



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 16 – Nº 149 – Maio-Junho – 2015

ARTIGOS

3 Regionalizando as instituições da sociedade internacional: uma leitura dos novos debates

Regionalizing the institutions of international society: an overview of recent debates

MARIA BEATRIZ BONNA NOGUEIRA

12 A China na nova arquitetura geoeconômica global e o caso do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura

China in new global geo-economic architecture and the case of the Asian Infrastructure Investment Bank

DIEGO PAUTASSO

20 As Bases de Dados para Pesquisas em Paz e Conflitos: funcionalidades, similitudes e diferenças

Databases for Peace and Conflict Research: features, similarities and differences

MARCOS ALAN S. V. FERREIRA

THEO R. SANT'ANNA

29 O Trans-Pacific Partnership Agreement na agenda de propriedade intelectual dos Estados Unidos

The Trans-Pacific Partnership Agreement on the United States intellectual property agenda

HENRIQUE ZEFERINO DE MENEZES

PEDRO HENRIQUE MOTA DE CARVALHO

37 A Organização Mundial do Comércio – OMC e os mecanismos de indução ao cumprimento

The World Trade Organization and international legal compliance

FERNANDO LOPES FERRAZ ELIAS

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2015 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas internacionais e estudos de áreas geográficas.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim Meridiano 47* publica exclusivamente artigos científicos inéditos, ou seja, não devem ter sido publicados em nenhum outro periódico (mesmo em formato modificado) e tampouco estar sob a consideração de outros veículos;
2. As contribuições podem ser submetidas em português ou inglês;
3. Os artigos devem conter entre 3.500 e 4.000 palavras, extensão na qual se incluem título em inglês e em português, resumo com cerca de 50 palavras em inglês e em português, 3 palavras chave em inglês e em português e bibliografia;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. Os artigos devem incluir na submissão, como arquivo complementar, uma folha de rosto contendo as seguintes informações: nome do autor, instituição a que está vinculado, formação, endereço, ORCID ID (se disponível – <http://orcid.org/>) telefone e e-mail. Essa folha de rosto deve ser apresentada em arquivo separado. No texto do artigo submetido o autor deve eliminar qualquer referência que indique a sua identidade;
7. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que é responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
8. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada;
9. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que tem conhecimento e que adere às Diretrizes éticas e de boas práticas na publicação científica adotadas pelo *Boletim Meridiano 47*;
10. Todas as contribuições serão analisadas pelo Comitê de Editores, que decidirá preliminarmente sobre a aderência do trabalho à política editorial do veículo, e verificará a consistência e correção preliminar em condições aceitáveis da redação. As contribuições aprovadas nessa primeira etapa serão submetidas a arbitragem científica, em processo de duplo-cego. O processo de análise editorial pode se estender por até 90 dias;
11. Os editores se reservam o direito de devolver artigos que não estejam de acordo com estas instruções, que devem ser lidas cuidadosamente e seguidas estritamente.

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

International Political Science Abstracts; Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades; International Security & Counter-Terrorism Reference Center; Peace Research Abstracts; Political Science Complete; Social Services Abstracts; Sociological Abstracts; Academic One File; Academic Search Alumni Edition; Academic Search Complete; Academic Search Elite; Academic Search Premier; Advanced Placement Government & Social Studies Collection; CSA Worldwide Political Science Abstracts; Current Contents of Periodicals on the Middle East; Current Geographical Publications; Fonte Acadêmica; Fuente Acadêmica; Fuente Acadêmica Premier; Informe Académico; Informe Revistas en Espanol; InfoTrac Custom; ProQuest Political Science; Social Science Research Network (SSRN); TOC Premier; Ulrich's Periodicals Directory; World Scholar: Latin America and the Caribbean; Expanded Academic ASAP; Cabells Economics and Finance Directory; Directory of Open Access Journals – DOAJ; e-Revistas – Plataforma Open Access de Revistas Científicas Electrónicas Españolas y Latinoamericanas; Ebsco Main File; Geodados; Google Scholar; OAlster; Portal Periódicos Capes; Scholarly Journals Index; Scientific Publications Index; Scientific Resources Database; Sumários de Revistas Brasileiras; Summon Content & Coverage; World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs; Worldcat; Academia.edu; Academic Journals Database; Academic Papers Database; Bielefeld Academic Search Engine – BASE; Cibera; Contemporary Research Index; Current Index to Scholarly Journals; Diadorim – Diretório das Políticas de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras; Digital Journals Database; Directory of Academic Resources; Elektronische Zeitschriftenbibliothek; Elite Scientific Journals Archive; IBICT; Journal Tables of Contents – Journal TOCS; La Créée: Périodiques en Ligne; Latindex; LivRel; Microsoft Academic Search; Mundorama; NewJour; Open J-Gate; SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation; WorldWideScience.org.

