forças no Levante estava por atravessar inflexão que ajudaria a conduzir ao poder os movimentos pan-arabistas em vários países, em momentos diversos das próximas décadas: a primeira Guerra Árabe-Israelense de 1948.

A diplomacia confrontacionista ocorreu, pela primeira vez, durante o mandato do presidente Camille Chamoun (1952-1958), que tentou aproximar-se excessivamente do Ocidente e de suas cruzadas antissoviéticas. Chamoun sinalizou primeiramente simpatia pelo Pacto de Bagdá de 1955, patrocinado especialmente pelos britânicos e endossado pelos turcos e pelo Iraque hachemita, e anunciou, em 1957, disposição de incorporar-se à doutrina Einsenhower, propugnada pelos EUA para contrarrestar, por meio da ajuda econômica e militar, a influência da URSS no Oriente Médio. Cooperar com Washington ajudaria a minar o poder dos pan-arabistas libaneses simpáticos ao presidente egípcio Gamal Abdel Nasser, por sua vez embalado pela vitória política com a nacionalização do Canal de Suez e a segunda Guerra Árabe-Israelense, em 1956, a qual Chamoun restringiu-se a apoiar retoricamente (KALAWOUN, 2000, p. 1-40; NAJEM, 2012, p. 23; SALLOUKH, 2008, p. 294-296, 301, 304-305).

A oposição do governo ao Cairo evidenciou-se mais ainda com a fundação da República Árabe Unida (RAU) entre o Egito e a Síria (1958-1961), para insatisfação dos libaneses cristãos ocidentalistas e júbilo de seus compatriotas muçulmanos pan-arabistas, favoráveis a que o Líbano fosse parte dessa união. O medo da anexação compeliu o governo a tentar contrabalançar internacionalmente o peso da RAU, em meio a distúrbios políticos e confessionais. Beirute solicitou a intervenção dos EUA, exacerbando ainda mais os desentendimentos sectários. Chamoun acabou cedendo a acordo com a RAU para arrefecer as tensões. Tudo isso resultou no subsequente esvaziamento de seu mandato, sucedido pelo de Fu'ad Shehab (KALAWOUN, 2000, p. 41-72; NAJEM, 2012, p. 4-33; SALLOUKH, 2008, p. 294-296, 301, 304-305).

Shehab, testando pela primeira vez a acomodação preventiva-ativa, operou giro da política externa em direção ao Egito, que assumia o lugar de maior potência regional. Forjou-se coexistência pacífica, ainda que assimétrica, com o Cairo. Nasser legitimava o seu governo. Como permuta, o Egito tinha no Líbano aliado em suas disputas com os regimes árabes conservadores, a exemplo da Arábia Saudita e da Jordânia, ou seus rivais pan-arabistas, como a Síria e o Iraque, sob o comando desde 1963 dos partidos gêmeos do *Ba'th*. Isto aconteceu sem prejuízo da busca de fortes relações com o Ocidente, com destaque para a França. O alinhamento mais pronunciado com o Egito habilitou Shehab, internamente, a recosturar o consenso nacional mínimo e instituir regime menos vulnerável às restrições do confessionalismo. Efetivamente, sob sua administração, o aparato estatal fortaleceu-se, inclusive com a ampliação dos serviços de inteligência. Tratou-se praticamente do único período em que se sustou, na economia, a predominância do livre cambismo, viabilizando-se o planejamento e a materialização de programas de desenvolvimento da infraestrutura (KALAWOUN, 2000, p. 100-133; NAJEM, 2012, p. 23-24; SALLOUKH, 2008, p. 294-296, 301, 304-306).

O presidente Charles Helou (1964-1970) assumiu com o intento de continuar na direção tomada por Shehab de fomentar a sua acomodação preventiva-ativa. Manteve os laços preferenciais com o Egito. Até pouco depois da derrota de Nasser na terceira Guerra Árabe-Israelense ou Guerra dos Seis Dias (1967), essa linha funcionou, e Beirute, fiel ao Cairo, não teve de ser instada a ter maior papel nesse desgastante conflito. Helou, porém, não detinha a capacidade de liderança interna de seu predecessor e não conteve novas investidas dos maronitas, em especial no que atinava à presença de refugiados palestinos e à crescente mobilização da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) no sul do Líbano. Ainda que os cristãos tenham-lhe pressionado para controlar as populações palestinas e suas milícias, o governo, intimidado pelos sunitas e por Nasser, acabou concedendo autonomia à OLP mediante a assinatura do Acordo do Cairo em 1969, o qual, naquele momento, era visto como a saída encontrada pelo Egito para represar o furor palestino, crescentemente instigado pelo radicalismo da segunda geração dos governos do *Ba'th* na Síria e no Iraque. Passou-se, assim, à modalidade de política externa de acomodação forçada: Beirute refutou o emprego de medidas contra os palestinos e

aquiesceu às demandas egípcias para a atuação da OLP no território libanês, implicando severa perda de soberania territorial[5]. Nota-se, que, como seu antecessor, Helou em nenhum momento comprometeu suas relações com o Ocidente, fomentando bom diálogo com a França, quando Paris começava a ter postura mais crítica a Israel (KALAWOUN, 2000, p. 73-155; NAJEM, 2012, p. 24-25; SALLOUKH, 2008, p. 294-296, 301, 304-306).

A diplomacia da acomodação forçada perpetuou-se no mandato de Suleiman Franjieh (1970-1976), mas atravessando importante transformação. Em sua administração, veio o declínio do poder egípcio no Líbano, que se acentuaria ao longo de toda a década de 70. Como os fatores mais notáveis para essa mudança houve: a morte de Nasser e a difícil relação entre o seu sucessor, Anwar Sadat, e Franjieh, levando à reconsideração da aplicação dos Acordos do Cairo; a estratégia de Sadat de buscar paz separada com Israel; a medíocre atuação do Egito nos primeiros anos da Guerra Civil libanesa; e os acordos de Camp David, em 1979, com a subsequente suspensão do Egito da LEA, que durou até 1989 (KALAWOUN, 2000, p. 156-174). Em concomitância, a Síria passou a afirmar-se no palco geopolítico libanês.

Franjieh esteve na vanguarda do processo de delegação da política externa ao regime do *Ba'th* sírio mesmo antes da eclosão da Guerra Civil em 1975. A primeira intervenção militar, em 1976, quando as tropas do presidente Hafez al-Assad entraram em território libanês para combater o crescente poder da OLP e de seus aliados locais, defendendo os interesses maronitas, impulsionou a guinada em direção a Damasco. Abriu-se, com a ingerência consentida por Franjieh para reequilibrar as disputas confessionais em momento de violento conflito, a fase em que a Síria desempenharia o papel de maior força reguladora entre os grupos sectários, dentro de lógica de alianças temporárias, forjadas sempre para velar tanto os interesses sírios no território libanês, particularmente a contenção de Israel, sua maior ameaça geopolítica e militar, quanto a

5 Observa-se que os Acordos do Cairo continham regras escritas e não escritas, algumas das quais seguem vigentes de modo tácito ainda hoje, muito embora o Poder Legislativo libanês tenha ab-rogado a validade desse documento em 1987. Entre elas, a proscrição de patrulhas das Forças Armadas Libanesas (FAL) e dos órgãos policiais libaneses dos campos de refugiados palestinos (com exceção, desde 2007, do assentamento de Nahr el-Bared), confiando a segurança aos grupos palestinos. Ver DOT-POUILLARD (2015).

elevação de Damasco ao patamar de potência regional, rivalizando com o Cairo, Riade e Bagdá (NAJEM, 2012, p. 25-26; SALLOUKH, 2008, p. 283-317; OSOEGAWA, 2013, p. 23-89).

O sucessor de Franjieh, Elias Sarkis, governou nos anos da Guerra Civil em que se agravou a fragmentação política do Líbano, inclusive com a formação de enclaves e economias de milícias. As facções armadas maronitas, em especial as *Kata'ib* (Falanges), empreenderam diplomacia de aproximação com Israel em sua luta contra os palestinos, culminando com a primeira invasão israelense de 1978. A Síria, obedecendo às mudanças da geopolítica regional, como o degelo entre Tel Aviv e o Cairo, e calculando o risco crescente da conversão do Líbano em cabeça de ponte de Israel, promoveu, com suas tropas, nova política de contenção do conflito, dessa vez assegurando a atuação da OLP no sul do país. Embora premido pelos cristãos, Sarkis acabou não se opondo a Damasco, renovando até o fim de seu mandato a decisão de aceitar o ingresso das forças sírias em território libanês. Tratou-se da primeira vez em que Beirute aplicou a política externa de acomodação preventiva-passiva, com o cálculo de que antagonizar os interesses sírios produziria efeitos ainda mais destrutivos no conturbado cenário de enfrentamentos internos e penetração israelense (NAJEM, 2012, p. 4-33; SALLOUKH, 2008, p. 294-295, 301, 304-306; OSOEGAWA, 2013, p. 23-89).

A segunda tentativa de afastamento do Mundo Árabe, com o retorno da diplomacia de confrontação, aconteceu com os presidentes Bachir Gemayel (assassinado pouco tempo após sua posse, em 1982) e Amin Gemayel (1982−1988). Ambos chegaram a interpretar que Israel lograra tornar-se o ator regional mais poderoso no conflito libanês. Ancoraram-se, de igual modo, no apoio dos EUA, que, junto com a França e a Itália, despacharam tropas para o Líbano. Entretanto, depararam-se, logo depois, com o aumento da pressão muçulmana, tanto sunita quanto xiita, e a reação do governo al-Assad (a qual infligiu perdas às tropas israelenses). Amin Gemayel viu quão inviável era a escolha de rejeitar Damasco, que, efetivamente, consolidava seu poder com o fim da Guerra Civil. Seu governo seguiu uma diplomacia de não alinhamento, ainda que mantivesse boas relações com os norte-americanos (NAJEM, 2012, p. 4-33; SALAME, 1988, p. 354-355; SALLOUKH, 2008, p. 294-295, 301, 304-306; OSOEGAWA, 2013, p. 23-89).

O Período de Tutela da Síria (1990-2005)

Como visto, a reconfiguração do parcelamento de poder entre as confissões, instituída pelos Acordos de Ta'if de 1989, fortaleceu a presença muçulmana, sunita e xiita, na vida política, inclusive na diplomacia, mediante as emendas constitucionais emanadas dos Acordos. Dois dispositivos legais alterados refletiram, a princípio, a subtração de capacidades do presidente em política externa: os artigos 52 e 65. O primeiro veio a tolher do chefe de estado maronita a prerrogativa de negociações de convênios internacionais. Elas deveriam transcorrer em coordenação com o primeiro-ministro sunita, sendo que a ratificação caberia ao Conselho de Ministros (que passou a reunir-se com regularidade) ou, em determinados casos, ao Parlamento, o que robustecia a figura de seu presidente xiita na agenda internacional do Líbano. O segundo, que versava sobre as atribuições do Conselho, habilitava essa instância a traçar "a política geral do estado em todos os campos", abarcando as relações exteriores (SALLOUKH, 2008, p. 296-298, 302-304, 306-308). Pode-se dizer assim que a era inaugurada com Ta'if reforçou a oficialização, em determinada medida, do pluralismo da diplomacia de Beirute, de vez que as três personalidades centrais do sistema político teriam voz institucionalizada em matéria de política externa. Isto ocorreu sem prejuízo para a consecução de agendas internacionais concorrentes dos demais partidos e movimentos atuando no Líbano, ainda que discretamente (OSOEGAWA, 2013, p. 23-89).

Outro legado dos Acordos foi o incentivo a uma maior circulação de agências governamentais de realce entre as lideranças confessionais. Os quatro mais poderosos Ministérios – Defesa, Finanças, Interior e Negócios Estrangeiros − rotariam entre as principais coletividades libanesas: a maronita, a sunita, a xiita e a greco-ortodoxa. Erradicava-se, assim, a histórica propensão de fazer da Chancelaria nicho cristão, visto que, entre 1943 e 1990, dos 40 titulares dessa pasta, 28 provinham dos grupos sectários maronita, greco-católico e greco-ortodoxo. Aliás, cresceu a admissão de servidores muçulmanos em outras posições importantes da carreira (SALLOUKH, 2008, p. 296-298, 302-304, 306-308).

Após 1989, superou-se a ambígua face internacional libanesa consagrada pela fórmula "nem ocidental, nem árabe" de 1943 e, por extensão, definhou ainda mais o apego à neutralidade tácita. Consta nos Acordos a descrição do Líbano como país de "identidade e pertencimento

árabe", tornando mais vocal o endosso a uma diplomacia de estado de cunho coincidente com o Movimento dos Não Alinhados, com o arabismo e, prioritariamente, com as diretrizes da Síria, o que havia sido prenunciado ainda na gestão de Amin Gemayel. Afinal, os textos de Ta'if, celebrados com o consentimento dos EUA e da Arábia Saudita, reconheciam as relações especiais entre Beirute e Damasco, legitimavam a permanência das tropas sírias como principal meio de pacificação e favoreciam o afinamento de políticas, entre elas, a política externa. A vinculação da diplomacia oficial libanesa aos interesses de seu vizinho foi retomada com maior ímpeto com dois subsequentes convênios bilaterais de natureza estratégica, assinados em 1991: o Tratado de Irmandade, Cooperação e Coordenação; e o Acordo de Defesa e Segurança. Ambos os documentos atrelavam a condução de assuntos estrangeiros cruciais para Beirute aos cânones diplomáticos do regime do *Ba'th* (SALLOUKH, 2008, p. 296-298, 302-304, 306-308).

A captura da política externa do Líbano pelos sírios traduziu-se em uma muito tímida projeção internacional do país. Na arena regional, Beirute administraria relações cordiais com os governos do Oriente Médio, sem que pudesse adensá-las politicamente. Extrarregionalmente, a interação com as grandes potências ocidentais, como os EUA e a França, também era cerceada. Até o diálogo com a Rússia, parceiro estratégico da Síria, desenrolava-se em conformidade com as perspectivas de Damasco (NAJEM, 2012, p. 99-121).

A sujeição da inserção externa do Líbano aos parâmetros sírios não anulou completamente a existência de uma agenda internacional genuinamente libanesa. Essa política exterior "residual", como a define o especialista Tom Najem (2012), contemplava três pontos fundamentais: alcançar uma resolução para o contencioso do sul, originado da ocupação israelense e de seus choques com milícias, sobretudo as do *Hezbollah*; tentar cooptar a numerosa diáspora mundo afora; e atrair investimentos e ajuda oficial ao desenvolvimento para a reconstrução do país na conjuntura pós-Guerra Civil (NAJEM, 2012, p. 99-121).

Mesmo assim, a multicefalia da diplomacia libanesa, bem como a mobilização do "residual" programa diplomático autóctone de Beirute ficavam reféns do condicionamento imposto por Damasco. No que tange ao primeiro aspecto, o regime do *Ba'th* sírio não apenas procurava regular

a atuação no exterior do presidente, do primeiro-ministro e do Presidente da Assembleia, como também buscava delimitar a política exterior de partidos, aproveitando-se dos nexos transestatais que jamais deixou de cultivar com eles. O caso do *Hezbollah* surge como exemplo eloquente. Apesar de cooperar com a Síria, esse partido xiita libanês, francamente sintonizado com o Irã e com seu modelo de organização do estado do *Uilaiat al-Faqih*, tinha o seu relacionamento com Teerã modulado pelos sírios, ainda que eles mesmos fossem aliados dos iranianos (SALLOUKH, 2008, p. 296-298, 302-304, 306-308). Ademais, os sunitas, que tinham relação orgânica com a Arábia Saudita, deviam obedecer aos entendimentos entre a monarquia dos Saud e os al-Assad.

Com relação à política externa "residual", toda vez em que se vislumbrava o risco de desviar-se do enquadramento sírio, testemunhava-se logo em seguida um recuo. Quando se tratava da questão do sul do país, tentativas de negociações bilaterais com Israel não prosperariam, devido à exigência do regime sírio para que esse flanco diplomático ficasse subordinado às tratativas quanto ao Golã ocupado (SALLOUKH, 2008, p. 296-298, 302-304, 306-308). A interlocução com as colônias libanesas no exterior ganhou em institucionalização, mas sofreu restrições. Beirute chegou a equipar-se para lidar com o tema. Na presidência de Elias Hrawi (1989−1998), criou-se o Ministério dos Emigrados, reincorporado, a partir de 1998 (começo da gestão de Émile Lahoud), ao organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros, como um departamento.

A intenção de tal Ministério era arregimentar os emigrantes nos esforços de soerguimento econômico do Líbano, mas não muito de repatriá-los (LABAKI, 2015, p. 17). A marginalização dos cristãos da política pelas mãos da Síria freou, contudo, o envolvimento de extensas frações da diáspora compostas pelos maronitas, no Hemisfério Americano, mas, também, na Europa, continente em que se exilaram alguns entre os maiores opositores do regime sírio à época, a exemplo do ex-presidente Amin Gemayel e do general Michel Aoun (NAJEM, 2012, p. 99-121). A possibilidade de regresso de populações cristãs em cifras significativas, mesmo que fosse remota, talvez inquietasse Damasco, zelosa do novo esquema de poder confessional nascido em Ta'if, favorável aos muçulmanos. No final, o próprio Ministério dos Emigrados ocupou-se pouco das populações libanesas cristãs no exterior e teria dirigido

maior atenção aos núcleos xiitas residentes na África Ocidental. Não por acaso, dois dos três nomes que ficaram à frente daquela extinta pasta eram membros dessa confissão.

Os planos de atração de investimentos e ajuda forâneos desenrolaram-se com relativamente maior flexibilidade. Beirute poderia ter latitude para obter recursos materiais no exterior porque o bem-estar da economia libanesa era uma das engrenagens da dominação de Damasco, por diferentes razões. Entre elas, a interdependência de seus mercados, com o Líbano absorvendo mão de obra barata síria, mas também serviços de empresas ligadas a poderosos políticos do *Ba'th* (como o vice-presidente Abdel Halim Khadam), ao passo que a Síria desfrutava de gama de serviços libaneses (redes bancárias, telecomunicações). Para Hafez al-Assad, conceder autonomia ao governo do Líbano para gerir a economia minorava os estorvos políticos da tutela, na expectativa de que a própria classe política libanesa contraísse o ônus da responsabilidade sobre crises sociais, frequentes no princípio dos anos 90, em vista do deteriorado panorama das contas públicas depois do fim da Guerra Civil (NAJEM, 2012, p. 99-121).

A diplomacia de Beirute mobilizou-se para angariar apoio internacional, como ilustram as Conferências de Doadores de Paris I (2001) e Paris II (2002). À parte grandes prestadores de cooperação como a União Europeia (UE), o Banco Europeu de Investimento, França e Itália, as petromonarquias árabes sunitas do CCG selecionaram o Líbano no transcorrer dos anos 90 e na primeira década deste século como importante recipiendário de ajuda oficial ao desenvolvimento, em patamar similar ao Iraque pós-Saddam Hussein e à Palestina. Muito dos financiamentos destinados pela Arábia Saudita, pelos Emirados Árabes Unidos (EAU) e pelo Kuwait vieram injetados no Banco Central libanês, adicionando liquidez para sanar as contas nacionais (DAVID, 2012, p. 89; NAJEM, 2012, p. 4-33; SALLOUKH, 2008, p. 289-291).

O descompasso entre a contenção do programa "residual" da diplomacia libanesa no que diz respeito à política e ao relacionamento com a diáspora, de um lado, e a maior margem de manobra para amealhar recursos para o desenvolvimento e reconstrução do Líbano, de outro, semearia uma contradição que, ao imbricar-se com a multicefalia da política exterior e o jogo de equilíbrio de poder interno, principalmente entre o

presidente maronita e o primeiro-ministro sunita, transformar-se-ia em um dos vetores a erodir o controle sírio sobre as relações internacionais do Líbano.