O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão

Para conhecer as atividades do IBRI, visite: <<http://www.ibri-rbpi.org>>

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editores-adjuntos: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Priscilla de Almeida Nogueira da Gama

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Morocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

Regionalizando as instituições da sociedade internacional: uma leitura dos novos debates

Regionalizing the institutions of international society: an overview of recent debates

Maria Beatriz Bonna Nogueira*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 149, mai.-jun. 2015 [p. 3 a 11]

1 Introdução

Uma das maiores contribuições da Escola Inglesa de Relações Internacionais foi a tese de que os sistemas de Estados constituem-se de padrões permanentes de relação que são próprios de sociedades de segunda ordem, ou seja, sociedades constituídas por coletividades políticas (Ian Clark 2009:214). Esses padrões duráveis de relação e de comportamento, chamados de *instituições*, devem ser o parâmetro de análise das sociedades internacionais, visto que dão materialidade aos objetivos, regras e valores comuns entre seus membros.

Por muito tempo, a Escola Inglesa priorizou o estudo das instituições oriundas das relações entre todo o conjunto de Estados, desenvolvidas em escala global. Esse é o caso das cinco instituições clássicas de Hedley Bull – diplomacia, direito internacional, guerra, papel das grandes potências e equilíbrio de poder. Cabe questionar, contudo, se essas instituições se mantêm inalteradas ou se seriam substituídas caso se mudasse a escala global para a regional.

Este ensaio faz uma análise da recente produção intelectual sobre as instituições das sociedades internacionais regionais. Argumentará que esses estudos, que compõem os trabalhos da nova Escola Inglesa, têm contribuído para dar nova luz aos textos clássicos, ampliar a matriz analítica da Escola para além do nível sistêmico universal e robustecer as vertentes normativa e institucional das análises sobre regionalismo.

2 Instituições da Sociedade Internacional: Debates Clássicos e Contemporâneos

Em um ambiente internacional onde não há entidade governamental superior, os Estados soberanos relacionam-se por meio de práticas recorrentes, que respondem a interesses comuns e constituem padrões legítimos de interação. Essas práticas, denominadas instituições, conferem elemento de sociedade ao sistema internacional e caráter único às relações internacionais *vis-à-vis* as domésticas.

Esse entendimento, que permeia e caracteriza o pensamento da Escola Inglesa de Relações Internacionais, é creditado aos trabalhos de Martin Wight e Hedley Bull. Tanto em *Systems of States* como em *A Sociedade Anárquica*, instituições são entendidas como interações fundamentais e duráveis, que dão conteúdo substantivo e sentido de ordem e longevidade às relações internacionais.

* Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil (mbonnanogueira@gmail.com).

Não obstante a centralidade conferida às instituições pelos autores clássicos, suas contribuições diferem em essência e abordagem. Enquanto Wight promove uma visão histórica e civilizacional das instituições, Bull apresenta uma construção funcional, teórica e contratual do conceito (Buzan 2006).

2.1 Concepções Clássicas sobre Instituições

Para Wight, coletividades políticas organizam-se no plano internacional por meio de um “sistema de Estados” quando os seguintes elementos estão presentes: (i) grupo de Estados soberanos; (ii) que se reconhecem como soberanos e independentes; (iii) que não reconhecem qualquer entidade política superior; e (iv) que mantêm relações relativamente permanentes entre si. São três os sistemas de Estado históricos que atendem a essa categorização: Europeu moderno, Greco-Romano e o sistema Chinês entre colapso do império Chou (771 A.C.) e o início do império T (221 A.C.) (Wight 1977:20).

As relações permanentes entre sistemas de Estado manifestam-se por meio de práticas recorrentes de natureza própria, as quais Wight denomina “instituições” (Wight 1977: 31). As quatro principais instituições identificadas pelo autor, *i.e. mensageiros, conferências e congressos, linguagem diplomática e comércio*, não se pretendem categorias fixas aplicáveis a todos os sistemas de Estados, mas advém na análise histórica dos períodos estudados.

Dessa reflexão decorre a tese da necessidade de unidade cultural para o desenvolvimento dos sistemas de Estado. A famosa frase “*we must assume that a states-system will not come into being without a degree of cultural unity among its members*” (Wight 1977:33) compõe o argumento de que as instituições são produtos de cultura comum, que precede a cooperação racional entre Estados. A “lógica da cultura” predominaria em relação à “lógica da anarquia”.

Coube a Hedley Bull a consolidação do debate sobre instituições da sociedade internacional. A obra *Sociedade Anárquica* é estruturada no marco das cinco instituições identificadas pelo autor, que integram a própria definição de sociedade internacional:

“Um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.” (Bull 2002:19).

Ao se aprofundar sobre a ideia de sociedade, Bull desenvolve sua definição de instituições:

“Por ‘instituição’ não queremos referir-nos necessariamente a uma organização ou mecanismo administrativo, mas a um conjunto de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns. Essas instituições não retiram do Estado seu papel principal de implementar as funções políticas da sociedade internacional.” (Bull 2002:88).

As instituições de Bull, estruturadas com base na soberania como princípio ordenador da sociedade internacional, respondem a um consenso restrito alcançado entre os Estados sobre a necessidade de manutenção de sua independência e de preservação da sociedade. Materializam, portanto, regras de coexistência e conformam uma sociedade internacional mínima e pluralista, ao contrário do que seria uma sociedade solidarista, calcada em um consenso mais amplo sobre regras de cooperação.

Ao vincular instituições aos objetivos elementares da sociedade internacional, Bull inaugura uma perspectiva funcional sobre instituições. As instituições identificadas pelo autor se pretendem taxonômicas, exatamente

por não serem produtos de uma unidade cultural entre Estados, mas de um desejo coletivo de manutenção da ordem. Nesse caso, a “lógica da anarquia” suplantaria a “lógica da cultura” (Williams 2006).

2.2 Instituições na Nova Escola Inglesa

As perspectivas clássicas sobre instituições foram pouco problematizadas durante os anos 80 e 90, salvo alguns importantes trabalhos (Mayall 1990; Barkin & Cronin 1994). Após o chamado de Buzan (2001), multiplicaram-se os estudos que buscavam reexaminar os conceitos de Wight e Bull e aplicá-los a novos contextos empíricos.

As reflexões recentes sobre instituições centram-se em cinco processos que incidem sobre a aplicação do conceito: (i) identificação; (ii) hierarquização; (iii) mudança e evolução; (iv) funcionalidade; e (v) regionalização (Buzan 2006). Apesar de regionalização ser o foco deste ensaio, cabe apresentar os demais processos, dada sua inter-relação.

No que tange à **identificação** das instituições da sociedade internacional, as listas de instituições apresentadas por Wight e Bull passaram a ser questionadas e reavaliadas. As novas listas acrescentam práticas antigas supostamente negligenciadas pelos clássicos, assim como outras que teriam surgido na contemporaneidade.