Elias Hrawi e Émile Lahoud ressuscitaram a política exterior da acomodação preventiva-passiva, aplicada, na Guerra Civil, por Elias Sarkis. Evitaram atritos com a Síria e praticaram uma diplomacia presidencial de baixo perfil, especialmente no Oriente Médio. Lahoud não rompeu com essa linha mesmo após a grande cruzada antiterrorista dos EUA depois do 11 de setembro, com subsequente recrudescimento da pressão sobre Damasco para desmantelar sua presença militar no Líbano, em particular com a aprovação, em 2003, pelo Congresso estadunidense, do *Syrian Accountability and Lebanese Sovereign Act*. Em contrapartida, os dois mandatários granjearam o respaldo sírio para tentar contrabalançar internamente a crescente influência do multibilionário Rafic Hariri, que, no decorrer da gestão de ambos, foi designado primeiro-ministro cinco vezes (SALLOUKH, 2008, p. 283-317).

Hariri era o paradigma da nova burguesia contratante de obras de grande envergadura que aderiu à elite política libanesa finda a Guerra Civil. Capitaneava firmas transnacionais; advogava reformas estruturais na economia, querendo abri-la ainda mais; e não se desfazia de uma personalidade pública binária de estadista-empreendedor, apostando em sua popularidade eleitoral junto à base sunita, conquanto investisse no apoio interconfessional. Sua meta central, como político e homem de negócios, era a recuperação da infraestrutura nacional no pós-1990, alavancando, por exemplo, o programa "Horizonte 2000". Isto demandava, no exterior, duas condições com certo nível de entrelaçamento: resguardar o fluxo de capitais e a ajuda internacional ao Líbano; e temperar os efeitos desestabilizadores do conflito árabe-israelense sobre o país e, mais especificamente, no teatro do sul (BAUMMAN, 2012, p. 125-144; OSOEGAWA, 2013, p. 91-148).

As capacidades econômicas e gerenciais de Hariri, bem como suas conexões íntimas com o vértice do poder sírio, permitiram-lhe, portanto, chefiar, com o aval cauteloso de Damasco, a corrente da diplomacia "residual" libanesa para investimentos e cooperação internacional. Além de sua proeminência nos preparativos das citadas Conferências de Paris, ele esteve por trás da maior aproximação comercial com a UE. Estimulou a

participação do Líbano em foros plurilaterais como a Iniciativa de Parceria Euro-Mediterrânea, lançada com a Declaração de Barcelona de 1995, sob cujo amparo houve a assinatura, em 2002, do Novo Acordo de Associação com os europeus, substituindo o acordo anterior de 1978 (SALLOUKH, 2008, p. 304; NAJEM, 2012, p. 112-114).

Hariri não atingiu êxito semelhante na sua ambição de contornar a política externa dos presidentes Hrawi e Lahoud, presa às rédeas de Damasco, para domesticar o conflito no sul e conter o *Hezbollah*, o que preservaria o restante do Líbano do impacto do conflito árabe-israelense, o qual poderia abalar seus planos econômicos. Ele foi igualmente sobrepujado pela estratégia de convergência da Síria com aquela milícia islâmica xiita, que atava a questão da presença das Forças de Defesa de Israel em território libanês ao destino do Golã (OSOEGAWA, 2013, p. 91-148).

O vasto trânsito e as densas redes de contato no exterior que Hariri teceu, de São Paulo a Kuala Lumpur, como premiê e fora desse cargo, talvez não o tenham ajudado em vida a abrir brecha na rigorosa posição síria a respeito do sul do Líbano e a escudá-lo da agressividade de Damasco a partir do momento em que se aprofundaram as desavenças entre ele e o presidente Bashar al-Assad. Sua diplomacia precipitou, todavia, mudanças sensíveis dentro do universo de alianças internacionais das confissões libanesas com o Ocidente. Fez que o governo francês, por exemplo, deixasse de eleger os partidos cristãos maronitas como seus interlocutores preferenciais, movendo o foco para os sunitas. Teve sucesso em tática análoga com os EUA, que, durante a Guerra Civil, empenharam-se em cooperar política e militarmente com as *Kata'ib* contra a OLP e as facções libanesas pró-palestinas, muitas das quais sunitas. Washington, ciente do enfraquecimento cristão, viu em Hariri um aliado mais promissor quando intensificou sua pressão sobre a Síria (SALAMEY, 2014, p. 101-104).

Mais do que isso, a atuação no exterior de Hariri ajudou a plantar o germe de uma oposição internacional ao controle de Damasco sobre o Líbano, tendo em sua proa os EUA e a França, que, articulada com grupos libaneses antissírios, poriam fim à tutela do regime do *Ba'th* sobre o país vizinho. Na imediata sequência do assassinato do ex-premiê, em março de 2005, desencadeou-se, como reação à sua morte e contra o domínio da Síria, a Revolução dos Cedros e a implementação da Resolução 1559 do

Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sancionada em 2004, a qual exigia a retirada das tropas sírias do Líbano. Entrou-se em uma nova fase da história libanesa e de sua política externa, cujas duas marcas distintivas seriam a debilitação (mas não extinção) da Síria como fator a moldar a política externa libanesa; e o robustecimento das diplomacias partidárias.

O Período Pós-Tutela Síria (2005)

A Revolução dos Cedros, convalidada internacionalmente pela Resolução 1559, forçou a retirada militar síria no Líbano. Forças partidárias avessas a Damasco, antes inibidas por sua tutela, passaram a manifestar-se com desenvoltura, como espelha o surgimento da coalizão do 14 de Março, tendo à frente como seu maior membro o movimento Futuro – grupo harirista convertido oficialmente em partido em 2007 –, bem como as Forças Libanesas (FL) e as *Kata'ib*, importantes siglas cristãs maronitas, ademais do Partido Socialista Progressista (PSP), de extração confessional drusa.

O presidente Émile Lahoud, aliado de al-Assad, viu-se acuado diante do primeiro gabinete ministerial que se formava sem que o primeiro-ministro, Fuad Siniora, fosse uma escolha síria. Ao contrário, ele integrava o círculo mais íntimo de assessores do falecido Rafic Hariri e tencionava preparar o terreno para seu filho, Saad Hariri, assumir, mais adiante, a chefia do governo.

Os EUA e a França nutriram a expectativa de que o governo libanês, aliviado da interferência direta síria, esposasse novamente uma política externa mais ocidentalista. Isso não aconteceu. Com velocidade, os grupos de orientação pró-Síria como o *Hezbollah*, o AMAL (ambos xiitas) e o recém-criado Movimento Patriótico Livre (MPL) do general Michel Aoun (cristão maronita) articularam liga interpartidária a favor de Damasco: o bloco do 8 de Março, identificado, no plano internacional, com o "eixo da Resistência" Irã-Síria. A política externa do estado libanês não poderia fugir dessa bipolaridade e teria de dobrar-se a ela (NAJEM, 2012, p. 116-121).

As rivalidades entre o 8 de Março e o 14 de Março no recorte doméstico irradiar-se-iam no exterior, com a mobilização de diplomacias de partidos em busca de apoio de potências regionais e globais. Tornou-se, assim, ainda mais porosa a separação entre as políticas interna e externa.

A diplomacia governamental, uma vez mais, caminharia sobre estreita linha, sujeita a consensos mínimos. O antagonismo entre os dois citados polos comprimiria o espaço para iniciativas diplomáticas de relevo que se desdobrassem em posições vocais do Líbano no exterior. Interessante e excepcional caso que foge a essa regra concerne às relações com a Líbia, ditadas pelo problema do desaparecimento do *imam* xiita Musa Sadr, em 1978. O governo libanês acredita que o ex-líder líbio, Muammar Qadhafi, tivesse aprisionado ou assassinado essa importante personalidade, fundadora do AMAL. Anos de diálogo conturbado entre Beirute e Trípoli foram concluídos em 2011 com o apoio decidido do Líbano, quando ocupava assento não permanente no CSNU, pela adoção da Resolução 1973 (2011), a qual impunha zona de exclusão aérea sobre a Líbia. A posição tomada era de agrado para as classes políticas xiitas, incluindo o *Hezbollah*, não obstante o fato de que a Síria, seu aliado regional, tivesse condenado a Resolução (EL ZEIN, NOTTEAU e DRAVET, 2012, p. 341).

O problema do *imam* Sadr e a determinação do Líbano em punir o regime de Qadhafi, por sua singularidade, escapam do normal desencontro entre as elites confessionais quanto a matérias estratégicas, senão existenciais tratadas pela diplomacia libanesa depois do fim da tutela síria. Três situações emblemáticas corroboram a percepção de dissenso interpartidário na política externa de Beirute após 2005: o estabelecimento da Comissão de Investigação Internacional Independente das Nações Unidas (UNIIIC)/Tribunal Especial para o Líbano (STL); a "Guerra do Verão", entre o *Hezbollah* e Israel em 2006; e o conflito na Síria a partir de 2011.

UNIIIC/STL – A UNIIIC e, posteriormente, o STL, propunham-se a investigar e julgar os perpetradores do assassinato de Rafic Hariri, conforme requerido pelas Resoluções 1559 (2004), 1636 (2005) e 1757 (2007) do CSNU. O estabelecimento da UNIIIC em 2005 e a sua posterior conversão em Tribunal, em 2007, inspiraram-se em experiências positivas de cortes internacionais especiais para julgamento de réus de outros conflitos, como os da ex-Iugoslávia, de Ruanda e de Serra Leoa. A comparação com os modelos precedentes ilumina, porém, sensíveis diferenças quanto aos respectivos mandatos. O STL tinha foco muito talhado, devendo apurar somente fatos sobre a causa do assassinato de Hariri circunscritos a intervalo de um pouco mais de 12 meses. Ainda que fosse instituição multilateral, agia de acordo com a legislação penal do Líbano e exigia a

cooperação somente do governo libanês, mas não de outros, entre eles a Síria, cujos altos quadros de seus serviços de inteligência eram suspeitos de cumplicidade ou mesmo orquestração do assassinato. Tampouco continha provisões limitando a imunidade de chefes de estado (KNUDSEN, 2012, p. 2019-233; OSOEGAWA, 2013, p. 162-165 e 172-174).

O funcionamento da UNIIIC e do STL ficou sujeito a sinuosidades, com alterações bruscas em sua capacidade de atuação e em sua relevância. Motivou dialética perversa: contribuía para o cisma da política libanesa no pós-Revolução dos Cedros e, simultaneamente, sua operacionalidade era prejudicada pelas contendas entre o 8 de Março e o 14 de Março. A primeira aglomeração partidária via os dois mecanismos como atos de ingerência ocidental e israelense contra a soberania do Líbano, com o fim de desestabilizar o governo Lahoud e enfraquecer Damasco e seu principal aliado libanês, o *Hezbollah*, uma vez que efetivos seus haviam sido indiciados. O 14 de Março pleiteava que o Tribunal, mais do que encontrar justiça para o atentado contra Hariri, romperia com o histórico de impunidade política no país e instauraria nova ordem jurídica, transparente e eficaz (KNUDSEN, 2012, p. 2019-233; OSOEGAWA, 2013, p. 162-165 e 172-174).

No plano internacional, as diplomacias das duas coligações acudiram a estados membros no CSNU, com destaque àqueles permanentes, para defender seus interesses quanto à averiguação da morte de Hariri. O 8 de Março, junto com a Síria, tinha na Rússia seu maior apoio. Moscou agiu de forma ambivalente ao votar a favor da Resolução 1559. Após isso, teria contribuído para a diluição das investigações, tendo provavelmente influenciado na substituição do juiz alemão Detlev Mehlis pelo belga Serge Brammertz na chefia da UNIIIC, sendo Brammertz muito mais brando do que Mehlis no tocante à presunção de envolvimento do regime al-Assad. Os russos, juntamente com os chineses, também se abstiveram na votação pela Resolução 1757 (2007) (KNUDSEN, 2012, p. 2019-233; OSOEGAWA, 2013, p. 162-165 e 172-174).

No 14 de Março, o Futuro, ainda que tivesse negociado com o Kremlin, recorreu aos EUA e à França para garantir o prosseguimento das investigações da UNIIIC e o subsequente nascimento do STL. Fora o então primeiro-ministro Fuad Siniora que recomendara a deliberação unilateral pelo CSNU para ativar o STL, em vista da impossibilidade de consenso

a respeito entre a classe política libanesa. Enfrentando a insensibilidade da Rússia, da China e de alguns membros não permanentes, a manobra rendeu frutos, com a aprovação da Resolução e a legitimação do Tribunal. A vitória multilateral do Futuro não veio acompanhada de imediatos progressos no terreno. No interlúdio 2009−2010, a reaproximação Riade-Damasco e a suspensão momentânea de al-Assad do isolamento por alguns governos ocidentais, como a França, causaram relativo desprestígio do STL. A espera pelo anúncio do indiciamento de membros do *Hezbollah* foi, contudo, ponto de ignição que implodiu o governo do então primeiro-ministro Saad Hariri no início de 2011. Aparentemente, o retorno das tensões entre os sauditas e os sírios com o advento da Primavera Árabe e o conflito sírio teriam reenergizado o trabalho do Tribunal (KNUDSEN, 2012, p. 2019-233; OSOEGAWA, 2013, p. 162-165 e 172-174).

"Guerra do Verão" − A "Guerra do Verão" em 2006 sugere, de modo ainda mais evidente, como identidades subestatais em disputa imobilizaram as políticas externa e de defesa do Líbano. Deflagrado após a captura de soldados israelenses pelo *Hezbollah*, esse conflito, de duração de 33 dias, levou à morte de mais de mil cidadãos libaneses e impôs perdas severas à infraestrutura.

A imediata resposta armada do *Hezbollah* aos ataques de Israel diferiu completamente da movimentação das instituições do estado libanês, incapazes de assumir atitudes claras e efetivas nos planos interno e externo. As FAL não saíram das casernas; as declarações oficiais eram de pouca ressonância, além de eivadas de ambiguidades; e a Chancelaria teve de administrar a cacofonia de seus diplomatas: seu representante permanente junto às Nações Unidas, por exemplo, foi chamado de volta a Beirute por comportar-se de modo considerado desmesuradamente simpático às manobras do *Hezbollah* (WILKINS, 2013, p. 103-124).

A falta de agilidade diplomática, malgrado o contexto de absoluta emergência, teve como raiz a polarização entre, de um lado, o *Hezbollah* e, de outro, as forças partidárias do 14 de Março, majoritárias no governo. O primeiro-ministro Fuad Siniora optou por aguardar a evolução da batalha, na avaliação de que não configurá-la como confronto interestatal pouparia o Líbano de escalada dos ataques de Israel em todo o seu território. Mais do que isso, julgou que, com a eventual destruição ou enfraquecimento militar irreversível da Resistência Islâmica xiita, o equilíbrio de poder

penderia definitivamente a favor da coligação que representava. Siniora atuava em consonância com os interesses da França, da Arábia Saudita e de muitos países do CCG, que almejavam a neutralização do *Hezbollah*, visto como extensão do poder iraniano no Mundo Árabe. Quanto aos membros do 8 de Março, apesar de ratificarem apoio a seu mais potente aliado, estudaram como poderiam auferir dividendos na hipótese de sua derrota. O MPL, por exemplo, emitiu incomum sinal de apoio a Siniora. Especula-se que mesmo o AMAL quis certo distanciamento, o que lhe favoreceria ocupar o vácuo parcial de liderança no seio da comunidade xiita se houvesse eventual vitória israelense (WILKINS, 2013, p. 103-112).

A alta popularidade do *Hezbollah* no Líbano e no restante do Oriente Médio, assim como a desproporção das agressões militares israelenses concorreram para que o governo, tendo à frente o 14 de Março, reformulasse sua linha de ação. Ele passou a criticar com mais vigor Tel Aviv e demonstrar maior convergência com os propósitos do *Hezbollah*, sem, contudo, deixar de instrumentalizar a seu favor o andamento da guerra. Afinal, Siniora tentou emplacar solução para terminar o conflito com o seu "Plano de Sete Pontos", o qual visava a reduzir drasticamente a autonomia do *Hezbollah*, prevendo seu desarmamento; pedia a maior presença das FAL no sul; e recomendava o fortalecimento da UNIFIL. Apesar de ganhar amplo respaldo internacional, os "Sete Pontos" foram recebidos com recalcitrância pelo 8 de Março que, identicamente, aceitou com dificuldade a Resolução 1701 (2006) do CSNU, a qual recuperava vários aspectos do texto de Siniora, se bem que de forma diluída (WILKINS, 2013, p. 112-123).

Em síntese, a "Guerra do Verão" expôs como a política exterior no Líbano, após encerrada a tutela síria, sobretudo no tratamento de questões como o enfrentamento de ameaças existenciais à soberania e à segurança, passou a ter de transpor obstáculos para funcionar de modo unitário, sem tampouco conseguir suprimir as vozes das diplomacias paralelas, que se manifestaram mesmo depois de se elaborar estratégia tardia de consenso mínimo, legitimada pela comunidade internacional (WILKINS, 2013, p. 124).

A Guerra na Síria − A eclosão da guerra na Síria rompeu com curto interlúdio de relativa estabilidade entre 2009 e 2011, após a temporária recostura entre Damasco e Riade e os Acordos de Doha, patrocinados pelo Qatar, os quais facilitaram a eleição do presidente Michel Sleiman e a

escolha de Saad Hariri para primeiro-ministro. Nesses dois anos, ensaiou-se a normalização de relações entre a Síria e o Líbano, com abertura de Embaixada síria em Beirute e certo alívio das tensões Hariri filho-presidente al-Assad.

Sleiman – que personalizava o consenso e ponto de equilíbrio na política libanesa –, nos primeiros dois anos de governo teria reavivado a diplomacia presidencial da acomodação preventiva-passiva em relação à Síria, mas também ao Irã, que aprofundava sua influência sobre Damasco. Mais chamativa era a constatação de que Hariri, líder do 14 de Março e símbolo da oposição à tutela síria, também teria seguido política externa similar, estimando que, ao remendar laços com al-Assad, negociaria com ele demandas de seus aliados domésticos e internacionais, como: o desmantelamento de base militares de organizações palestinas pró-Síria operando fora dos campos de refugiados no Líbano (Frente Popular de Libertação da Palestina-Comando Geral, Fatah Intifada etc.); o paradeiro de cidadãos libaneses desaparecidos durante a Guerra Civil e possivelmente sob a custódia dos serviços secretos sírios; a demarcação das fronteiras entre os dois países; e a revisão do funcionamento de acordos e instituições que regulavam as relações bilaterais, principalmente o Conselho Superior Sírio-Libanês (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010, p. 8).

No rastro da Primavera Árabe, o conflito sírio trouxe aos libaneses novo dilema. Suas elites políticas teriam de aprender como lidar com a instabilidade no país vizinho, contornando as diversas e contraditórias abordagens das diplomacias partidárias quanto aos enfrentamentos entre o regime de Damasco e os vários grupos de oposição, pacíficos ou armados. Crescia o temor de que o Líbano fosse fagocitado pela guerra caso determinadas facções do 8 de Março e do 14 de Março se envolvessem diretamente no teatro sírio.

Najib Mikati, que assumiu a chefia do governo depois da queda do gabinete de Hariri, tentou, com o respaldo do presidente Sleiman, equacionar o dilema abraçando a política da dissociação. Tratar-se-ia de modalidade de acomodação preventiva-passiva, só que, dessa vez, não era executada para esquivar confronto com estado mais poderoso, mas, no lugar, para livrar o Líbano do transbordamento dos embates entre o regime de Damasco e as diversas milícias que se lhe opunham, tendo em suas retaguardas potências regionais como Arábia Saudita, Qatar e Turquia,

além dos EUA e outros países ocidentais. Sendo assim, nos principais foros multilaterais e regionais, Beirute negou-se a secundar posições antagônicas a al-Assad, a exemplo da decisão da LEA de suspender a participação da Síria naquele órgão (GOURRADA, 2014; OSOEGAWA, 2013, p. 176-177).

A política da dissociação mal conteve as desavenças entre o 8 de Março e o 14 de Março, principalmente entre seus dois maiores partidos: o *Hezbollah*, componente do eixo Teerã-Damasco; e o Futuro, sempre na órbita saudita. Já em 2011, antes que a crise síria tivesse entrado na espiral de violência armada, vicejava a contradição entre a diplomacia "dissociada" e as perspectivas dessas forças, inclusive dentro da máquina governamental. O comportamento do chanceler Adnan Mansour brindou caso sugestivo da preponderância da diplomacia partidária sobre a diplomacia estatal naquelas circunstâncias. Quadro do AMAL e simpático ao *Hezbollah*, Mansour recusou-se a cumprir instrução do presidente Sleiman de redigir carta ao presidente al-Assad protestando contra as suas ações repressivas (GOURRADA, 2014; OSOEGAWA, 2013, p. 176-177).