Mayall (1990) foi o primeiro grande trabalho nessa direção ao defender a inclusão do *nacionalismo* como instituição, entendido como elemento transformador da soberania na Era Moderna. Holsti (2004) argumenta que *colonialismo* foi uma instituição até meados do século XX. Na lista de Buzan (2004) entram a *igualdade entre as pessoas* e a *gestão do meio-ambiente* como práticas que se alçaram a instituições nas últimas décadas.

Enquanto não há referência à **hierarquia entre instituições** nos textos clássicos, autores como Buzan (2004) e Holsti (2004) propuseram formas de ordená-las quanto à natureza e à importância. Buzan fala em instituições *primárias* como as mais fundamentais da sociedade internacional, nos seios das quais surgem instituições *derivadas*. Direito internacional, bilateralismo e multilateralismo seriam instituições derivadas da instituição primária da diplomacia. Holsti traçou uma distinção hierárquica entre instituições *fundacionais*, que definem a sociedade internacional como tipo específico de arranjo social (soberania, territorialidade e direito internacional) e instituições *procedimentais*, que constituem práticas que regulam as interações (diplomacia, comércio, colonialismo e guerra).

Outra questão foi **como instituições mudam ao longo do tempo**. Os textos de Wight e de Bull apresentam uma perspectiva estática das instituições, sem discutir sua evolução ou declínio. Essa lacuna tem sido preenchida por trabalhos como os de Barkin e Cronin (1994) e Holsti (2004).

Barkin e Cronin analisam as mudanças na instituição da soberania, argumentando que, ao longo da história, fatores como nação, território e direitos passaram a integrar sua essência e conferir-lhe legitimidade. Holsti faz um estudo evolutivo mais robusto e argumenta que são mudanças nas instituições, seja por transformação, inovação ou obsolescência, que alteram a configuração de toda a sociedade internacional.

Trabalhos inspirados na classificação de Bull entre regras fundamentais, regras de coexistência e regras de cooperação passaram a desenvolver uma **lógica funcional** das instituições. O desafio era definir funções necessárias à sociedade internacional às quais as instituições deveriam responder.

Donnelly (2002) definiu cinco funções políticas básicas para as instituições: comunicação e interação; desenvolvimento e aplicação de regras; regulação do uso da força; agregação de interesses e de poder; e alocação de jurisdição e estabelecimento de status. Buzan (2004), por sua vez, apresentou uma relação de cinco diferentes funções: “membros”; comunicação oficial; limites ao uso da força; alocação de direitos de propriedade; e primazia dos acordos.

Tendo em vista essa profusão de estudos que questionam natureza, funções, e evolução das instituições, não surpreende que igualmente se tenha questionado o impacto da mudança da escala espacial. Ao se adotar uma determinada região geográfica como nível de análise, poderá haver mudanças nos tipos e na natureza das instituições? É possível falar em instituições das sociedades internacionais regionais?

3 Desvelando as Instituições das Sociedades Internacionais Regionais

Durante muito tempo, a escala subglobal foi marginalizada pela Escola Inglesa. Mesmo com o aprofundamento da integração europeia e com avanço do “novo regionalismo” no final dos anos 80, os conceitos dessa tradição teórica não se viam aplicados ao nível regional.

As razões para esse distanciamento são múltiplas. Privilegiava-se o plano global não apenas por considerá-lo mais relevante, mas porque se buscava uma aplicabilidade universal aos preceitos teóricos da Escola Inglesa. Outra preocupação seria que regiões poderiam ser subversivas à ordem internacional global, visto que a unidade cultural desafiaria a “lógica de anarquia”, responsável pelo consenso mínimo em torno da ordem internacional. (Czaputowicz 2003; Buzan 2004).

Novos autores esforçaram-se em desafiar essas reticências ao defender que não há óbices à aplicação dos conceitos de sociedade e de instituições às regiões. O primeiro argumento é que as definições clássicas de sistema de Estados e de sociedade internacional não trazem qualquer restrição de escala, tratando de valores comuns e relações permanentes entre um grupo de Estados soberanos. São, portanto, aplicáveis tanto aos sistemas de Estado que precederam a expansão global da sociedade internacional, quanto ao plano universal e à escala regional (Zang 2002).

O conceito de região trabalhado por alguns autores sugere aproximação com as ideias de sociedade e de instituição da Escola Inglesa. Hurrell (2007) enfatiza que, além da proximidade geográfica, regiões têm maior nível de *coesão social* se comparadas ao plano global em diferentes áreas (e.g. cultural, política, econômica e organizacional). Essa coesão e capacidade de interação acentuadas no plano subglobal permitem que se fale em sociedade, normas e instituições regionais.

Da mesma forma, questiona-se a crítica, acentuada pela tese do “choque de civilizações”, de que a “lógica da cultura” (*gemeinschaft*) seria necessariamente subversiva à “lógica de anarquia” (*gesellschaft*). Opor as duas lógicas ignora exemplos de organizações regionais que buscam reforçar e aprofundar as instituições globais, como diplomacia, comércio e direito internacional. Reconhece-se certa complementaridade entre *gemeinschaft* e *gesellschaft* no sentido em que “a lógica da anarquia, operando no sistema internacional, levou os Estados à sociedade internacional, enquanto a lógica da cultura determina o nível de integração dentro da sociedade internacional” (Riemer & Stivachtis 2002: 27).

A partir dessas inquietações e respondendo ao chamado de Buzan de “trazer de volta a geografia” à Escola Inglesa (Buzan 2004:205), aprofundaram-se os estudos sobre as sociedades internacionais regionais e suas instituições.

3.1 Sociedades Internacionais Regionais

Sociedades internacionais regionais seriam tipos de sociedade internacional que existem no nível subglobal, onde a capacidade de interação entre seus membros permite que sejam compartilhados objetivos, regras e

instituições comuns. Esse conceito foi aplicado de forma esparsa no início dos anos 2000 (Zang 2002; Diez & Whitman 2002; Czaputowicz 2003), mas após a obra teórica de Buzan (2004), o conceito firmou-se e passou ser testado em diferentes trabalhos (Buzan & Pelaez 2009; Schoenborug 2013; Karmazin et al. 2014; Diez, Manners & Whitman 2013).

O estudo de sociedades internacionais regionais não depende apenas de uma mudança de escala. Ao menos duas outras premissas acerca da relação entre o global e regional devem estar presentes na aplicação do conceito.

A primeira premissa, mais óbvia, é que as *sociedades regionais pressupõem a existência da sociedade internacional global*, com a qual compartilham regras, objetivos e instituições e da qual também se distinguem, dado o maior nível de coesão social intrarregional (Schoenbourg 2013). Quando se fala em sociedades internacionais regionais, deve-se olhar o grau de variação em relação à cultura global.

Em razão desse entendimento, não se pode dizer que o trabalho clássico de Wight trate de sociedades internacionais regionais, não obstante os limites geográficos dos sistemas de Estado que analisa. A sociologia dos sistemas de Estados de Wight precede a expansão da sociedade internacional para o plano global e, portanto, seu argumento não busca identificar as regras e instituições próprias daquela região estudada, mas demonstrar a sociabilidade das relações entre coletividades políticas em determinados momentos históricos.

A segunda premissa a ser considerada é que o principal meio para se identificar a singularidade das sociedades internacionais regionais é pela *diferenciação institucional* entre elas e a sociedade global (Costa-Buranelli 2014). As instituições são essenciais para se analisar o que faz de determinada região uma sociedade e que tipo de sociedade essa região conformaria. Instituições, nesse sentido, seriam o parâmetro para se medir o grau de variação do regional em relação ao global.

Esse trabalho de diferenciação tem permitido aos estudiosos identificar instituições próprias das sociedades internacionais regionais, analisar sua evolução ao longo do tempo e o alcance do seu conteúdo normativo.