A Declaracão de Baabda, de junho de 2012, feita para reenergizar a política de dissociação e instar os atores políticos libaneses a não interferirem no conflito sírio, concretamente não sobreviveu muito tempo: no mesmo ano, milícias do *Hezbollah* começavam a desempenhar papel estratégico na Síria, particularmente em sua porção centro-ocidental, e, em 2013, sua contribuição militar fez-se vital para o triunfo das tropas leais a al-Assad na batalha de Qusayir. De 2014 em diante, a Resistência Islâmica xiita libanesa apresenta-se como componente indispensável das forças pró-al-Assad.

O crescente envolvimento militar do *Hezbollah* na Síria repercutiu profundamente no Líbano. O 14 de Março e, principalmente, o Futuro, passaram a condenar aquela milícia xiita pelo aumento da tensão confessional no país, e avaliavam que sua infiltração militar em território sírio provocaria a radicalização dos bolsões conservadores ou extremistas sunitas libaneses, como em Sídon e Trípoli, o que de fato aconteceu.

Muito mais do que a Revolução dos Cedros e a Resolução 1559 do CSNU, o conflito na Síria ensejou considerável erosão de poder do regime dos al-Assad sobre o estado e os partidos libaneses. Ele tem aprofundado a decadência dos marcos diplomáticos basilares que legitimavam a hegemonia

síria, como o Tratado de Irmandade, Cooperação e Coordenação e o Acordo de Defesa e Segurança. Mais ainda, tem esterilizado as principais instituições reguladoras do diálogo entre Beirute e Damasco, entre elas, o Conselho Superior Sírio-Libanês, o que, para alguns analistas, desarranja a gestão do impacto da crise síria sobre o Líbano, como o enorme influxo de refugiados, o combate ao terrorismo salafista e a vigilância das zonas fronteiriças (AS-SAFIR, 2014).

A crise da sucessão presidencial configurou etapa em que a política externa estatal tornou-se ainda mais refém do partidarismo confessional. Após a expiração do mandato do presidente Michel Sleiman, em maio de 2014, o 8 de Março e o 14 de Março, sempre norteados pela dinâmica da guerra na Síria, não conseguiram definir nome consensual para o próximo chefe de estado, votado pelo Parlamento. Ambas as aglutinações boicotaram os eventos da Assembleia libanesa: o 8 de Março não comparecia às sessões para sufragar o presidente. Em revanche, o 14 de Março falta a muitas audiências para temas ordinários. O Conselho de Ministros, quando se reunia, demonstrava baixa produtividade, beirando a paralisia, também efeito das fricções entre os dois agrupamentos.

Em outras palavras, as clivagens interpartidárias minavam severamente o funcionamento das instituições públicas com poder decisório, inclusive em política externa. O governo libanês não conseguia nem sequer dialogar satisfatoriamente com países e órgãos internacionais doadores.

A política externa dos partidos libaneses

Primeiramente compelida a retirar suas tropas do Líbano, a Síria, desde 2005, vem perdendo sua capacidade de controle sobre o estado e os partidos libaneses e, consequentemente, sobre as políticas externas governamentais e dos agrupamentos políticos. Extenuado pelo conflito após 2011, o regime al-Assad, desde então, enfrenta obstáculos cada vez maiores nesse campo. Ainda que permaneça como referência principal para os sistemas de alianças partidárias libanesas, pode-se dizer que Damasco já não exerce influência sobre Beirute como fazem Irã, Arábia Saudita e EUA.

O corolário da retração síria no Líbano seria, no tocante à politica externa, a afirmação sem precedentes das diplomacias subestatais pré-existentes. Os partidos libaneses desvencilham-se cada vez mais de freios

para interagirem com o exterior, mesmo que o façam em favor da Síria, como seria o caso das siglas do 8 de Março.

A ordem de grandeza interna das facções político-confessionais seria diretamente proporcional ao grau de projeção externa de cada agremiação. Sendo assim, o *Hezbollah*, xiita, e o Futuro, de lastro fortemente sunita, graças a seus recursos internos e ao apoio de, respectivamente, Irã e Arábia Saudita, teriam firmado maior presença internacional. Apesar disso, outras aglomerações políticas libanesas também têm operado suas diplomacias com maior vigor: é o caso do AMAL, dos grupos cristãos, do PSP druso e de até outras organizações menores, com vocação plenamente transnacional, como os partidos armênios, os *Ikhuuan* (apelido do braço libanês da Irmandade Muçulmana), ou o Partido Nacional Social Sírio (PNSS), "levantinista".

O comportamento exterior dos principais grupos partidários libaneses compartimenta-se, a rigor, em dois âmbitos: o relacionamento com outros governos ou movimentos estrangeiros e a interação com a diáspora libanesa.

As Relações Internacionais dos Partidos Libaneses

Consoante ao seu arcabouço político-ideológico e suas necessidades táticas e estratégicas, as forças subestatais libanesas antes, durante e depois da tutela síria, formularam e adaptaram seu diálogo e sistemas de aliança com o exterior.

Hezbollah – O *Hezbollah* apresenta política externa coerente, atualizada em 2009 com o lançamento de seu segundo manifesto (o anterior foi publicado nos primórdios da organização, em 1985). O documento expõe, no que toca à arena internacional, elementos perenes como o não reconhecimento de Israel e a luta contra ele, a denúncia do imperialismo norte-americano e a defesa da Palestina e dos refugiados palestinos. Critica o desengajamento dos países árabes com relação a esses dossiês, enfatizando a exceção da Síria. Vê o Irã como o país muçulmano que com mais afinco tem zelado pela causa palestina. No que tange ao Ocidente, acusa a UE de subordinação aos ditames dos EUA, mas registra apreço pelas recentes experiências de emancipação em países da América Latina, identificando pontos de convergência entre esses processos e os anseios dos "movimentos de resistência" do Oriente Médio (HEZBOLLAH, 2009).

O "Partido de Deus", em seu organograma, teria repartição para relações exteriores e possuiria filiais em países árabes e islâmicos, como Iraque, Síria e Irã, devotando-se à diplomacia pública. Ao analisarem a expansão do *Hezbollah* fora do Líbano, estudiosos detêm-se mais em suas atividades militares, financeiras e de inteligência, avaliando que a organização tem aumentado suas operações no Oriente Médio (hoje, sem dúvida, a Síria aparece como seu teatro geopolítico prioritário) e, em menor escala, na África e até na América Latina. Disporia já de aparato de segurança externa, composto de entes especializados para treinamento de grupos palestinos e milícias xiitas iraquianas (GLEIS e BERTI, 2012, p. 61-75 e 86-89).

Debate-se, no âmbito regional, se o *Hezbollah*, ao desatar-se progressivamente do condicionamento imposto por Damasco e ao tornar a relação com os sírios menos vertical, transfigurar-se-á em satélite exclusivo do Irã. Claramente, a afinidade religiosa e ideológica conta: o Guia Supremo iraniano é considerado como a fonte de referência legal em última instância do partido e, ainda nos tempos da tutela síria, o guiava em aspectos fundamentais, como a sua decisão de envolver-se na política governamental libanesa. Teerã também teria peso na distribuição de poder entre as lideranças da organização. Sua ajuda financeira tampouco pode ser desprezada. Ainda que o *Hezbollah* tenha buscado maior autonomia nesse quesito, ele moveria boa parte de seu patrimônio através de depósitos em bancos iranianos. Enfim, por abrigar milícias, a cooperação militar com a Guarda Revolucionária afigura-se instrumental (GLEIS e BERTI, 2012, p. 61-75 e 86-89; NORTON, 2009, p. 100).

No restante do mundo árabe e islâmico, assim como em grande parte do Ocidente, enormes adversidades restringem a atuação do *Hezbollah*, como sua rotulação de entidade terrorista pelos EUA, estados do CCG e alguns governos europeus individualmente, como o Reino Unido e os Países Baixos. Cabe mencionar posições mais nuançadas: em 2013, a UE usou essa classificação somente para o chamado braço armado do partido xiita (MIDDLE EAST INSTITUTE, 2013)[6].

6 Separar a vertente civil da militar no seio do *Hezbollah* figura como tema controverso. Analistas dizem ser algo artificial, em linha com medidas que garantem aos europeus dialogar com o partido xiita.

Posto que cerceado, o *Hezbollah* encontra vias de diálogo e solidariedade com países importantes. A Rússia, desde meados dos anos 90, em seu recobro geopolítico no Oriente Médio, foi construindo relações com a sigla. Após a Revolução dos Cedros em 2005 e o contencioso da UNIIIC/STL, ficava nítido que Moscou posicionava-se favoravelmente ao *Hezbollah*, cuidando, ao mesmo tempo, da interlocução convencional com o governo libanês (NIZZAMEDIN, 2013, p. 161-170). Na América Latina, Venezuela, Cuba e, possivelmente, outros Estados da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), assim como determinados partidos de esquerda da região, também nutririam simpatia pela atitude do *Hezbollah* perante Israel e os EUA, interagindo episodicamente com ele em nível parlamentar, como no Foro de São Paulo (THE DAILY STAR, 2015).

Futuro − Como Rafic Hariri, seu partido, o Futuro, escorou-se na aliança com o reino saudita. Após 2005, sua diplomacia tem demonstrado, assim, forte alinhamento com as estratégias de Riade, e pode-se atestar que Saad Hariri, encarregado ou não da chefia do governo libanês, muitas vezes serve de emissário dos Saud no próprio Líbano e no exterior.

A primazia da Arábia Saudita na agenda internacional do Futuro traduz-se no caráter orgânico do relacionamento entre seu governo e esse agrupamento. Isto implicaria, junto com a solidariedade política, substancial aporte financeiro, lembrando, porém, que a família Hariri nos últimos anos vem liquidando parte do conglomerado empresarial edificado pelo seu "patriarca", Rafic Hariri. Por outro, o Futuro acaba até certo ponto sensível às variações dentro da política interna de Riade, a começar pela disputa de influência entre as ramificações da família real. A liderança partidária não consegue ter idêntica familiaridade com os mais expressivos príncipes. Nesse particular, analistas apontam que Saad Hariri carece de proximidade com membros do atual vértice monárquico, como o primeiro príncipe herdeiro, Mohamad bin Naif, ministro do Interior (VLOEBERGHS, 2012, p. 241-248).

O Futuro administra boas relações com as demais monarquias e repúblicas de países árabes de maioria sunita, como os do CCG, Egito e Jordânia. Além disso, segue como o principal interlocutor libanês das grandes potências ocidentais como EUA e França, sem descuidar da promoção de relações com a Rússia.

É digna de nota a cobertura diplomática erigida pelo Futuro: seriam 56 unidades (escritórios ou representantes individuais), instaladas em capitais e outras cidades de 30 estados e territórios, em lugares como África, Europa Ocidental e Oriental, Hemisfério Americano, Oceania (Austrália) e Oriente Médio[7].

Se bem que munido de meios próprios para a sua política externa, o Futuro, no governo, usufrui de órgãos estatais para fazer sua diplomacia. Exemplificando, Nouhad Machnouk, ministro do Interior e das Municipalidades, personalidade em ascensão do partido, durante visita a Manama, no Bahrein, fez duríssimas declarações contra o Irã, em pleno alinhamento com a posição dos Hariri e Riade, mas contradizendo as posições mais neutras de outras áreas do governo e, sobretudo, a mais amigável comunicação que a Chancelaria libanesa mantém com Teerã durante o mandato dos três últimos titulares dessa pasta (AL-HAYAT, 2015a).

AMAL – A diplomacia do AMAL, antes mesmo de que se debilitasse a dominação síria, cinge-se a dois aspectos: o monopólio do seu processo decisório na figura de seu líder, o presidente da Assembleia, Nabih Berri; e a interlocução com o Irã e o Mundo Árabe, modulada pela necessidade de harmonização entre o nacionalismo árabe-libanês do partido e a sua identidade confessional xiita (NIR, 2011, p. 153-154).

Historicamente, Berri tem deixado inalterada sua relação de aliado fiel da Síria, mas tem cuidado de mantê-la no curso de complexa interação com o Irã, o estado patrono do xiísmo. O diálogo com Teerã, entre os anos 80 e 90, moveu-se da desconfiança à, cada vez maior, cooperação. Inicialmente, o presidente da Assembleia, imbuído de princípios nacionalistas, tomava com desconforto a política iraniana de estreitar os elos transnacionais com as comunidades xiitas do Líbano. O crescente apego religioso das populações dessa confissão induziu, todavia, à parcial corrosão do laicismo no AMAL, com vistas a emular a popularidade do *Hezbollah*, seu partido irmão e rival, o qual nunca abdicou do islamismo político. Aprimorar as relações com o Irã era componente chave para que o partido de Berri não perdesse totalmente sua relevância eleitoral na cena xiita libanesa (NIR, 2011, p. 154-159).

7 Disponível em: <http://www.almustaqbal.org/ightirab1>.

Ao contrário do "Partido de Deus", a cada vez maior aproximação do AMAL com o Irã e a inabalada amizade com a Síria dos al-Assad jamais pôs em xeque suas relações com o restante do Mundo Árabe. Pragmático, Berri sempre deixou vasos comunicantes com as potências que antagonizam a aliança Teerã-Damasco, a começar pela Arábia Saudita. Sua maleabilidade fica patente com a sua perspectiva acerca de Israel e da ocupação da Palestina. Mesmo tendo condenado as invasões israelenses do sul do Líbano, o presidente da Assembleia não respalda o ponto de vista radical de Teerã e do *Hezbollah* de negar o direito de existência de Israel, mas subscreve a Iniciativa Árabe da Paz da LEA, patrocinada pela monarquia saudita desde 2002, a qual condiciona o reconhecimento do estado israelense à retirada de todos os territórios palestinos ocupados (NIR, 2011, p. 166-174).

Não se enrijecer no cenário internacional encaixa-se perfeitamente com a citada abertura do AMAL no seio da constelação partidária libanesa, expressa pelo trânsito que Berri tem com todos os grupos, os quais, por sua vez, possuem benfeitores estrangeiros.

Mais recentemente, Berri tem replicado, na arena exterior, sua aptidão de intermediário exercitada no contato com as facções situadas nas pontas mais extremas do espectro partidário libanês. O capital político acumulado pelo presidente da Assembleia como mediador tem-lhe credenciado a ponto de coadjuvar difíceis empreitadas diplomáticas, como rodadas de diálogo intrapalestino entre a OLP e o HAMAS, sob os auspícios do Egito, e os preparativos para as conferências de Viena sobre o conflito na Síria, cujos bastidores teriam testemunhado a mobilização de Berri junto a países europeus, inclusive para facilitar a inclusão do tema dos refugiados sírios, fulcral para Beirute (AN-NAHAR, 2015a e 2015b).

Decerto, Berri concretiza muito de sua diplomacia a partir de seu cargo privilegiado de primeira autoridade do Poder Legislativo libanês, sem o qual talvez não fosse capaz de atuar com tanta desenvoltura no exterior. Como líder partidário, ele retém muito menos ferramentas políticas e materiais, porquanto o AMAL não arregimenta seguidores e contribuintes como o *Hezbollah*. Isto não quer dizer, contudo, que aquela sigla não consiga montar a sua estrutura de política externa. Ela dispõe de *shu'ab* (ramificações) em países da África Ocidental, América Latina e Europa.

Partidos Cristãos – Como dito antes, os dirigentes de três dos principais grupos políticos cristãos maronitas, correspondentes hoje ao MPL, às FL e às *Kata'ib*, tiveram sua atuação no Líbano imobilizada total ou parcialmente pela Síria entre 1990 e 2005. No exílio, elas tentaram sensibilizar o Ocidente sobre a sua causa pelo fim da tutela de Damasco. Apartadas da dinâmica política interna, terminaram também perdendo sua influência junto a interlocutores ocidentais, os quais, como visto acima, passaram a enxergar em Rafic Hariri e em seu partido Futuro o mais efetivo contraponto aos aliados libaneses do regime al-Assad.

O fim da hegemonia síria, que precipitou a fratura entre os cristãos, enfileirados a partir de então seja no 8 de Março, seja no 14 de Março, teria redesenhado também as suas políticas externas.

O MPL, no 8 de Março, desde sua consagração como partido em 2005, há anos reproduz, em grandes medidas, o alinhamento do exterior do *Hezbollah* e do AMAL: pró-Síria, pró-Irã, mas igualmente muito próximo da Rússia, no entendimento de que Moscou desempenha a função de proteger as minorias cristãs orientais.

O Movimento age no exterior a partir de seus comitês. São 18, localizados nas Américas do Norte e do Sul, África Ocidental, Austrália, Europa Ocidental e Golfo[8].

Dentro da aliança do 14 de Março, as FL também investem na aproximação com a Arábia Saudita, a França e outras potências que se solidarizam com o Futuro, parceiro maior na coligação. As Forças alistam colaboradores em 17 países da Europa e no Canadá[9]. A rede estende-se a outros continentes.

As *Kata'ib*, por sua vez, ostentam ser o único partido libanês sem manifestar fidelidade a países estrangeiros, e seus últimos gestos insinuam desvinculação do 14 de Março (AS-SAFIR, 2015a). É difícil crer, entretanto, que a família Gemayel faria tábula rasa para histórico de cooperação com os EUA e a França que remonta, no mínimo, ao período da Guerra Civil, ao mesmo tempo em que continuam antagonizando Damasco, ainda que quadros do partido, em determinados momentos da ocupação síria no Líbano, tenham contemporizado com os al-Assad.

8 Disponível em: <http://tayyar-intishar.org/index.php?content=Pages/TayyarOffices.php>.

9 Disponível em: <http://www.lebanese-forces.com/#>.

Afora esses três partidos, o mapa político cristão maronita libanês inclui o *al-Marada*, movimento fundado em 1968, por iniciativa de Suleiman Franjieh, e oficializado em 2006 como sigla. Sempre afeito à localidade de Zgharta, no norte do Líbano, e portador de forte identidade confessional maronita, o *al-Marada*, nos anos que sucederam o fim da ocupação síria, não teria mudado a essência de sua política externa – boas relações com Damasco, ainda que a motivação desse elo possa reconfigurar-se: no pós-Primavera Árabe, e sob a sombra de novas formas de ameaça fundamentalista, a exemplo do Estado Islâmico e da Frente an-Nusra, a amizade com o regime al-Assad justifica-se pela defesa de sistema político laico. Nesse particular, o posicionamento do *al-Marad*a seria o "da Síria e com a Síria".[10]

A escala modesta do partido dos Franjieh e o seu localismo não lhe furtam de operar no exterior, por meio do *al-Marada al-Intishaar*: 29 escritórios ou colaboradores em 17 países e territórios na África, Hemisfério Americano, Europa e Oceania[11].

PSP – Originalmente de orientação socialista e multissectário, o PSP transmutou-se ao longo dos anos 80 e 90 em grupo de composição quase inteiramente drusa. Ele distingue-se dos demais partidos libaneses nas relações internacionais por não se identificar com nenhum estado religiosa e politicamente e, assim, que aja como seu protetor. Com essa orfandade, seus dirigentes tentam medir com precisão qual a potência regional com a qual eles devem melhor relacionar-se para consumar seu objetivo precípuo: o bem-estar da minoria drusa. A ascensão da Síria sobre o Líbano a partir dos anos 70 fez da colaboração com Damasco (e também com a antiga URSS) pré-requisito para esse propósito, por mais que as relações entre o PSP e o regime do *Ba'th* nunca tenham sido isentas de fricções e desconfiança mútua. A morte de Hariri e a pressão internacional para a saída das tropas sírias propiciou ao atual líder, Walid Jumblatt, mudar sua diplomacia e manifestar seu antagonismo a al-Assad. A oposição do PSP à Síria, desde 2005, atravessa momentos de maior e menor tônica. Com o conflito interno sírio, ela adquiriu maior ênfase (EL-HUSSEINI, 2012, p. 58-64; OSOEGAWA, 2013, p. 48-50).

10 Documento de divulgação do *al-Marada disponibilizado ao autor.*

11 Idem.

Concomitantemente, nos últimos anos, o PSP tem procurado resgatar o bom relacionamento com grandes atores do Oriente Médio que patrocinam várias facções anti-al-Assad, designadamente a Arábia Saudita, mas também a Jordânia e a Turquia, com cujos governos Jumblatt dialoga para afinar ações para poupar o máximo possível as minorias drusas que habitam no norte e no sul da Síria (OSOEGAWA, 2013, p. 158-159; AL-HAYAT, 2015b e 2015c).

Apesar de sua alteração identitária, o PSP até hoje não deixou de utilizar os vínculos de fraternidade com outras organizações da Internacional Socialista, à qual pertence. Estar dentro dessa congregação de partidos abre-lhe acesso para lideranças da social democracia europeia, como o ex-presidente da França, François Hollande.

Os Partidos Libaneses e a Diáspora

Além da aproximação com outros países, as forças políticas libanesas entram em acirrada disputa internacional pela influência sobre seus emigrados. A centralidade de que se reveste a questão da diáspora para a maioria das legendas políticas do Líbano pode ser medida pelo fato de que praticamente todas elas possuem em suas matrizes seções especializadas na interlocução com as colônias. Suas representações no exterior também seguem instruções para trabalhar com os expatriados e seus descendentes.

Enumeram-se três elementos que põem as coletividades de emigrados na lista de prioridades da diplomacia subestatal libanesa, mais até do que da política exterior oficial da Chancelaria: seu peso demográfico, suas potencialidades eleitorais e sua considerável possessão de recursos financeiros (PEARLMAN, 2014, p. 34-75).

Demografia − Embora persista grande imprecisão quanto ao seu tamanho, as análises mais conservadoras calculam que os libaneses no exterior chegariam a 4 milhões, cifra que pode inflar-se ao computarem-se seus descendentes com direito à nacionalidade.

O fator populacional da diáspora e sua feição confessional predominante elucidam porque, mesmo sendo tema vital para todos os agrupamentos partidários libaneses, os contingentes no exterior despertam maior atenção dos políticos cristãos maronitas PEARLMAN, 2014, p. 47-72). Afinal, é essa comunidade que tem o mais extenso universo de

emigrados, embora eles sejam mais dispersos e pertençam a gerações mais antigas, remontando mesmo às ondas de retirantes das últimas décadas do Império Otomano.

Restituir a identidade libanesa dessas fatias da diáspora implicaria, supostamente, redelinear o equilíbrio demográfico-confessional do Líbano em formato semelhante àquele anterior aos Acordos de Ta´if. Eis porque partidos e instituições cristãos, como a Fundação Maronita, mais do que seus pares islâmicos, têm, desde o ocaso da hegemonia síria, trazido essa matéria para o foro político. Na vanguarda dessa campanha situa-se o MPL, cujo programa governamental sobressai como o mais atento para esse tópico.

De fato, o Movimento, individualmente, trabalha na conscientização dos emigrados e de seus descendentes sobre seu valor para o Líbano e sua população cristã, por motivo de restrições de seu patrimônio orçamentário e de sua limitada rede de colaboradores no exterior. Seus meios escassos têm sido compensados com a ocupação da Chancelaria libanesa, desde o início de 2014, por Gebran Bassil, presidente da legenda, que, entre outras iniciativas, instaurou, em periodicidade anual, a Conferência Potencial da Diáspora (AS-SAFIR, 2015b; AL-IQTISAAD UU AL-'AA'MAAAL 2015/2016, p. 20-21; L'ORIENT LE JOUR, 2015, 2015b, 2015c). Tudo isso se traduz, colateralmente, em uma valorização sem precedentes para a diplomacia junto aos governos latino-americanos, visto que é na América Latina, particularmente no Brasil, onde vive a grande maioria dos emigrados de origem cristã maronita (BASSIL, 2015).

Potencialidades Eleitorais – Estima-se que entre 600 mil e 1 milhão de libaneses no exterior seriam habilitados a participar das eleições parlamentares. Todo o espectro partidário-confessional tem ciência do grande repositório de votos que a diáspora congrega. Tendo em vista que a lei eleitoral atual do Líbano veda o sufrágio fora de seu território, as siglas tentam extrair benefícios dessa fonte quase intocada de apoio político por dois caminhos. O primeiro envolveria a mobilização midiática e financeira para incentivar o deslocamento físico dos votantes, executado também pelas sucursais das legendas mundo afora. No pleito para renovar a Assembleia em 2009, noticiou-se que as coligações do 8 de Março e do 14 de Março subsidiaram bilhetes aéreos e o frete de aviões para os

expatriados, sendo que o segundo bloco teria recebido contribuições da Arábia Saudita para tanto (PEARLMAN, 2014, p. 52-59).

Em segundo lugar, trava-se combate pelos votos no exterior mediante as negociações para a reforma da lei eleitoral. Dentro do complexo emaranhado de barganhas para a reestruturação desse ordenamento, subjaz proposta de legalizar a jornada eleitoral no exterior (PEARLMAN, 2014, p. 52-59).

A corrida pelos votantes não se dá somente entre legendas cristãs e muçulmanas, mas principalmente dentro daquela primeira confissão. Mais uma vez, é o MPL, do 8 de Março, que se coloca na dianteira dessa campanha, em rivalidade também com as FL, do 14 de Março, e candidatos cristãos independentes (PEARLMAN, 2014, p. 52-59).

Recursos Financeiros – Finalmente, as aglomerações partidárias, tal como os principais dínamos econômicos do Líbano (bancos, mercado imobiliário e turismo), focam as coletividades no exterior como fonte de recursos materiais. Donas de volumosos patrimônios financeiros, elas canalizam parte de seus recursos para o país de origem: quantifica-se a média de remessas entre 15% e 20% do PIB libanês (PEARLMAN, 2014, p. 59-63).

Muitos dos emigrados têm respaldado com suas riquezas movimentos políticos no em seu país de origem. Tal como no caso da recuperação da nacionalidade e da caça de votos, os partidos acionam suas sedes ou simpatizantes no exterior para maximizar sua capacidade de arrecadação (LABAKI, 2015, p. 14-15).

Conclusão

No momento de publicação deste texto, a elite libanesa parece ter alcançado relativa estabilização política e institucional. A discórdia quanto à sucessão presidencial, alimentada por mais de dois anos, cedeu ao compromisso entre seus principais atores partidários. Em outubro de 2016, o general Aoun, do MPL/8 de Março, depois de insistentes negociações, logrou ser eleito presidente do Líbano pelo Parlamento, ao passo que Saad Hariri, do Futuro/14 de Março, tornou-se, pela segunda vez, primeiro-ministro.

O entendimento, assentido pelo *Hezbollah*, sócio estratégico do MPL, permite antever período – cuja duração não se pode definir – de nova formação governamental satisfatória para a maioria das facções políticas, conferindo ao aparato estatal, pelo menos temporariamente, mais consistência diante dos enormes desafios que o país enfrenta, muitos dos quais impostos pelos efeitos da guerra síria sobre o Líbano. Além da quase recessão econômica e da pressão sobre os serviços públicos básicos decorrentes do assentamento de mais de 1 milhão de sírios em território libanês, as autoridades em Beirute têm de coordenar-se contra a ameaça transnacional do terrorismo islâmico radical sunita, em especial do Estado Islâmico e da Frente an-Nusra, que se propaga em centros urbanos onde o sunismo prevalece, como Sídon e Trípoli, bem como nos campos de refugiados palestinos e sírios.

Analistas chegam a apostar que o ímpeto de neutralizar as investidas terroristas contra o Líbano estimularia maior coesão doméstica, suavizando a tensão xiita-sunita, manifestada, na esfera política, pela rivalidade entre o *Hezbollah* e o Futuro. A contenção das divergências internas facilitaria a configuração de nova política externa estatal mais unificada, relativizando o fenômeno da competição entre diplomacias subestatais (WILKINS, 2016, p. 155-166), inclusive no que tange à atração das diásporas.

Tal perspectiva – otimista – poderia, contudo, chocar-se com mais um fator conducente à dissonância interna e à manutenção das diplomacias partidárias concorrentes: a reação internacional à, cada vez maior, capacidade bélica do *Hezbollah*, em vista de sua projeção territorial na Síria e da acumulação de perícia de suas tropas em distintos teatros do conflito sírio, apesar das numerosas perdas humanas sofridas entre suas fileiras (CIMINO, p. 115-127; RANSTORP, 2016, p. 32-49). Potências do CCG, Israel e EUA já têm executado ações diplomáticas, militares e econômicas para impedir que o "Partido de Deus" converta-se em poderosa e agressiva entidade não estatal não só no Líbano, mas em outros países do Oriente Médio. Assim, simultaneamente, os países do Golfo manobram para que, na LEA e na OCI, o *Hezbollah* seja identificado como grupo terrorista; caças israelenses eliminam lideranças do grupo operando na Síria; e a Casa Branca aplica, desde 2016, o *Hezbollah International Financing Prevention Act* (HIFPA), pacote de sanções financeiras aprovadas em 2015

pelo Congresso norte-americano para asfixiar economicamente o partido-milícia xiita, arriscando, contudo, lesar o sistema financeiro libanês.

É difícil prever como os rivais do *Hezbollah* reagirão a esses movimentos. Os hariristas, para resguardar os modestos ganhos em estabilidade produzidos com os acertos da eleição de Aoun, podem ajudar o presidente a recompor sua imagem junto ao CCG, desgastada pela sua fidelidade a Nasrallah (AL-MODON, 2017a). Podem também abster-se de mover sua diplomacia antixiita ou até mesmo cooperar discretamente para aliviar os efeitos do HIFPA e evitar outras retaliações financeiras dos EUA, em estudo pelos seus congressistas (AL-MODON, 2017b). Em cenário distinto, o Futuro e seus aliados podem calcular que a oposição externa a Nasrallah revigora-se, o que se traduziria em incentivo para reintensificar sua campanha mundo afora contra o *Hezbollah*, aproveitando que seu líder voltou a ocupar a chefia de governo. Mais uma vez, a fragmentação da política exterior libanesa prevaleceria.

Referências Bibliográficas

AL-HAYAT. *Al-Mashnuuk: i'iiraan lam tataghiir"*. 2.11.2015a.

AL-HAYAT. *Jumblatt iiukaram al-safiir al-turkii: mu'aalaja uuad' druuz suuria siiaasiia.* 20.6.2015b.

AL-HAYAT. *Al-sa'uudiia uu al-a'laaqa ma' uualid junblatt: taqaatu' fii mahataat sa'ba.* 29.10.2015c.

AL-IQTISAAD UU AL-'AA'MAAAL. majlis uuatanii li l-mughtaribiin bimusaai'da al-dauula la uuisaaaiituha. n. 82/15, dez. 2015/jan. 2016.

AL-MODON. *lubnaan uu dual al-khaliij: mauuaaqif 'auun tan'akis 'ala al-hariirii*. In: <http://www.almodon.com/portal>, 9.3.2017a.

AL-MODON. *hal iiadhhab hariirii ila uuaashintun lialdifa' 'an hizbullah?* In: <http://www.almodon.com/portal>, 19.4.2017b.

AN-NAHAR. *Berri iiafatah safhat hiuuaar bein fatah u hamaas: adhhabu ila misr li tahqiiq al-mashaal uu tanfidh al-i'tafaaqat*. 9.5.2015.

AN-NAHAR. *Inqisaam lubnaani hiiaal 'fiiiinaa al-suurii' uu huduur baasil. hizbullah iiundur bi'iijaabiia uu birrii murtaah: tahaqqaqat mu'adaalati*. 3.11.2015.

AS-SAFIR. *Al-tansiiq beiin lubnaan u suuriia mamnuu'...uu al-juluus ma' I'sraa'iil masmuh!* 27.11.2014.

AS-SAFIR. *al-rihaan al-'iqliimii 'auuhaam' …uu 'azma al-r'iiaasa tauuila*. 17.11.2015a.

AS-SAFIR. *hal iiu'iid 'isti'aada al-jinsiia al-masiiihiiiin..uu al-tauuaaazu al-diimuugraafii?* 13.5.2015b.

BASSIL, G. *Liqaa' baasiil u laafruuf fii muuskuu*. In: <http://www.gebranbassil.com/events/600/714/A181115>, 18.11.2015.

BASSIL, G. *Baasil 'arada nata'ij jaulatihi fii 'amiirikaa al-laatiiniia: qanuun isti'aaada al-jinsiia 'aauulauuiia uuataniia uu lubnan al-namuuudhaj mudaaada li al-jamaaa'aa al-'irhaabiia*. In: <http://www.gebranbassil.com/in-the-media/speeches/596/96/B85>, 6.3.2015.

BUZAN, B. e WAEVER, O. *Regions and Powers – The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, cap. 7, p. 187-218.

CIMINO, Matthieu "Le Hezbollah et la Guerre em Syrie". In: *Politique Etrangère*, v. 2, 2016, p. 115-127.

COOPER, A. F. e SHAW, T. M. "The diplomacy of Small States at the Start of the Twenty-First Century: How Vulnerable? How Resilient? In: COOPER, Andrew F. e SHAW, Timothy M. (eds.) *The Diplomacy of Small States – Between Vulnerability and Resilience*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 1-19.

DOT-POUILLARD, Nicolas "Between Radicalization and Mediation Processes: a Political Map of Palestinian Refugee Camps in Lebanon" In: Civil Society *Knowledge Center*, 2015. Disponível em: <http://cskc.daleel-madani.org>.

EL-HUSSEINI, Rola, *Pax Syriana – Elite Politics in Postwar Lebanon*. New York: Syracuse University Press, 2012, cap. 3, p. 38-85.

EL ZEIN, D., NOTTEAU, M. e DRAVET, C. *Géopolitique du Liban*. Éditions SPM, Paris, s.d., cap. 10, p. 278-298.

GLEIS, J. e BERTI, B. Hezbollah and Hamas – a Comparative Study. Baltimore: John Hopkins, 2012, cap. 4, p. 61-75.

GOURRADA, R. Comment Lire la Politique Étrangère Libanaise à L'Heure de la Crise Syrienne? In: MEDEA, 2014. Disponível em: <http://www.medea.be/2014/01/>.

HEZBOLLAH. "The *Hezbollah* Manifesto", 2009.

HINNEBUSCH, R. "The Middle East Regional System". In: HINNEBUSCH, R. e EHTESHAMI, A. *The Foreign Policies of Middle East States*. Londres: Lynne Rienner, 2002, cap. 2, p. 29-53.

HONEINÉ, L. *Un Liban Neutre Malgré une Géopolitique Engagée*. Beirute: Dar-el-Machreq, 2015 (1988), p. 263-314.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Lebanon' s Politics: the Sunni Community and Hariri' s Future Current. In: *Middle East Report,* n. 96, Beirute/Bruxelas, 26.5.2010, p. 8.

KNUDSEN, A. Special Tribunal for Lebanon – Homage to Hariri? In: KNUDSEN, A. e KERR, M. (orgs.) *Lebanon After the Cedar Revolution*. Londres: Hurst, 2012, cap. 12, p. 219-233.

LABAKI, B. The Role of Transnational Communities in Fostering Development in Countries of Origin – The Case of Lebanon. In: *Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region: Challenges and Opportunities,* Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), Beirute, 15-17.5.2015.

L'ORIENT LE JOUR. *La diaspora est au coeur de notre diplomatie économique*. 22.5.2015a.

L'ORIENT LE JOUR. *La 'Lebanese Diaspora Energy' clôture ses travaux: vers la création d'un Conseil national des émigres*. 23.5.2015b.

L'ORIENT LE JOUR. *Gebran Bassil à 'L'Orient Le Jour': la diaspora est la plus précieuse richesse du Liban*. 2.10.2015c.

MIDDLE EAST INSTITUTE. 2013. Disponível em: <http://www.mei.edu/content/eu-puts-hezbollah-military-wiàng-terror-list>.

MIGDAL, J. S. *Strong States and Weak Societies – State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, Princeton University Press, 1988, cap. 1, p. 23-24 e 28-29.

NAJEM, T. *Lebanon −The Politics of a Penetrated Society*. Londres: Routledge, 2012, cap. 1, p. 4-33.

NIR, O. *Nabih Berri and the Lebanese Politics*. New York: Palgrave & MacMillan, 2011, cap. 5, p. 153-154.

NORTON, A. R. *Hezbollah*. Princeton: Princeton University Press, 2009, cap.5, p. 100.

OSOEGAWA, T. *Syria and Lebanon − International Relations and Diplomacy in the Middle East*. Londres: I.B. Tauris, 2013, p. 23-89.

PEARLMAN, W. Competing for Lebanon's Diaspora: Transnationalism and Domestic Struggles in a Weak State. In: *International Migration Review*, v. 48, n. 1, 2014, p. 34-75.

PRASAD, N. Small but Smart: Small States in the Global System In: COOPER, A. F. e SHAW, T. M. (orgs.) *The Diplomacy of Small States – Between Vulnerability and Resilience*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 41-64.

PUTNAM, R. D. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". In: *International Organization*, v. 3, n. 42, 1988, p. 427-460.

RANSTROP, M. "The Role of Hizbullah in the Syrian Conflict" In: FELSCH, M. e WAHLISCH, M. (orgs.) *Lebanon and the Arab Uprisings*. Abingdon: Routledge, 2016, cap. 2, p. 32-49.

SALAME, G. Is a Lebanese Foreign Policy Possible? In: BARAKAT, H. (org.) *Towards Viable Lebanon*. Washington: George Washington University Press, 1988, cap. 19, p. 347-360.

SALAMEY, I. *The Government and Politics of Lebanon*. Londres: Routledge, 2014, cap. 6, p. 83-92.

SALLOUKH, B. The Art of the Impossible: The Foreign Policy of Lebanon. In: KORANY, B. e DESSOUKI, A. E. H. (orgs.) *The Foreign Policies of Arab States – The Challenge of Globalization*. Cairo: The American University in Cairo Press, 2008, cap. 12, p. 283-317.

THE DAILY STAR. "*Hezbollah* delegation visits Cuba, Venezuela, meets officials". 11.7.2012.

VLOEBERGHS, W. *The Hariri Political Dinasty after the Arab Spring*. In: *Mediterranean Politics*, v. 17, n. 2, 2012, p. 241-248.

WILKINS, H. *The Making of Lebanese Foreign Policy – Understanding the 2006 Hezbollah-Israeli War*. Londres: Routledge, 2013, cap. 5, p. 103-124.

WILKINS, H. *Lebanese Foreign Policies and the Arab Uprising*. In: FELSCH, M. e WAHLISCH, M. (orgs.) Lebanon and the Arab Uprisings. Abingdon: Routledge, 2016, cap. 9, p. 155-166.

As relações entre a Primeira República brasileira e o Império russo (1889-1917): dois gigantes com ideias diferentes?[1]

Bruno Quadros e Quadros[*]

Resumo

O presente trabalho é uma reconstituição factual das relações entre a Primeira República brasileira e o Império russo (1889-1917), abordando aspectos como o reconhecimento russo da República brasileira (1892), o comércio, as relações políticas, o intercâmbio cultural e científico, a imigração e os efeitos das duas Revoluções Russas de 1917 sobre o relacionamento bilateral. Realizado com base em fontes primárias e na bibliografia sobre o tema, o artigo tem como objetivo analisar em que medida o fator ideológico, manifestado na solidariedade dinástica entre os Romanov e os Orléans e Bragança e na oposição entre a concepção republicana e a monárquica de governo, representou um fator condicionante do encaminhamento das relações bilaterais no período. Subsidiariamente, busca-se destacar outros elementos que tenham tido influência na dinâmica das relações entre o Rio de Janeiro e São Petersburgo.

Palavras-chave: Relações Brasil-Rússia; Proclamação da República no Brasil (1889); Primeira República brasileira; República Velha no Brasil; Império russo.

1 O autor agradece a valiosa contribuição do professor doutor Boris Komissarov, catedrático da Universidade Estatal de São Petersburgo (SPbGU), que gentilmente forneceu material em língua russa sobre o tema para este trabalho.

* Diplomata do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty). Este trabalho não reflete posições ou opiniões do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. E-mail: <bquadrosequadros@gmail.com>.

Introdução

Antecedentes

A Rússia reconheceu o Brasil independente em 1827, e os dois países estabeleceram relações diplomáticas no ano seguinte. As relações entre os dois Impérios assentaram-se, sobretudo, na dimensão dinástica de solidariedade entre as famílias Orléans e Bragança e Romanov, dado o baixo valor do comércio e dos interesses estratégicos recíprocos (ZHEBIT, 2009, p.68-69).

As relações entre a Primeira República brasileira e o Império russo tiveram como antecedentes fatos marcantes, como a expedição científica do Barão de Langsdorff ao Brasil na década de 1820, que percorreu mais de 16 mil quilômetros no interior brasileiro e coletou milhares de exemplares da fauna tropical (DEGTIAREVA, 2012).

As tentativas do representante russo no Brasil, Franz Borel, de aprofundar o comércio bilateral serviram de inspiração para a assinatura do acordo sobre franquias aduaneiras de 1847, que estabelecia a reciprocidade tarifária e que vigeria até 1896 (KOMISSAROV, 2009, p. 37-38).

A viagem de D. Pedro II à Rússia em 1876 foi a primeira visita de um chefe de estado brasileiro ao país e representou um momento importante para a aproximação entre a Casa dos Romanov e a Casa dos Orléans e Bragança e para o aumento do conhecimento mútuo entre as duas sociedades.

Por fim, a participação brasileira na Exposição Internacional de São Petersburgo (1884), que contou com a atuação do futuro Barão do Rio Branco, foi fundamental para difundir o consumo do café na Rússia e para aumentar o interesse da sociedade russa no Brasil (DEGTIAREVA, 2012).

Metodologia

O artigo baseou-se em fontes primárias, como o *Arquivo diplomático do reconhecimento da República* e os relatórios anuais do Ministério das Relações Exteriores, que foram fundamentais para o estudo de temas como o reconhecimento russo da República brasileira e a convergência brasileiro-russa na II Conferência de Paz da Haia (1907).

A bibliografia sobre o assunto, embora seja escassa, foi útil para a elaboração das seções referentes ao comércio e à imigração, destacando-se os trabalhos de Komissarov ([s.d.]) e de Zhebit (2009).

O problema de pesquisa foi analisar em que medida o fator ideológico, expresso em elementos como a solidariedade dinástica entre a Casa dos Romanov e a deposta Casa dos Orléans e Bragança e a oposição entre a concepção republicana e a monárquica de governo, representou um fator condicionante para o encaminhamento das relações bilaterais no período.

Dessa forma, os objetivos deste trabalho são:

I. realizar uma reconstituição factual sistemática das relações brasileiro-russas entre 1889 e 1917;

II. analisar o impacto do fator ideológico sobre as interações bilaterais; e

III. estabelecer uma compreensão global dos elementos que condicionaram o relacionamento entre a Primeira República brasileira e o Império russo.

Revisão de literatura

A literatura sobre o tema é escassa. Flávio Castro (1993, p. 111-112) refere-se ao "relacionamento hibernal" entre Brasil e Rússia no período entre 1892 e 1917, devido à inexistência de qualquer fato relevante nas relações bilaterais.

Boris Komissarov, por sua vez, um dos maiores especialistas nas relações russo-brasileiras durante o século XIX, caracteriza as interações entre o Rio de Janeiro e São Petersburgo como "frias" até 1893 (KOMISSAROV, 2009, p.14), talvez em função da demora russa em reconhecer o regime republicano no Brasil.

Komissarov ([s.d.]) também destaca que o fato de Brasil e Rússia pertencerem a diferentes sistemas de estados – o Brasil, ao sistema interamericano; a Rússia, entre a Europa e a Ásia – fez com que os dois países se movessem em órbitas diferentes, obstaculizando o aprofundamento das relações bilaterais.

No entanto, outros autores com obras reconhecidas sobre o estudo das relações brasileiro-russas, como Lytton Guimarães (2000) e Graciela

Zubelzú de Bacigalupo (2000), sequer abordam as interações entre a Primeira República brasileira e o Império russo na parte dedicada ao histórico das relações bilaterais de seus trabalhos. Barbara Jelavich (1974), autora de um dos mais conceituados manuais sobre a história da política externa do Império russo, sequer menciona o Brasil ou a América Latina em sua obra.

O reconhecimento da República pela Rússia (1889-1892)

A Proclamação da República e as relações oficiosas (1889)

Em 18 de novembro de 1889, três dias após a Proclamação da República, o chanceler brasileiro Quintino Bocaiúva enviou comunicação à Legação da Rússia no Rio de Janeiro, informando da recente mudança política operada no Brasil e do estabelecimento de um governo provisório no país (BRANCATO, 1993, p. 206).

No início de dezembro, o encarregado de negócios da Legação da Rússia no Brasil, P. Bogdanov, acusou o recebimento da comunicação endereçada a ele por Quintino Bocaiúva; no mesmo período, Bocaiúva enviou correspondência ao chefe da Legação brasileira na Rússia, A. S. Teixeira de Macedo, informando-lhe que Bogdanov estava autorizado pelo governo russo a continuar oficiosamente as relações com o Brasil (BRANCATO, 1993, p. 206).

No início de dezembro de 1889, Teixeira de Macedo entregou ao subsecretário de Negócios Estrangeiros da Rússia (na ausência do chanceler Nikolai Girs) nota transmitida pelo chanceler Bocaiúva ao governo russo. Em audiência com o chanceler Girs, Teixeira de Macedo foi informado da disposição do governo russo em manter relações oficiosas com o Brasil (BRANCATO, 1993, p. 206-207).

A resistência russa em reconhecer a República (1889-1890)

Em comunicação datada de 21 de dezembro de 1889, Teixeira de Macedo informou da resposta que obteve do ministro Girs, após audiência deste com o Tsar. Girs revelou que deixaria sem resposta a nota brasileira solicitando o reconhecimento de governo, até observar a conduta dos outros governos, e que a Rússia certamente não seria um dos primeiros

estados a reconhecer a nova ordem de coisas no Brasil (BRANCATO, 1993, p. 207-208).

Na ocasião, Girs revelou a Teixeira de Macedo que:

> [...] minha presença [de Teixeira de Macedo] aqui haveria proximamente embaraçar o Governo tratando-se da convocação para a recepção [realizada em 1º de janeiro, na qual as embaixadas e as legações de países amigos apresentam-se ao Tsar] constitue uma confirmação annual do bom entendimento existente entre os paizes que cultivão relações de amizade com a Russia (BRANCATO, 1993, p. 208)[2].

O imbróglio envolvia a consideração, por parte de São Petersburgo, de que o convite à participação do representante brasileiro na recepção acarretaria o reconhecimento formal do novo governo brasileiro. Teixeira de Macedo assim resumiu o que estava em jogo na situação:

> Excluir o Brasil desta cerimonia é não consideral-o no numero das nações amigas da Rússia; convidar o seu representante oficiosos é, tratal-o no seu caracter official' o que importa o reconhecimento formal do seu Governo (BRANCATO, 1993, p. 208).

Diante desse impasse, Teixeira de Macedo solicitou a Bocaiúva a sua remoção ou a autorização de sua ausência do posto, como "[...] a solução que melhor desfarçasse o que convem não deixar apparente, a exclusão do meu paiz de entre o numero dos Estados reconhecidos" (BRANCATO, 1993, p. 208-209).

Em comunicação de 11 de janeiro de 1890, Teixeira de Macedo relatou que a doença que o acometia fora conveniente, servindo de justificativa para a carta que ele escreveu ao chanceler Girs, pedindo-lhe desculpas junto ao Tsar por não poder comparecer à cerimônia de 1º de janeiro de 1890. Graças a essa manobra, que encobriu a real motivação da ausência brasileira da referida cerimônia, "[...] ficarão por ora salvas as susceptibilidades officiaes respectivas" (BRANCATO, 1993, p. 209).

Nessa correspondência, transpareceu pela primeira vez uma análise sobre o que estava por detrás do não reconhecimento do novo governo brasileiro pela Rússia. Nas palavras de Teixeira de Macedo:

2 Os trechos dos documentos aqui transcritos foram mantidos em sua grafia original.

> *É preciso que o Governo da Republica se compenetre de que as sympathias da Russia pelo Brasil tinhão por unico fundamento as nossas antigas instituições monarchicas que suppunha tão sólidas como as proprias.* Uma vez estas desapparecidas entramos, para o Czar, no rol das nações cuja amizade tem por base, não a paz mas o armisticio, estando nas mutuas relações substituida a sympathia pelo desdem mais ou menos apparente segundo os interesses em jogo (BRANCATO, 1993, p. 209) (grifo nosso).

Em correspondência de 27 de janeiro de 1890, Teixeira de Macedo relatou que, por razões de conveniência política – isto é, a necessidade de manter as aparências que encobrissem o não reconhecimento russo do novo governo brasileiro –, foi obrigado a prolongar sua moléstia como justificativa para o seu não comparecimento à grande festa religiosa da bênção das águas (realizada em 6 de janeiro) e ao grande baile da Corte (realizado em 14 de janeiro). Macedo insistiu na inconveniência de prolongar sua posição, solicitando ao Ministério que lhe fosse concedida licença por motivo de falta de saúde (BRANCATO, 1993, p. 211-212):

> Nestas circunstancias, porem não tendo nós maiores interesses aqui para que manter uma Legação ociosa e actualmente embaraçosa?
> Por minha parte cada dia torna-se mais urgente deixar este clima que está a consumir-me a saude e a minar-me as forças (BRANCATO, 1993, p. 210).

Em 30 de janeiro de 1890, o Visconde do Cabo Frio, na qualidade de ministro interino das Relações Exteriores – uma vez que Quintino Bocaiúva se encontrava em missão especial no Rio da Prata, a fim de negociar o Tratado de Montevidéu, a respeito da Questão de Palmas –, respondeu ao pedido feito por Teixeira de Macedo. Cabo Frio acreditava que a explicação dada pelo representante da Legação brasileira na Rússia não bastaria para persuadir o chanceler Bocaiúva a alterar o que resolvera, isto é, que Macedo permanecesse na Rússia, continuando as relações oficiosamente. Cabo Frio afirmou que não se considerava autorizado a decidir o contrário (BRANCATO, 1993, p. 212-213).

Em correspondência de 12 de agosto de 1890, Teixeira de Macedo – que já se encontrava no Brasil – explicou os atos de cortesia (principalmente visitas de despedida) que teve de desempenhar em função de sua partida

da Rússia. Dois dias após pedido de audiência com o Tsar feito junto ao chanceler Girs, Teixeira de Macedo encontrou-se com o imperador russo na residência de Gatchina, com direito a todas as pompas do cerimonial russo. O representante brasileiro foi muito questionado por Alexandre III sobre a situação interna do Brasil e observou "[...] em toda a linguagem e as apreciações de S.M. [o Tsar] uma escolha de expressões attenciosas que jamais podião ferir quer a situação politica presente quer a passada do nosso paiz" (BRANCATO, 1993, p. 213-214).

Na mesma carta, Teixeira de Macedo informou que também fez visitas de despedida aos demais membros da família imperial russa, ao corpo diplomático acreditado em São Petersburgo e à alta sociedade oficial do país (BRANCATO, 1993, p. 214).

Dois dias após a audiência com o Tsar, Teixeira de Macedo recebeu do chanceler Girs as insígnias da Grã-Cruz de Primeira Classe da Ordem de São Estanislau, comenda que o Tsar costumava dar aos representantes estrangeiros que se distinguiam no cumprimento de suas missões (BRANCATO, 1993, p. 214).

O reconhecimento da República pela Rússia (1892)

Quase dois anos depois da saída de Teixeira de Macedo da Rússia, Serzedello Corrêa, o novo chanceler brasileiro, em carta de 22 de abril de 1892, relatou ao chanceler Girs os recentes acontecimentos no Brasil, nomeadamente a promulgação da Constituição de 1891, a eleição do presidente e do vice-presidente da República, a renúncia do marechal Deodoro da Fonseca e a posse do marechal Floriano Peixoto na qualidade de presidente da República (BRANCATO, 1993, p. 215-216).

Na mesma correspondência, Corrêa informou a seu homólogo russo que o presidente Floriano escolhera Francisco Regis de Oliveira como enviado extraordinário e ministro plenipotenciário do Brasil na Rússia; Corrêa solicitou a Girs que o Tsar aceitasse essa escolha e que, com isso, reconhecesse o novo governo brasileiro (BRANCATO, 1993, p. 215-216).

Em correspondência datada de 7 de junho de 1892, Girs informou a Serzedello Corrêa que o Tsar havia assentido com a nomeação de Francisco Regis de Oliveira para o posto de enviado extraordinário e ministro plenipotenciário do Brasil na Rússia (BRANCATO, 1993, p. 215). Esse é

considerado o marco de reconhecimento do governo da República dos Estados Unidos do Brasil por parte do Império Russo.

Em carta de 8 de agosto de 1892, Francisco Regis de Oliveira, o novo chefe da Legação brasileira na Rússia, informou o chanceler Custódio de Mello sobre o encontro de entrega de credenciais ao Tsar, realizado em 7 de agosto, no Palácio de Peterhof. Segundo Oliveira, "[a] pressa que deu-se o Imperador em receber-me tres dias depois de ter--lhe pedido audiencia mostra o prazer com que vio reatar-se as relações officiaes entre o Brazil e a Russia" (BRANCATO, 1993, p.217-218).

No encontro com o Tsar, o representante brasileiro expressou "[...] a satisfação em ver reatadas as relações entre o Brasil e a Russia interrompidas temporariamente por motivo da mudança pacífica de nossas instituições". O Tsar afirmou que "havia extranhado não ter-lhe o nosso Governo [do Brasil] facilitado a ocasião em reconhecel-o mais cedo" e respondeu a Regis de Oliveira "[...] com muita afabilidade retribuindo as mesmas expressões e dizendo-me que não proveio delle a demora do reconhecimento da Republica pois só ultimamente recebeu a communicação official da sua instituição legal" (BRANCATO, p. 217-218).

Essa revelação de Alexandre III dá ensejo a tentativas de explicações para o tardio reconhecimento russo do regime republicano no Brasil. Embora o fator ideológico tenha tido influência na resistência de São Petersburgo em reconhecer o novo governo brasileiro nos meses imediatamente posteriores à Proclamação da República, conforme é atestado na correspondência de Teixeira de Macedo ao Itamaraty de 11 de janeiro de 1890, outros fatores tiveram influência para que o não reconhecimento russo se estendesse ao longo do tempo.

É possível que os russos tenham esperado a morte de D. Pedro II, ocorrida em 1891, e o exaurimento de qualquer possibilidade de restauração monárquica para reconhecerem a República (KOMISSAROV, 2009, p. 38). A demora brasileira em indicar um sucessor a Teixeira de Macedo, que deixou a Rússia em meados de 1890, pode ter significado um incentivo a menos para que o reconhecimento do governo russo fosse adiantado.

Por fim, o argumento do Tsar de que recebera havia pouco tempo a comunicação oficial da "instituição legal" do regime republicano fornece evidências de que o governo russo aguardava a constitucionalização do

Governo Provisório – descrita na carta de Serzedello Corrêa a De Geers, datada de 22 de abril de 1892 – para reconhecê-lo. Consequentemente, isso indica a possibilidade de que o governo russo tenha ignorado a comunicação de 18 de novembro de 1889 de Quintino Bocaiúva à Legação russa no Rio de Janeiro, informando da Proclamação da República, como a manifestação de um governo legítimo, o que pode ser atribuído à ênfase russa na legitimidade das casas dinásticas e à instabilidade política e à sucessão de golpes militares que caracterizavam a América Latina daquele período.

Na mesma correspondência de 8 de agosto de 1892, Regis de Oliveira destacou a cortesia do Tsar em não mencionar uma só vez o antigo regime monárquico brasileiro, nem as circunstâncias que conduziram à Proclamação da República. O Tsar encerrou o encontro "[...] fazendo votos para que o Brasil continue em paz e tranquilidade a fim de poder seguir a sua marcha progressiva" (BRANCATO, p. 217-218).

A nomeação do representante russo no Brasil (1892-1893)

Reconhecida a República pela Rússia e estabelecido o contato entre Regis de Oliveira e o Tsar, permanecia irresoluta a questão da nomeação do representante russo no Brasil. Em 6 de agosto de 1892, P. Bodganov enviou nota ao chanceler brasileiro Custódio de Mello, informando do seu retorno ao Rio de Janeiro e da sua retomada das funções de encarregado de negócios da Rússia no Brasil (BRANCATO, 1993, p. 219).

Restava, contudo, saber quem a Rússia apontaria como representante permanente, na qualidade de ministro, junto ao Brasil. Em correspondência de 5 de setembro de 1892, Francisco Regis de Oliveira relatou ao chanceler Custódio de Mello que, em conferência com o Sr. Chichkin (adjunto do ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia), o titular do posto no Brasil era Alexander Ionin, que, por achar-se em licença regular por motivos de saúde, só poderia retornar ao Brasil depois de janeiro de 1893 (BRANCATO, 1993, p. 219).

Chichkin acrescentou que a Rússia lamentava não poder corresponder à cortesia do Brasil, enviando seu representante na mesma época que o Brasil enviara o seu à Rússia, o que se devia à impossibilidade de cumprir esse dever de reciprocidade antes do retorno de Ionin. Chichkin confirmou

a indicação de Bodganov, secretário da Legação, como encarregado de negócios da Rússia junto ao Brasil (BRANCATO, 1993, p. 219).

Comércio

Principais produtos exportados

O Brasil exportava, predominantemente, café à Rússia[3], graças à popularidade que a rubiácea obteve no mercado russo após a Exposição Internacional de São Petersburgo (1884), na qual o futuro Barão do Rio Branco teve atuação destacada (DEGTIAREVA, 2012).

A Rússia, por sua vez, exportava trigo – produto que sofria forte concorrência norte-americana –, ferro e outras mercadorias ao Brasil (VOZ DA RÚSSIA, 2012).

Obstáculos

O tíbio comércio bilateral era obstaculizado pela ausência de uma marinha mercante nos dois países, o que obrigava que o comércio fosse realizado por intermédio do fretamento de embarcações de companhias britânicas e holandesas (DEGTIAREVA, 2012; VOZ DA RÚSSIA, 2012).

Além da distância geográfica, outra dificuldade referia-se à dependência econômica do Brasil em relação ao Reino Unido, país que não estava interessado no estabelecimento de relações comerciais diretas entre o Rio de Janeiro e São Petersburgo (DEGTIAREVA, 2012).

Tentativas de incrementar o comércio

O início das relações comerciais brasileiro-russas no contexto da Primeira República foi marcado por gestões do ministro das Finanças russo Ivan Vyshnegradsky no sentido de incrementar as relações comerciais – com o objetivo de garantir os direitos de nação mais favorecida às exportações russas ao Brasil – e consulares em 1891 e 1892 (KOMISSAROV, [s.d.], p. 7-8).

Em 1896, o governo brasileiro estabeleceu uma nova política aduaneira e denunciou o acordo sobre franquias aduaneiras no comércio

3 Inexistem estatísticas consolidadas sobre o valor do comércio exterior entre o Brasil e a Rússia no período entre 1889 e 1917.

bilateral com a Rússia, que havia sido assinado em 1847 (KOMISSAROV, 2009, p. 37-38).

As gestões realizadas por Vyshnegradsky no início da década de 1890 a fim de incrementar as relações comerciais e consulares entre a Rússia e o Brasil foram seguidas de malogradas tentativas feitas por Sergei Vitte, ministro das Finanças russo, em 1901, no sentido de negociar um acordo comercial com o Brasil (KOMISSAROV, [s.d.], p. 7-8).

Em 1909, o chanceler brasileiro Barão do Rio Branco realizou proposta junto ao representante russo no Brasil, Piotr Maksimov, de assinatura de acordo comercial bilateral e de convênio de cooperação econômica bilateral (KOMISSAROV, 2009, p.44).

O período entre 1910 e 1916 é marcado pelos esforços do enviado russo ao Brasil, Piotr Maksimov, de ampliar as relações comerciais bilaterais. Segundo Boris Komissarov (2009, p. 14), esses esforços tiveram a inspiração na atuação de Franz Borel, primeiro representante russo junto ao Brasil independente e que tentou assinar acordos comerciais bilaterais que estabelecessem o comércio direto entre os dois países, eliminando intermediários (KOMISSAROV, 2009, p. 14).

Em fevereiro de 1911, o Conselho de Ministros russo aprovou relatório elaborado por Maksimov destacando a importância política da aproximação da Rússia com os países da América do Sul. Esse relatório propôs as seguintes medidas para o aprofundamento das relações comerciais bilaterais:

I. a organização de linhas de navegação diretas entre os dois países;

II. o envio de especialistas na América do Sul nos domínios do comércio e da indústria; e

III. o estabelecimento de novos consulados (KOMISSAROV, 2009, p.14; KOMISSAROV, [s.d.], p. 7-8).

Foi observada significativa expansão da rede consular dos dois países nas duas primeiras décadas do século XX. O Brasil instalou consulados em Varsóvia (1914), Abo, Libava, Nikolaev e Rostov-sobre-o-Don, enquanto a Rússia abriu representações em São Paulo e em Belo Horizonte, a fim de atender a crescente imigração russa ao Brasil (KOMISSAROV, 2009, p. 40; BRASIL, 1914, p. 288).

Em 1916, Alexander Scherbatsky, representante russo no Brasil, enviou correspondência ao Ministério dos Negócios Estrangeiros russo, informando da necessidade de estabelecer comunicação marítima direta entre a Rússia e o Brasil, de abrir filiais de bancos russos e cartórios para o comércio no país, de aprofundar a assistência aos imigrantes russos e de organizar exposições industriais e agrícolas no Brasil (KOMISSAROV, 2009, p. 40).

A questão da linha direta de navegação

Em 1899, o Itamaraty informou a Legação russa no Rio de Janeiro do seu desejo de criar uma linha direta de vapores entre o Brasil e a Rússia, o que foi inviabilizado pela ausência de expressiva marinha mercante nos dois países e pela preponderância de companhias de navegação dos EUA, do Reino Unido e da Alemanha na operação das linhas oceânicas (VOZ DA RÚSSIA, 2012).

Nova tentativa de estabelecer uma linha de navegação direta entre os dois países foi feita em 1912, o que se justificava diante do incremento do fluxo migratório russo ao Brasil – cogitou-se a abertura de uma linha marítima direta entre o Rio de Janeiro e Odessa (KOMISSAROV, 2009, p. 40). Agentes da companhia russa Dobroflot tiveram o apoio do governo brasileiro nessa empreitada, que acabou malogrando devido à resistência do capital britânico e norte-americano e ao aumento das tensões na Europa, que culminaram na I Guerra Mundial (1914) (VOZ DA RÚSSIA, 2012).

Relações políticas

Primeiros anos (1892-1898)

Em primeiro lugar, deve ser destacado o fato de que o Brasil foi o único país da América Latina com o qual a Rússia manteve relações diplomáticas regulares até o início do século XX (KOMISSAROV, 2009, p. 68-69). Com efeito, Boris Komissarov (DEGTIAREVA, 2012) destaca que os contatos russos com a América Latina eram realizados por meio do Rio de Janeiro, já que a Legação russa na capital brasileira era cumulativa

nos países vizinhos: Argentina (1885), Uruguai (1887), Paraguai (1908) e Chile (1911).

Após o reconhecimento da República brasileira pelo Império russo (1892), as relações bilaterais passaram por um período de melhoria, conforme atesta declaração do presidente brasileiro Prudente de Morais, feita em 1895, a respeito dos benefícios contraídos pelo Brasil, devido à "[...] política de extrema cautela e de não intervenção da Rússia" (KOMISSAROV, 2009, p. 38). Essa declaração referia-se ao fato de São Petersburgo não ter enviado nenhum navio de sua marinha de guerra ao Rio de Janeiro quando das revoltas que desestabilizaram os primeiros anos da República, ao contrário de outras potências.

O caso do navio russo Hera, que, em 31 de outubro de 1893, sofreu avarias quando estava próximo da baía de Guanabara, causadas pelo cruzador brasileiro Íris, inspirou reclamação russa junto ao governo brasileiro. Os prejuízos, avaliados em 5:150$000, foram indenizados à Rússia no biênio 1894-1895 (BRASIL, 1895, p. 107; BRASIL, 1896, p. 65).

Problemas de manutenção da legação brasileira em São Petersburgo (1897-1898)

O biênio 1897-1898 foi marcado por problemas de manutenção financeira da Legação brasileira em São Petersburgo. Isso se deveu ao fato de o Congresso Nacional não ter votado lei prevendo dotação orçamentária para a manutenção da Legação na Rússia, provocando a retirada do pessoal diplomático brasileiro da capital russa (BRASIL, 1898, p. 53).

Como medida paliativa, destinada a evitar a interrupção da representação brasileira junto ao governo russo, o Itamaraty nomeou, como representante cumulativo do Brasil na Rússia, o ministro plenipotenciário junto à Santa Sé José Augusto Ferreira da Costa (BRASIL, 1898, p. 53).

Em 1898, o Congresso aprovou lei prevendo dotação orçamentária para a Legação em São Petersburgo. Com isso, Henrique Carlos Ribeiro Lisboa foi nomeado enviado extraordinário e ministro plenipotenciário junto à Rússia, em substituição a Ferreira da Costa (BRASIL, 1899, p. 35-36).

Convite russo para a I Conferência de Paz da Haia (1889)

Em 1898, a Legação brasileira em São Petersburgo recebeu circular oriunda do Ministério dos Negócios Estrangeiros russo, datada de 12 de agosto de 1898, convidando o governo brasileiro para participar da I Conferência de Paz da Haia (1899), convocada sob os auspícios do Tsar Nicolau II (BRASIL, 1899, p.22-23).

A Conferência tinha o objetivo de "[...] buscar meios de se pôr termo ao progressivo desenvolvimento dos armamentos actuaes e a assegurar por esse modo uma paz geral e duradoura" (BRASIL, 1899, p. 22-23), em um contexto de acirramento das tensões imperialistas entre as potências da Europa.

O Brasil respondeu à circular russa, em nota de 27 de janeiro de 1899, afirmando que não enviaria representantes à Conferência, mas que apoiaria as resoluções adotadas pelos delegados (BRASIL, 1914, p. 111). A justificativa brasileira foi a de que havia significativa diferença de nível de desenvolvimento entre os armamentos das grandes potências da Europa e os armamentos que o Brasil possuía, conforme ficou evidenciado no *Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores de 1899*:

> O objecto da Conferencia interessa a todas as nações, mas particularmente ás da Europa e ahi ás grandes potencias que mais teem desenvolvido os seus armamentos. Os do Brazil são bem modestos e bem inferiores ás suas necessidades. Elle [o Brasil] pois não poderia tomar o compromisso de os não augmentar e logo deixaria de ser apto para influir com o seu voto em deliberações certamente humanitarias, mas provocadas de preferencia pelas conveniencias immediatas da politica do velho Mundo (BRASIL, 1899, p. 22-23).

Além do argumento referente à assimetria entre os armamentos das potências europeias e os brasileiros, a recusa brasileira em participar da Conferência deu-se em função da conjuntura macroeconômica adversa por que passava o Brasil na virada do século XIX para o XX, devido às consequências deletérias da política do encilhamento do início da década de 1890. Em 1898, o Brasil havia firmado o primeiro *funding loan* (empréstimo de consolidação) com os bancos credores, o qual previa uma

política de estabilização monetária caracterizada por severos cortes nas despesas governamentais (FRANCO, 1990, p. 26-28). Dessa forma, a não participação na Conferência da Haia de 1899 deve ser entendida também como um esforço para a contenção de despesas por parte do governo brasileiro.

II Conferência de Paz da Haia (1907)

A II Conferência de Paz da Haia (1907), no entanto, foi marcada pela convergência de posições entre o Brasil e Rússia. O Barão do Rio Branco instruíra Rui Barbosa, o delegado brasileiro na Haia, a apoiar a posição russa sobre o estacionamento nas águas neutras dos navios dos países participantes em guerra. O delegado russo Alexander Nelidov, por sua vez, apoiou a tese brasileira da igualdade soberana dos estados. A Rússia foi o único país europeu que apoiou a posição do Brasil na Haia, o que se deve, de certa forma, à fragilização da posição russa em decorrência da derrota militar sofrida pelo país na Guerra Russo-Japonesa (1904-1905) (KOMISSAROV, 2009, p. 43-44).

A convergência brasileiro-russa na Haia provocou impressão positiva mútua entre as autoridades dos dois países. O chanceler russo Alexander Izvolsky afirmou que Rio Branco "sempre se tem mostrado, sincera e eficientemente, favorável à Rússia". O chanceler brasileiro, por sua vez, agradeceu pessoalmente o apoio russo às posições do Brasil na Conferência. Em reconhecimento à atividade construtiva do Brasil na Conferência, o Barão do Rio Branco foi condecorado pelo governo russo com a Grã-Cruz da Águia Branca (KOMISSAROV, 2009, p. 43-44).

Convenção de Arbitramento (1910)

Mavrikiy Prosor, ministro plenipotenciário da Rússia no Rio de Janeiro, enviou ao chanceler russo, Izvolsky, proposta brasileira, elaborada pelo Barão do Rio Branco, a respeito da conclusão de uma Convenção de Arbitramento entre o Brasil e a Rússia (KOMISSAROV, 2009, p. 44).

A Convenção foi assinada em agosto de 1910, ratificada por ambos os países em 1911 e promulgada pelo governo brasileiro, por meio do Decreto n. 9.586, em 22 de maio de 1912 (BRASIL, 1912-1913). Essa Convenção pode ser considerada decorrência do processo de convergência política

entre o Rio de Janeiro e São Petersburgo iniciado na II Conferência de Paz da Haia.

Morte de Piotr Maksimov (1915)

Indicativo da aproximação política brasileiro-russa foi o fato de a morte de Piotr Maksimov, enviado extraordinário e ministro plenipotenciário da Rússia no Brasil desde maio de 1910, em 1915, ter merecido menção na seção "Fallecimento de Pessoas Notaveis" do *Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores de 1915-1916*.

O Relatório descreve as homenagens prestadas pelo governo brasileiro a Maksimov: "[a]o llustre extincto [Piotr Maksimov] foram alli [em Petrópolis] prestadas as honras militares que lhe competiam, e o nosso Ministro em Petrogrado, segundo instrucções da Chancelaria Brasileira, apresentou votos de pezar ao Governo da Russia" (BRASIL, 1916, p. 6).

I Guerra Mundial (1914-1918)

A I Guerra Mundial (1914-1918) representou um marco nas relações bilaterais. Em primeiro lugar, a eclosão do conflito provocou a redução das relações à esfera puramente diplomática (VOZ DA RÚSSIA, 2012), devido aos ataques de submarinos alemães a embarcações mercantes no Oceano Atlântico.

A ocupação alemã de parcelas do território russo durante a guerra trouxe restrições à representação diplomática brasileira na Rússia. Em 1915, a exigência do governo alemão sobre os *exequatur* dos cônsules estrangeiros tornou-se extensiva aos cônsules estabelecidos nos territórios da Rússia ocupados pelo Exército alemão, o que foi comunicado ao governo brasileiro, por meio do seguinte telegrama da Legação brasileira em Berlim, datado de 14 de outubro de 1915 (BRASIL, 1931, p. 115):

> Transmets : 188. – Octobre 14. – Ministre communique nos consuls Russie territoire occupé mêmes conditions France – Belgique. – Signé: Teffé. – Amaral, Ministre. Brésil[4].

4 "Transmito: 188. – Outubro 14. – Ministro comunica nossos cônsules Rússia território ocupado mesmas condições França – Bélgica. – Assinado: Teffé. – Amaral, Ministro. Brasil" (tradução do autor).

O progressivo aumento das tensões entre o Brasil e a Alemanha, decorrente do torpedeamento de embarcações brasileiras por submarinos alemães, ocasionou maior aproximação política com a Rússia. Em 2 de junho de 1917, o Brasil emitiu nota-circular aos governos estrangeiros a respeito da revogação da neutralidade do país em favor dos Estados Unidos; essa nota foi respondida pelo Governo russo, diretamente à Legação brasileira acreditada em Petrogrado, em 11 de junho do mesmo ano (BRASIL, 1920, p. 70).

A tramitação da lei de revogação da neutralidade do Brasil, informada em ofícios ao governo russo, recebeu elogios do ministro das Relações Exteriores da Rússia Mikhail Tereshchenko. A notícia da declaração de guerra do Brasil à Alemanha, contudo, não recebeu resposta russa, uma vez que coincidiu com a tomada do poder pelos bolcheviques, em novembro de 1917 (BANDEIRA, 2004, p. 428-429).

Intercâmbio cultural e científico

As relações entre o Brasil e a Rússia também foram marcadas por iniciativas pontuais de intercâmbio cultural e científico, por meio de permuta de livros entre instituições dos dois países e da realização de expedições científicas.

Houve troca de publicações entre o Museu Nacional de São Paulo e a Sociedade Naturalista de São Petersburgo e entre a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro e a biblioteca da Universidade de Moscou e as bibliotecas públicas de São Petersburgo e Odessa (VOLSKII, 1970, p. 14).

Uma expedição científica russa chegada ao Brasil em 1914-1915 contou com a presença do etnolinguista russo, Heinrich Manizer, que realizou significativos estudos sobre a língua dos índios botocudos (KOMISSAROV, 2009, p. 14-15).

Embora seja obscurecido em comparação com a grande expedição científica liderada pelo Barão de Langsdorff ao Brasil na década de 1820, o intercâmbio cultural e científico entre o Brasil e a Rússia no período entre 1889 e 1917 representou o desejo das duas sociedades de aprofundar o conhecimento mútuo.

Imigração

Introdução

O período entre 1889 e 1917 foi marcado por expressiva imigração de russos e de outras etnias componentes do Império Russo (poloneses, ucranianos, bielorrussos, lituanos e armênios) ao Brasil, motivada, entre outros fatores, pelas convulsões sociopolíticas na Rússia – como a Primeira Guerra Mundial e as duas Revoluções de 1917 (CLISSOLD, 1970, p. 2).

Primeira onda (1906-1917)

A imigração de russos ao Brasil é dividida em "ondas". A primeira onda, que abrangeu o período entre a chegada dos primeiros imigrantes ao país (1906) e as duas Revoluções Russas de 1917, foi motivada por razões predominantemente religiosas (ZHEBIT, 2009, p. 196, 204).

A maioria dos russos pertencentes a essa primeira onda era conhecida como *starovery* (fiéis do antigo credo), que era um grupo descontente com as reformas litúrgicas promovidas pela Igreja Ortodoxa Russa. Desse modo, o estabelecimento da Igreja Ortodoxa Russa no Brasil foi concomitante com a chegada dos primeiros imigrantes russos (ZHEBIT, 2009, p. 196, 204).

Como a maior parte desses imigrantes era composta de camponeses – provenientes de todas as regiões do Império e com larga experiência no cultivo do trigo, centeio, cevada e girassol –, a destinação do fluxo migratório deu-se para as regiões rurais do Sul do Brasil, onde os imigrantes fundaram, em 1909, a cidade de Campina das Missões, no Rio Grande do Sul (ZHEBIT, 2009, p. 196, 204).

O início da década de 1910 foi marcado pelo ingresso de milhares de imigrantes do Império Russo ao Brasil, especialmente de camponeses. Dados estatísticos dão conta de que 19.525 imigrantes russos entraram legalmente no Rio Grande do Sul até 1912 (ZHEBIT, 2009, p.40, 204).

Segunda onda (1917-1923)

A segunda onda da imigração russa ao Brasil, iniciada com as Revoluções de 1917 e intensificada com a Guerra Civil na Rússia (1917-1923), teve conotação marcadamente política, uma vez que parcela significativa

dos imigrantes era composta por representantes de diversos grupos sociais e profissionais descontentes com o bolchevismo ou por refugiados que haviam sido desalojados em função dos conflitos na Rússia (ZHEBIT, 2009, p. 197, 204-205).

Como considerável parte desse contingente possuía elevada capacitação profissional, a imigração da segunda onda destinou-se, sobretudo, aos grandes centros urbanos, onde os imigrantes obtiveram empregos em profissões liberais, como engenheiros, cientistas e professores (ZHEBIT, 2009, p.197, 204-205).

As revoluções na Rússia (1917)

Os dramáticos eventos de 1917 (a derrocada do regime tsarista e as duas Revoluções Russas) acabariam por culminar no rompimento de relações diplomáticas entre o Brasil e a Rússia bolchevique.

O reconhecimento do governo provisório

O Brasil reconheceu, em 9 de abril de 1917, o governo provisório de Alexander Kerensky, formado após a deposição do Tsar Nicolau II. Nesse dia, o chanceler brasileiro Lauro Müller expediu telegrama endereçado ao presidente do governo provisório da Rússia nos seguintes termos:

> Tenho muito prazer em reconhecer o governo provisório da Rússia, assegurando a Vossa Excelência que terei o maior empenho em contribuir quanto a mim couber para manter as mais cordiais relações de amizade com esse governo e o povo russo (BANDEIRA, 2004, p. 427-428).

Embora o governo brasileiro tenha recebido garantias de que o novo governo russo contava com apoio popular (BARRETO FILHO, 2001, p. 44), o *Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores de 1916-1917* demonstrou que o reconhecimento prévio pelas grandes potências foi a real motivação para que o governo brasileiro reconhecesse o regime de Kerensky:

> Recentemente, operou-se na Russia uma revolução popular, de que resultou a abdicação do Tzar e a queda da dynastia Romanoff.

> O poder supremo da nação ficou, de facto, nas mãos da Assembléa Nacional ou Duma, que organizou um Governo provisorio.
>
> *Tendo sido esse Governo de facto reconhecido immediatamente pelas potencias da Entente, – Grã-Bretanha, França e Italia, – e logo depois, pelo Japão, Estados Unidos da America e China, o Governo brasileiro não teve duvida em tambem reconhecê-lo*; – o que se deu em data de 9 de abril ultimo.
>
> A nação russa vai ser consultada e terá occasião de pronunciar-se sobre a forma definitiva do Governo que deverá dirigir os seus destinos (BRASIL, 1931, p. 99) (grifo nosso).

O NÃO RECONHECIMENTO DO REGIME BOLCHEVIQUE

A notícia da ascensão dos bolcheviques ao poder em novembro de 1917, em substituição ao governo provisório de Kerensky, passou largamente desapercebida pelos círculos oficiais do Brasil. Moniz Bandeira (2004, p. 425) atribui isso às dificuldades de comunicação, uma vez que os telégrafos de Petrogrado foram ocupados pelos guardas vermelhos, e à suposta falta de sensibilidade das autoridades brasileiras diante do verdadeiro significado do evento.

O não reconhecimento brasileiro foi justificado à época pela instabilidade e pela indefinição que se seguiu à tomada do poder pelos bolcheviques:

> A situação na Russia é muito melindrosa. O respectivo Governo Provisorio, que havia sido reconhecido pelas Grandes Potencias Alliadas, pelo Brasil e por outros Paizes, foi derrubado por um movimento popular. O novo Governo, que lhe succedeu, tem atravessado um periodo mui difficil, com a ordem interna profundamente alterada e sucessivos movimentos de fraccionamento do territorio nacional.
>
> Os ultimos successos da guerra, occorridos na fronteira russo-allemã, tornaram ainda mais grave essa situação.
>
> A Russia, evidentemente, está atravessando uma crise nacional e internacional bem séria, cujas consequencias, por emquanto, não

> podem ser previstas. Por isso mesmo, os Governos Alliados têm se recusado a reconhecer os actos e factos decorrentes da actual situação da grande Nação Slava (BRASIL, 1920, p. 142).

Embora a alegação brasileira de que a instabilidade política inviabilizava o reconhecimento do novo governo russo tivesse validade para o período imediatamente posterior à Revolução de Outubro, a persistência do não reconhecimento nos anos seguintes só pode ser justificada em função da oposição de segmentos da sociedade brasileira à manutenção de relações com um estado socialista e revolucionário como a Rússia soviética e, posteriormente, a União Soviética[5].

Em seguida, o governo bolchevique enviou telegrama às representações diplomáticas russas no exterior, ordenando o afastamento de todos os diplomatas que se recusassem a implementar a política externa do novo regime. Em função dessa diretiva, Alexander Scherbatsky, enviado extraordinário e ministro plenipotenciário da Rússia no Brasil, foi demitido (KOMISSAROV, 2009, p. 44-45).

Representação dos interesses brasileiros na Rússia pela Noruega

Em 1918, Gustavo Vianna Kelsch, encarregado de negócios do Brasil na Rússia, enviou telegrama cifrado aventando a possibilidade de sair do país e de repassar a defesa dos interesses brasileiros à representação diplomática da Noruega em Petrogrado:

> Isolado terra linhas maximalistas [bolcheviques] e sem comunicações marítima terrestre junho ponto Maioria representantes aliados já ausentes outros partem ponto Se impossível próxima volta contam ir Odessa ponto Sigo também Inglaterra receber ordens ponto Nossos interesses cargo Noruega (BANDEIRA, 2004, p. 431).

Em decorrência da saída de Vianna Kelsch da cidade de Petrogrado em 1918 – justificada pelo Itamaraty em função da "recente invasão das forças alemãs nesse paiz" –, os interesses brasileiros na Rússia passaram a ser defendidos pela Legação do Reino da Noruega situada na capital russa (BRASIL, 1920, p. 142-143).

5 Sobre a reação da sociedade brasileira à Revolução de Outubro, cf. BANDEIRA (2004).

Fechamento da Legação da Rússia no Rio de Janeiro (1920)

A Legação da Rússia no Rio de Janeiro, comandada por elementos ligados ao governo provisório que havia sido deposto pelos bolcheviques, dependia financeiramente dos créditos de defesa nacional do governo brasileiro, tendo o presidente Nilo Peçanha concordado em conceder dois empréstimos à representação russa em 1918 e 1919, no valor total de 45:000$000 (BANDEIRA, 2004, p. 427).

Em razão da inviabilidade de seu funcionamento, a Legação foi fechada em dezembro de 1920. Como consequência, o encarregado de negócios russo no Brasil, Georgi Brandt, entregou onze volumes de arquivos da Legação russa ao Itamaraty (BANDEIRA, 2004, p. 433).

As relações diplomáticas entre o Brasil e a União Soviética só viriam a ser estabelecidas quase trinta anos depois, em abril de 1945, no contexto da participação conjunta dos dois países no campo dos Aliados na II Guerra Mundial[6].

Conclusão

A análise dos documentos e da bibliografia referentes às relações entre a Primeira República brasileira e o Império russo (1889-1917) demonstra que os contatos bilaterais abrangeram uma surpreendente variedade de temas, incomum para dois estados distantes geograficamente e que padeciam das dificuldades de comunicação que caracterizavam a diplomacia do final do século XIX e do início do século XX.

Ao contrário da caracterização, feita por Flávio Castro (1993, p. 111-112), das relações brasileiro-russas do período entre 1892 e 1917 como "hibernais", em função da suposta inexistência de qualquer fato relevante nas interações bilaterais, as fontes primárias demonstram que houve gestões oficiais dos dois governos em uma série de temáticas importantes, como a ampliação do comércio, o estabelecimento de uma rota marítima direta entre os dois países, a concertação política bilateral

6 Para uma abordagem aprofundada das relações não oficiais entre o Brasil e a União Soviética no período entre 1917 e 1947, especialmente a relação entre o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista da União Soviética (PCUS), cf. HILTON (1991).

(por meio da assinatura da Convenção de Arbitramento de 1910) e a assistência aos imigrantes russos no Brasil.

O fator ideológico – isto é, a oposição entre a concepção republicana e a monárquica de governo – não representou restrição significativa ao encaminhamento das relações brasileiro-russas no período. Dentro da dicotomia entre a ideologia e o pragmatismo na formulação da política externa de um país, a documentação demonstra que considerações ideológicas tiveram influência apenas na demora russa em reconhecer o governo republicano brasileiro, enquanto o pragmatismo preponderou em situações como a convergência política bilateral na II Conferência de Paz da Haia – de que são exemplos o apoio russo à tese brasileira da igualdade soberana dos estados e o apoio brasileiro à posição russa sobre o estacionamento nas águas neutras dos navios dos países participantes em guerra – e as tentativas de estabelecer linha de navegação direta entre os dois países.

O pragmatismo da relação bilateral também se manifestou na concepção russa do Brasil como "porta de entrada" de São Petersburgo na América Latina, o que é comprovado pelo fato de a Legação russa no Rio de Janeiro ter assumido cumulativamente as relações diplomáticas da Rússia com outros países do Cone Sul, como a Argentina, o Uruguai, o Paraguai e o Chile, durante o final do século XIX e o início do século XX.

Outros fatores, além da ideologia, influenciaram as relações entre a jovem República brasileira e o Império russo. O fato, destacado por Komissarov ([s.d.]), de os dois países estarem vinculados a lógicas regionais políticas e econômicas distintas – o Brasil, vinculado politicamente ao sistema interamericano e dependente economicamente do Reino Unido e dos Estados Unidos; a Rússia, ligada ao sistema europeu herdado do Congresso de Viena (1815) – representou uma restrição ao aprofundamento das relações econômicas bilaterais, como ficou demonstrado pelo malogro das tentativas de eliminar os intermediários no comércio bilateral e de estabelecer a linha de navegação direta entre o Rio de Janeiro e Odessa.

Referências Bibliográficas

Fontes primárias

BRANCATO, S. M. L. (org.). *Arquivo diplomático do reconhecimento da República*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993. v. 2.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de estado das Relações Exteriores Carlos Augusto de Carvalho em maio de 1895*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1895. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1609/>. Acesso em: 2 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de estado das Relações Exteriores Carlos Augusto de Carvalho em 30 de abril de 1896*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1610/>. Acesso em: 2 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de estado das Relações Exteriores general de Brigada Dionisio E. de Castro Cerqueira em 12 de julho de 1898*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1612/>. Acesso em: 2 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de estado das Relações Exteriores Dr. Olyntho de Magalhães em 23 de maio de 1899*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1780/>. Acesso em: 2 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de estado das Relações Exteriores comprehendendo o periodo decorrido de 18 de Maio de 1913 a 3 de Maio de 1914*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1785/>. Acesso em: 2 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de estado das Relações Exteriores comprehendendo o periodo decorrido de 1º de Julho de 1915 a 22*

de Junho de 1916. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u2314/>. Acesso em: 2 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de estado das Relações Exteriores comprehendendo o periodo decorrido de 23 de Junho de 1916 a 3 de Maio de 1917*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1787/>. Acesso em: 2 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de estado das Relações Exteriores comprehendendo o periodo decorrido de 1 de Maio de 1917 a 3 de Maio de 1918*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1788/>. Acesso em: 2 dez. 2012.

Livros e artigos

BACIGALUPO, G. Z. de. As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 43, n. 2, p. 59-86, jul. 2000. Disponível em: <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi/2000/2643.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2008.

BANDEIRA, L. A. M. *O ano vermelho*: a Revolução Russa e seus reflexos no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

BARRETO FILHO, F. de M. *Os Sucessores do Barão*: 1912-1964: Relações Exteriores do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CASTRO, F. M. de O. As relações oficiais russo-soviéticas com o Brasil (1808-1961). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 36, n. 2, p. 101-118, jul. 1993. Disponível em: <http://www.mundorama.info/Mundorama/RBPI_-_1993-2007_files/RBPI_1993_2.pdf>.

CLISSOLD, S. (Ed.). *Soviet Relations with Latin America, 1918-1968*: A Documentary Survey. Londres: Oxford University Press, 1970.

DEGTIAREVA, M. Acervo revela história das relações diplomáticas entre Rússia e Brasil. *Gazeta Russa*, 13 nov. 2012. Disponível em: <http://gazetarussa.com.br/articles/2012/11/13/acervo_revela_historia_das_

relacoes_diplomaticas_entre_russia_e_bras_16413.html>. Acesso em: 2 dez. 2012.

FRANCO, G. A primeira década republicana. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso*: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GUIMARÃES, L. L. Brasil-URSS: os processos de mudança e as relações bilaterais. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990):* O desafio geoestratégico. São Paulo: Nupri/USP, 2000.

HILTON, S. *Brazil and the Soviet Challenge, 1917-1947*. Austin: University of Texas Press, 1991 (1ª ed).

JELAVICH, B. *St. Petersburg and Moscow*: tsarist and Soviet foreign policy, 1814-1974. Bloomington: Indiana University Press, 1974.

KOMISSAROV, B. In: ZHEBIT, A. (org.). *Brasil-Rússia*: história, política e cultura. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

KOMISSAROV, B. *Razgovor c Borisom Komissarovym*: Strany-miry, kotorye obyazany sotrudnichat' [Conversa com Boris Komissarov: países-mundo que são obrigados a cooperar]. [s.d.]. Disponível em: <http://ecsocman.hse.ru/data/524/189/1217/5.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2012.

VOLSKII, V. V. The Study of Latin America in the U.S.S.R. In: OSWALD, J. Gregory (Comp.). *Soviet Image of Contemporary Latin America:* A Documentary History, 1960-1968. Austin: University of Texas Press, 1970.

VOZ DA RÚSSIA. *Nós e a América Latina:* Crônicas Selectas de Diferentes Épocas: Da história das relações com o Brasil. 7 jan. 2012. Disponível em: <http://portuguese.ruvr.ru/radio_broadcast/40187753/68101392.html>. Acesso em: 30 nov. 2012.

Haiti: cronologia das eleições presidenciais de 2015-2016

Talita Borges Vicari* e Dario André Sensi**

Resumo

O processo eleitoral no Haiti, iniciado em 2015, foi objeto de sucessivos adiamentos. Após suspender por prazo indefinido o segundo turno, o Conselho Eleitoral Provisório (CEP, equivalente ao TSE no Brasil) recomendou, por suspeita de fraude, o cancelamento do primeiro turno das eleições presidenciais, realizado em outubro de 2015, e propôs novo calendário eleitoral, com a realização do 1º e 2º turnos presidenciais em outubro de 2016 e janeiro de 2017, respectivamente. Com a passagem do furacão Matthew pelo país – o pior desastre natural desde o terremoto de 2010 –, postergou-se a realização do primeiro turno das eleições para novembro de 2016. A presente cronologia reúne as principais etapas desse processo que culminou, em fevereiro de 2017, com a posse do presidente-eleito Jovenel Moïse.

Palavras-chave: Eleições; Haiti; Jovenel Moïse.

2/3/2015: Presidente Michel Martelly publica, no jornal oficial da República, *Le Moniteur*, decreto eleitoral que constitui a base legal necessária para a realização das eleições municipais, legislativas e presidencial.

11/3/2015: Conselho Eleitoral Provisório (CEP) anuncia proposta de calendário eleitoral, com a convocação do primeiro (9/8/2015) e segundo (25/10/2015) turnos das eleições legislativas. Junto ao segundo turno das legislativas, seriam também realizados o primeiro turno das

* Talita Borges Vicari é diplomata de carreira e chefe, substituta, da Divisão do Caribe do Ministério das Relações Exteriores.

** Dario André Sensi é diplomata de carreira e subchefe da Divisão do Caribe do Ministério das Relações Exteriores.

eleições presidenciais e as eleições locais. Reserva a data de 27/12/2015 para eventual segundo turno das eleições presidenciais.

20/5/2015: Dos 73 candidatos à presidência pré-registrados no CEP, 66 confirmam suas inscrições.

11/6/2015: CEP publica listagem definitiva com os 58 candidatos aprovados e habilitados a concorrer à presidência do Haiti nas eleições de 2015.

9/8/2015: Realização do primeiro turno das eleições legislativas. São registrados alguns episódios de vandalismo contra locais de votação, intimidação de eleitores, impedimento do direito de votar e bloqueio de ruas, com queima de pneus. Violência deixa saldo de cinco mortos e quarenta feridos. Estima-se comparecimento às urnas em torno de 18% (no Haiti, o voto não é obrigatório).

25/10/2015: Segundo turno das eleições legislativas, primeiro turno das eleições presidenciais e eleições locais transcorrem de forma tranquila, com 1503 dos 1508 centros de votação funcionando normalmente.

5/11/2015: Divulgação dos resultados preliminares das eleições de 25/10/2015. Jovenel Moïse, do *Parti Haïtien Tèt Kale* (PHTK), é o candidato a presidente mais votado, com 32,81% dos votos; Jude Célestin, do *Ligue Alternative pour le Progres et L'Emancipation Haitienne* (LAPEH), obtém 25,27%; Moïse Jean-Charles, do partido *P'tit Dessalines*, 14,27%; e Maryse Narcisse, do partido *Fanmi Lavalas*, 7,05%. Após a publicação dos resultados, oito candidatos presidenciais (Moïse Jean Charles, Jude Célestin, Sauveur Pierre Etienne, Jean-Henry Ceant, Steeven I. Benoit, Charles Henry Baker, Eric Jean- Baptiste, e Samuel Madistin) contestam a apuração preliminar e pedem a formação de comissão investigadora independente. Seguem-se protestos de rua, alegadamente organizados por partidários dos partidos *Fanmi Lavalas* e *P'tit Dessalines*.

24/11/2015: Divulgação dos resultados definitivos do primeiro turno das eleições presidenciais. Jovenel Moïse (*PHTK*) confirma sua liderança, com 32,75% dos votos, seguido por Jude Célestin (*LAPEH*), com 25,29%, Moïse Jean-Charles (*P'tit Dessalines*), com 14,27%, e Maryse Narcisse (*Fanmi Lavalas*), com 7,05%. As cifras apresentam grande contraste em relação a pesquisa eleitoral realizada antes do pleito eleitoral, que colocava Jude Célestin com 31,6% das intenções de voto, e Jovenel Moïse, com 12,7%.

15/12/2015: Jude Célestin solicita, como condição para sua participação no segundo turno das eleições presidenciais, o estabelecimento de uma comissão independente de verificação da votação. Tal pedido é acatado com a criação de uma Comissão Nacional de Avaliação Eleitoral.

21/12/2015: CEP comunica à população, aos partidos políticos e aos candidatos decisão de adiar eleições locais, legislativas e presidenciais (segundo turno), inicialmente programadas para 27/12/2015. Esclarece que a decisão decorre da formação de Comissão Nacional de Avaliação Eleitoral, cujas recomendações devem ser levadas em conta para a realização do segundo turno.

3/1/2016: Comissão Nacional de Avaliação Eleitoral, composta por cinco representantes de diferentes setores da sociedade haitiana, publica relatório sobre os resultados do primeiro turno das eleições presidenciais, em que reconhece a ocorrência de irregularidades. Recomenda medidas de aperfeiçoamento para o processo, mas não subscreve as "fraudes maciças" alegadas pelos candidatos derrotados, apoiando a continuação do pleito com a realização do segundo turno.

5/1/2016: Presidente Michel Martelly publica despacho presidencial convocando a população haitiana para o segundo turno das eleições, a ser realizado em 24/1/2016.

18/1/2016: Jude Célestin anuncia que não participará da segunda fase do pleito, programada para 24/1/2016, e lança apelo enfático à população para que boicote as eleições. A desistência do candidato contribui para a eclosão de protestos violentos que tomam o país nos dias subsequentes ao anúncio.

22/1/2016: Após série de ataques a postos de votação em todo o país e distúrbios violentos na capital, o CEP anuncia adiamento *sine die* do segundo turno das eleições presidenciais e das eleições parlamentares parciais, previstas para 24/1/2016. No mesmo dia, ocorrem manifestações violentas, com depredação de veículos, de lojas e queima de pneus.

5/2/2016: Os poderes Executivo e Legislativo firmam acordo político, com vistas a assegurar a continuidade institucional, ameaçada pela inexistência de presidente eleito. O acordo prevê realização do segundo turno das eleições presidenciais em 24/4/2016, com publicação dos resultados em 6/5/2016.

7/2/2016: Conforme previsto no acordo firmado em 5/2/2016, o presidente Michel Martelly se dirige à nação para comunicar o fim de seu mandato e o vazio no Executivo provocado pela ausência de presidente eleito. Em discurso de resposta, o presidente da Assembleia Nacional, Jocelerme Privert, toma nota e anuncia a vacância presidencial.

14/2/2016: Congresso haitiano elege Jocelerme Privert como presidente interino, com previsão máxima de permanência no cargo por 120 dias, até 14/6/2016.

24/4/2016: Esgota-se o prazo fixado pelo acordo político de 5/2/2016 para a realização do segundo turno das eleições presidenciais, sem que novas datas tenham sido anunciadas. O presidente interino, Jocelerme Privert, institui "Comissão de Avaliação e Verificação Eleitoral" *ad hoc* para analisar os resultados do primeiro turno. A Comissão tem prazo estabelecido de 30 dias para cumprir seu mandato.

3/5/2016: Relatório da "Comissão de Avaliação e Verificação Eleitoral" recomenda a repetição do primeiro turno das eleições presidenciais. O relatório afirma que "houve mais votos irregulares do que regulares nas eleições de 2015" e avalia que o "edifício inteiro das eleições está comprometido".

6/6/2016: CEP anuncia novo calendário eleitoral. Acatando recomendação da "Comissão de Avaliação e Verificação Eleitoral", o CEP determina a repetição do primeiro turno das eleições presidenciais, na data de 9/10/2016. O calendário eleitoral prevê publicação dos resultados preliminares do primeiro turno em 21/10/2016, e dos resultados definitivos em 22/11/2016. Reserva a data de 8/1/2017 para eventual segundo turno das eleições presidenciais, com divulgação de resultados preliminares em 20/1/2017, e de resultados definitivos em 30/1/2017.

8/6/2016: União Europeia decide encerrar os trabalhos de sua Missão de Observação Eleitoral no Haiti. A missão europeia avalizara os resultados do primeiro turno em 25/10/2015, cancelados pelo CEP com a proposta do novo calendário eleitoral na antevéspera.

14/6/2016: Vence o prazo do acordo político de 5/2/2016 para a presidência provisória de Jocelerme Privert, que permanece no cargo sem que a Assembleia Nacional tenha deliberado sobre a extensão de seu mandato.

7/7/2016: Porta-voz do Departamento de Estado dos EUA anuncia retirada do apoio financeiro dos EUA ao processo eleitoral no Haiti.

11/07/2016: Em declaração à imprensa local, o primeiro-ministro Enex Jean-Charles garante que, a despeito da retirada do apoio financeiro dos EUA, o governo haitiano assumirá a responsabilidade por financiar o restante dos gastos orçados para a realização das eleições, cujo custo total, no formato previsto pelo CEP, é estimado em US$ 55 milhões.

14/7/2016: Após três tentativas frustradas, em 14, 21 e 28 de junho, a Assembleia Nacional é convocada pela quarta vez para, nos termos do acordo político de 5/2/2016, adotar decisão que dê solução institucional para o decurso, em 14/6/2016, do mandato do presidente provisório Jocelerme Privert. Como nas ocasiões anteriores, o Parlamento não logra alcançar quórum mínimo para a votação das propostas.

20/7/2016: O presidente interino Jocelerme Privert autoriza a publicação de decreto convocando as eleições legislativas parciais e presidenciais, conforme calendário eleitoral proposto pelo CEP em 6/6/2016.

11/8/2016: O Conselho Permanente da OEA aprova, por consenso, Declaração sobre o Processo Eleitoral no Haiti. Fruto de projeto apresentado pelo governo haitiano com apoio da CARICOM, o texto expressa o apoio da organização ao calendário eleitoral proposto pelo CEP, insta as autoridades haitianas a tomar as decisões necessárias acerca do governo interino e mantém o tema na agenda do Conselho.

4/10/2016: Passagem pelo Haiti do furacão Matthew, o mais devastador desastre natural no país desde o terremoto de 2010. Avalia-se que 120 mil famílias tiveram suas casas danificadas ou destruídas e que 1,4 milhão de pessoas enfrentaram estado de urgência humanitária. Segundo estimativas, entre 80% e 90% do território do Departamento do Sul (cuja capital é Les Cayes) teria sido afetado, com a destruição de 90% dos cultivos agrícolas e das casas e danos a 70% das escolas, além da quase total destruição da cobertura vegetal. Nessas condições, o primeiro turno das eleições presidenciais, previsto para 9/10/2016, foi postergado para 20/11/2016.

20/11/2016: Eleições presidenciais são bem-sucedidas e realizadas de forma pacífica, apesar das limitações materiais e logísticas decorrentes da passagem do furacão Matthew, que comprometeu cerca de 30% da

infraestrutura eleitoral no Departamento do Sul. Estima-se entre 15% e 20% a participação dos eleitores.

28/11/2016: CEP divulga os resultados preliminares das eleições presidenciais, com indicação de vitória em primeiro turno, com 55,6% dos votos, do candidato Jovenel Moïse, do *Parti Haitien Tèt Kale* (PHTK). De acordo com a legislação eleitoral, a vitória no primeiro turno é assegurada caso o candidato obtenha maioria absoluta (50% mais um dos votos) ou caso o primeiro colocado tenha uma vantagem de mais de 25% em relação ao segundo candidato mais votado.

3-5/12/2016: Os três candidatos que se seguiram a Jovenel Moïse na lista de mais votados, a saber, Jude Célestin (*LAPEH*), Jean-Charles Moïse (*P`tit Dessalines*) e Maryse Narcisse (*Fanmi Lavalas*), apresentam contestações judiciais dos resultados preliminares do primeiro turno das eleições presidenciais. Alegam fraude eleitoral, seja no âmbito da votação, seja no processo de apuração dos votos, e exigem recontagem dos votos apurados.

7/12/2016: Julgamento das queixas tem início no *Bureau de Contentieux Électoral Départemental* (BCED) do Departamento do Oeste. Dois dias depois, o BCED declara-se impedido de apreciar a substância das queixas, e as remete à instância recursal eleitoral de nível nacional (*Bureau de Contentieux Électoral National* – BCEN), a quem cabe julgar pedidos de recontagem total de votos.

27/12/2016: Processo de verificação das atas eleitorais é interrompido após interposição, por advogados dos partidos *LAPEH* e *P`tit Dessalines*, de moção de impedimento contra os integrantes do BCEN, os quais acusam de "parcialidade" e "conflito de interesses".

29/12/2016: Trabalhos de verificação de atas eleitorais são retomados após moção de impedimento ser julgada improcedente pelo CEP.

3/1/2017: CEP anuncia o resultado definitivo das eleições, confirmando, com 55,60% dos votos, a vitória de Jovenel Moïse.

7/2/2017: Posse de Jovenel Moïse, 58º presidente do Haiti.

Documentos Relevantes: Discurso

Palavras do senhor presidente da República, Michel Temer, no Dia do Diplomata

Brasília, 20 de abril de 2017.

Este é momento muito especial para os formandos do Instituto Rio Branco e para seus familiares, que conquistam importante vitória.

É momento muito especial para o Itamaraty, que recebe o valioso reforço de novos funcionários, selecionados e preparados na melhor tradição da nossa Chancelaria.

É momento muito especial, enfim, para o estado brasileiro, que vê valorizados o profissionalismo e a meritocracia, referências para nosso serviço público.

Mas, senhoras e senhores, se me permitem, este é momento muito especial, também, para o presidente da República.

Nesta data em que se celebra o aniversário do Barão do Rio Branco, é um privilégio vir ao Itamaraty prestar homenagem ao patrono da diplomacia brasileira. Neste que é o Dia do Diplomata, é com orgulho cívico que venho a esta Casa receber, de braços abertos, duas novas turmas do Instituto que leva o nome desse grande estadista – homem público que, acima de tudo, serviu ao Brasil, por sobre partidos e ideologias.

Caros formandos,

O mundo de hoje está muito distante do mundo de inícios do século XX, quando Rio Branco foi chanceler. Mas não será exagero dizer que esses dois mundos têm em comum o traço das profundas transformações.

Rio Branco e seus contemporâneos tiveram que lidar com um equilíbrio europeu que se desfazia. Tiveram que discernir, em meio à complexidade das mudanças em curso, o deslocamento dos eixos de poder.

Passado mais de um século, também nós nos vemos confrontados com um cenário externo que desafia a compreensão.

Os contornos que nos habituamos a reconhecer no cenário internacional vão-se esgarçando, vão-se apagando. E, frequentemente, não nos é dado antecipar que novas formas tomarão.

Vivemos tempos de incerteza e de instabilidade. Dizê-lo já se tornou lugar-comum. Mas lugar-comum que só faz confirmar-se a cada dia.

A contestação de fórmulas políticas consolidadas ganha terreno mesmo em democracias maduras. Tendências isolacionistas fazem contrapeso a dinâmicas de integração que pareciam asseguradas. Do conflito na Síria à tensão na Península Coreana, os focos de efervescência geopolítica não dão sinais de ceder. O extremismo violento ceifa a vida de homens, mulheres e crianças, indistintamente. O terrorismo chega a cidades e povoados presentes e ausentes de nosso imaginário geográfico. Prolonga-se o drama dos refugiados e migrantes. E as instituições internacionais não oferecem tantas das respostas que buscamos, das respostas de que precisamos.

Esses fortes ventos de transformação trazem, sem dúvida, motivos de apreensão. Mas são ventos que abrem, também, outra perspectiva, que quero enfatizar aos formandos: a de que a História nunca acaba, a de que a História está sempre em construção.

Confrontados com parâmetros que se acreditavam gravados em pedra e não o eram, somos coletivamente lembrados de que nossa ação pode, sim, moldar a realidade. Somos coletivamente lembrados de que nossas políticas podem, sim, dar-lhe novos rumos. Somos coletivamente lembrados, em suma, de que, sem voluntarismos infundados, e com os pés no chão, temos poder sobre nosso futuro.

Com os pés no chão, insisto, porque o sentido apurado da realidade é essencial para que atuemos sobre ela. Mas, como afirmei nas Nações Unidas – e foi aqui lembrado –, também com sede de mudança, porque não precisamos, não podemos aceitar as coisas como se apresentam. Apesar de todas as vicissitudes, essa é a lição edificante que nos dá o mundo lá fora.

Lição que nos deve motivar a vencer o discurso da acomodação. Lição que deve servir de incentivo a cada um dos que hoje se formam, a cada diplomata, no cumprimento de suas missões, grandes ou pequenas.

Nesta etapa de agudas imprevisibilidades, importante missão que nos cabe é prestigiar o sistema de regras e princípios que o Brasil ajudou a erguer ao longo das últimas décadas. Urge defender o primado do direito, urge fortalecer os mecanismos de governança global. Essa deve ser contribuição de nosso país para a reversão do *deficit* de ordem que, em diferentes instâncias, marca a vida internacional contemporânea.

Caros formandos, senhoras e senhores,

Também na vida nacional chegamos a conhecer a sensação de que certos pressupostos estariam definitivamente assimilados. De tão sólidos, pareciam imperturbáveis. Pois também no Brasil aprendemos que a História está em movimento, que as conquistas que pensávamos tão nossas exigem constante vigilância, permanente atenção.

Exemplo eloquente disso é nossa própria estabilidade econômica. Depois do Plano Real, acostumamo-nos à ideia, incontestável, de que só com responsabilidade fiscal pode haver crescimento sustentado. Acostumamo--nos à ideia, fundamental, de que já não se tolerariam flertes com a inflação. Porém, aos poucos, avanços que supúnhamos garantidos foram postos em xeque.

Agora, o Brasil voltou ao rumo. Agora, artífices de nossa História, estamos reconstruindo o caminho do desenvolvimento.

Sob o signo da harmonia e da independência entre os Poderes, e com base em muito diálogo, estamos levando adiante agenda de reformas ambiciosas, da qual não nos desviaremos. São reformas que resgatam nossa credibilidade, que permitem a retomada do crescimento, a geração de empregos. Reformas que garantem possa o estado manter e ampliar programas sociais – como temos feito.

Como bem disse o orador de uma das turmas, o Brasil tem pressa. Acrescento que a pressa do Brasil é, também, a pressa do governo. Em menos de 9 meses de mandato efetivo, já conferimos direção clara ao país. Mas, nos pouco mais de 20 meses que nos restam, muito ainda temos por fazer.

A política externa tem papel a desempenhar nessa obra conjunta que é a recuperação do Brasil. Mais do que nunca, esta é hora de falar ao mundo sobre o Brasil. É hora de projetar o novo país de oportunidades

que nasce das nossas reformas, do nosso renovado vigor institucional. É hora de atrair novos parceiros, novos investimentos, novos negócios.

Para isso, temos a inspirar-nos os padrões de excelência da diplomacia brasileira.

Trata-se de, com o realismo que não subestima os desafios, estar a serviço dos interesses do Brasil. Trata-se de, escapando aos dogmatismos, estar a serviço dos valores da sociedade brasileira.

Nosso interesse maior é o desenvolvimento do país, com empregos para todos e igualdade de oportunidades. Nossos valores: a paz, a democracia, os direitos humanos.

É para esta política externa, conduzida com segurança pelo chanceler Aloysio Nunes, que convoco nossos diplomatas: política externa universalista, sem preconceitos. Política externa que acredita, antes de tudo, na força transformadora do diálogo, do convencimento.

É nosso dever garantir o lugar do Brasil neste mundo em mutação. Os que hoje se formam já chegam com a responsabilidade de aportar sua energia para essa tarefa maior. Sei que não lhes faltam disposição e talento.

Ergamos novas pontes, exploremos novas trilhas. Em ativismo lúcido que não se afasta de nossas premências nem se deixa dispersar. Em ativismo lúcido que não ignora a realidade nem por ela deixa intimidar-se.

É nesse espírito que, na nossa região, estamos revitalizando o Mercosul, resgatando sua vocação original de democracia e livre-mercado. Que nos estamos aproximando dos parceiros da Aliança do Pacífico. Que estamos contribuindo para uma convergência pragmática.

É nesse espírito, ainda, que estamos impulsionando negociações econômicas já existentes, como aquela entre o Mercosul e a União Europeia, e inaugurando novas frentes mundo afora.

E é sempre nesse espírito que oriento minha própria agenda externa. Na Argentina e no Paraguai, reafirmamos a prioridade ao nosso entorno. Na Ásia, polo mais dinâmico da economia global, estivemos na China, na Índia e no Japão. No G20 e no BRICS, unimos esforços em favor de processos decisórios mais representativos. Aqui mesmo, neste auditório, recebemos governantes dos países da CPLP, cuja presidência agora exercemos, tendo por horizonte a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nas Nações Unidas, levamos nossa palavra de abertura ao

mundo e de apreço por sua pluralidade – pluralidade que compõe a própria essência do Brasil e que, como também assinalaram os oradores de ambas as turmas, está crescentemente refletida em nosso Serviço Exterior.

Este é o ânimo com que seguiremos: o ânimo de fazer da política externa uma política pública que responde verdadeiramente às demandas dos brasileiros.

Caros formandos,

O patrono de cada uma das turmas encarna virtudes que deverão guiá-los ao longo de suas trajetórias profissionais e pessoais.

Dom Paulo Evaristo Arns, patrono da turma de 2014, foi verdadeira reserva moral em período sombrio de nossa História. Foi religioso destemido e sensível aos imperativos do seu tempo. Fica como exemplo permanente de caridade e de fortaleza.

Bertha Lutz, patronesse da turma de 2015, como recordaram o orador da turma e o chanceler, inscreveu a igualdade de direitos entre homens e mulheres na Carta das Nações Unidas. Tinha a força de quem sabe estar do lado certo da História. Continua viva como símbolo duradouro de tenacidade na luta pelos direitos da mulher, na luta pela justiça.

Como paraninfo, ambas as turmas escolheram o embaixador Sérgio Danese, nosso embaixador em Buenos Aires. A eleição dupla é, em si mesma, reconhecimento cabal desse diplomata completo.

Cumprimento, ainda, os professores e servidores homenageados.

Senhoras e senhores, amigos todos,

Deixou-nos em fevereiro, prematuramente, o conselheiro Bruno Guerra Carneiro Leão, professor do Instituto Rio Branco. Bruno foi peça-chave em tantas vitórias importantes para o Brasil na OMC. O país perdeu um de seus mais brilhantes jovens diplomatas. Para homenageá-lo, e para estimular a produção de conhecimento em área estratégica, quero anunciar a criação do Prêmio Bruno Guerra Carneiro Leão de monografias em direito da OMC. Como, aliás, ensinou Rio Branco, o conhecimento é matéria-prima indispensável de nossa atuação diplomática. Bruno, com sua dedicação e entusiasmo, mostrou que o indivíduo faz a diferença.

Cada diplomata faz a diferença. Cada diplomata traz, consigo, sua experiência, sua perspectiva.

Sejam todos bem-vindos a esta Casa. Que aqui sejam felizes. Que saibam realizar-se. Que sintam o orgulho de servir ao Brasil.

Muito obrigado.

A Obrigação Universal de Desarmamento Nuclear

Antônio Augusto Cançado Trindade

Mais do que decorrente de atitudes voluntárias, o desarmamento constitui obrigação oriunda do artigo VI do TNP. Esta posição foi ratificada pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), em 1996, numa decisão unânime dos juízes de que "existe uma obrigação de buscar de boa-fé e levar a uma conclusão as negociações conducentes ao desarmamento nuclear em todos os seus aspectos". Passadas duas décadas desse parecer, a CIJ voltou a ser cenário de uma disputa envolvendo a questão do cumprimento do artigo VI do TNP. Em 2016, as Ilhas Marshall acionaram a Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra as potências nucleares em relação a testes com explosivos nucleares, sob o argumento que o desarmamento não está ocorrendo. A Corte rejeitou a abertura do processo por oito votos a oito (com o desempate dado pelo voto de qualidade do presidente).

Antônio Augusto Cançado Trindade pronunciou um dos votos dissidentes, asseverando que a CIJ tinha competência para julgar o caso e deveria ter examinado o mérito da demanda das Ilhas Marshall. O juiz brasileiro apontou também que há uma *opinio juris communis* consolidada de que as armas nucleares são ilegais de acordo com o Direito Internacional, assim como todas aquelas de destruição em massa. A FUNAG traz ao público brasileiro, em formato de livro, o voto em questão proferido pelo juiz brasileiro.

(Texto adaptado da apresentação do livro de autoria de Sérgio Eduardo Moreira Lima)

A União Europeia e sua política exterior – história, instituições e processo de tomada de decisão

Olivier Costa

A União Europeia é uma união econômica e política entre 28 países e um dos mais emblemáticos e bem-sucedidos exemplos de integração e formação de blocos regionais. Em virtude da notável relevância dessa organização internacional para os destinos da política internacional, a FUNAG lança, como parte da coleção "Poucas Palavras", a obra "União Europeia e sua Política Exterior – História, Instituições e Processo de Tomada de Decisão" de autoria de Olivier Costa, professor do College of Europe. O livro desnuda a composição e o funcionamento das instituições da União Europeia, descrevendo igualmente o processo de tomada de decisão na organização e apresentando a evolução da política externa do bloco, analisando, por fim, aspectos das relações entre a UE e o Brasil. O livro, que é um verdadeiro guia para entendermos a União Europeia, conta com apresentação escrita por João Gomes Cravinho, embaixador da União Europeia no Brasil.

(Texto adaptado a partir do prefácio do livro)

História social da Argentina contemporânea – 2ª edição revisada

Torcuato S. Di Tella

A presente versão, em português, do livro História Social da Argentina Contemporânea, de autoria do Professor Torcuato S. Di Tella, constitui iniciativa editorial para promover no Brasil o conhecimento do nosso grande vizinho e parceiro no Mercosul. Embora a relação com a Argentina seja estratégica para o Brasil e para o processo de integração regional, existe ainda uma lacuna bibliográfica nos dois países, nas respectivas línguas, português e espanhol, a respeito de narrativas e análises históricas que facilitem o entendimento mútuo.

A publicação cobre, assim, desde as raízes históricas da Argentina, a gênese de sua formação social, cultural e econômica, até o final do século XX e o início do governo de Néstor Kirchner. O autor narra de forma crítica, com a ironia que lhe era característica, a epopeia da formação da Argentina contemporânea. Nesse percurso, são tratados o processo de independência, a consolidação do estado argentino, o apogeu do regime oligárquico, as reformas eleitorais, o peronismo, os períodos militares e a redemocratização.

(Texto adaptado a partir da apresentação do livro de autoria de Sérgio Eduardo Moreira Lima)

30 Anos da ABC – Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira

João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima (Organizadores)

A comemoração dos 30 anos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – braço operacional do Ministério de Relações Exteriores para a prestação e recepção de cooperação técnica – constitui uma ocasião muito significativa, por ensejar reflexão sobre a trajetória percorrida, base necessária da ação futura. Nesse sentido, a pluralidade de visões presente neste volume, que incorpora perspectivas governamentais, da sociedade civil, do setor privado, do meio acadêmico e do Sistema das Nações Unidas, enriquece a avaliação da relevância da cooperação técnica internacional para a política externa brasileira e as três décadas de vida da ABC.

Desde 1987, a ABC tem sido protagonista na implementação e na coordenação da cooperação técnica internacional do Brasil. Nesse papel, tem sido instrumental para a promoção do desenvolvimento nacional e também para a melhoria das condições de vida em países amigos. A cooperação técnica representa instrumento indispensável da política externa brasileira e um poderoso recurso de *soft power* do Brasil.

(Texto adaptado a partir da apresentação do livro, de autoria de Aloysio Nunes Ferreira)

Brasileiros nos Estados Unidos – Meio século (re)fazendo a América (1960-2010)

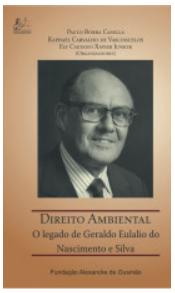
Álvaro Eduardo de Castro e Lima e Alanni de Lacerda Barbosa de Castro

Compatriotas nossos vêm há meio século, sobretudo nos períodos mais difíceis para o Brasil, emigrando em grande número para destinos que prometem – ou que parecem prometer – melhores condições de vida. Entre os muitos destinos no globo, os EUA mostram-se como um dos polos de maior atração.

Neste livro, Álvaro Lima e Alanni Barbosa analisam a evolução da situação das centenas de milhares de compatriotas que se dirigiram para aquele país a partir dos anos 1960. Mostram com grande clareza a evolução numérica dessas comunidades, do seu perfil demográfico e acadêmico, do espraiamento territorial e dos nichos econômicos gradualmente ocupados ao longo do tempo. Apontam, ainda, a transnacionalidade da situação das comunidades imigrantes brasileiras, resultante das facilidades de comunicação via redes sociais, que possibilitam aos imigrantes manterem uma vida nos dois países ao mesmo tempo – gerando uma espécie de "remessa cultural".

Para o MRE e sua Rede Consular, as informações, análises e reflexões inéditas deste estudo em muito contribuirão para o aperfeiçoamento de políticas públicas em benefício das comunidades brasileiras nos EUA.

(Texto adaptado a partir do prefácio de autoria de Luiza Lopes da Silva)



Direito Ambiental - O legado de Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva

Paulo Borba Casella, Raphael Carvalho de Vasconcelos e Ely Caetano Xavier Junior (Organizadores)

Um dos grandes nomes da contribuição brasileira, na política internacional, à promoção do multilateralismo e do direito internacional público foi o diplomata Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva. Em comemoração ao centenário de nascimento dessa personalidade da nossa diplomacia, a FUNAG lança o livro "Direito Ambiental – O legado de Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva". A publicação é uma coletânea de artigos do embaixador na fase preparatória para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, além de ensaios, alguns inéditos, sobre seus desdobramentos. O livro se divide em sete capítulos, sendo uma introdução genérica e seis temas específicos: 1. O meio ambiente no direito internacional: aspectos gerais; 2. Conferência do Rio; 3. Direito e ecologia; 4. O meio ambiente e as águas; 5. Poluição; 6. Fauna e flora; 7. Brasil, meio ambiente e direito.

(Texto adaptado a partir da apresentação, de autoria de Sérgio Eduardo Moreira Lima, e do prefácio, de autoria de Paulo Borba Casella, Raphael Crvalho de Vasconcelos e Ely Caetano Xavier Junior)

Esta publicação foi elaborada com as fontes Garamond,
Georgia, Myriad Pro e Trajan Pro, versões open type.