3.2 Identificando as Novas Instituições Regionais

Costa-Buranelli (2014:30) chama de “polissemia” o fato de as diferentes instituições da sociedade internacional terem significados diferentes no nível regional. A maior unidade cultural e capacidade de interação das regiões permite que as instituições globais possam ser adotadas, rejeitadas, reinterpretadas ou mesmo que surjam novas instituições.

A identificação das instituições regionais foi proposta por quatro estudos recentes: Buzan & Pelaez (2009), que analisaram a sociedade regional do Oriente Médio, Schouenborg (2009), da Escandinávia, Diez, Manners e Whitman (2013), da União Europeia, e Merke (2014), da América do Sul.

Buzan e Pelaez utilizaram-se da lista de oito instituições primárias da sociedade internacional global de Buzan (2004) – soberania, diplomacia, territorialidade, papel das grandes potências, nacionalismo, igualdade entre pessoas, mercado e gestão ambiental – e suas instituições derivativas como base para a identificação das instituições regionais do Oriente Médio. Os critérios de diferenciação utilizados pelos autores foram: (i) instituições do Oriente Médio compartilhadas com o nível global; (ii) instituições globais ausentes do Oriente Médio; e (iii) interpretações diferentes de instituições globais no Oriente Médio.

Pelaez identificou que, dentre as instituições primárias, a guerra, presente na lista de Bull e ausente na de Buzan, é uma importante instituição da sociedade regional do Oriente Médio, praticada de forma duradoura entre os membros e com frequente participação externa. As outras instituições globais se mantêm no nível regional com algumas derivações próprias: (i) do papel das grandes potências deriva-se a instituição do “conflito árabe

israelense”; (ii) do nacionalismo deriva-se o “nacionalismo árabe”; e (iii) da igualdade entre pessoas, identifica-se uma instituição contra-derivativa que é o status diferenciado das “elites governantes”, que lembra as instituições dinásticas dos sistemas de Estado pré-modernos.

O estudo de Schouenborg sobre a sociedade regional da apresenta outros critérios de diferenciação. Ao invés de utilizar as instituições globais como parâmetro direto, o autor as usa para estabelecer cinco categorias funcionais de identificação das instituições próprias da sociedade escandinava: (i) legitimidade e “membresia”; (ii) regulação de conflitos; (iii) comércio; (iv) comunicação oficial; e (v) organização internacional.

Partindo dessa matriz, o autor identifica que a instituição primordial da região escandinava, advinda da função de legitimidade e “membresia”, é o “Estado do bem-estar”, que acaba por dar sentido de nacionalidade aos membros. As outras instituições desveladas no marco das categorias funcionais são: resolução pacífica e multilateral de conflitos; livre mercado e assistência a países em desenvolvimento; diplomacia e política externa monitoradas democraticamente; e cooperação em políticas sociais.

Diez, Manners e Whitman, pioneiros na utilização da Escola Inglesa para caracterizar a União Europeia como uma sociedade internacional regional, publicam texto especificamente voltado à natureza das instituições da região após o alargamento do bloco. Para tanto, utilizam as cinco instituições clássicas de Bull como parâmetro e adaptam as categorias definidas por Holsti como critérios de diferenciação. Para os autores, as instituições regionais desenvolvem-se em relação às globais por meio de processos de resiliência, substituição, transformação, obsolescência ou inovação.

A análise inicia-se com a instituição global da balança de poder, que foi transformada regionalmente pelo “compartilhamento de soberania” como princípio de equilíbrio das relações na União Europeia. O direito internacional transformou-se na legislação supranacional do *acquis communautaire*. A diplomacia foi substituída pelo multi-gerencialismo, que encapsula os vários níveis de governo, fóruns e órgãos em que a comunicação entre os membros ocorre. A guerra tornou-se obsoleta como instituição, sendo substituída pela paz democrática. O papel das grandes potências, substituído pelas coalizões de Estados membros em torno de determinados temas. E, finalmente, como instituição inovadora e ausente do plano global, identificou-se a “múltipla perspectiva”, que trata da complexidade da estrutura da União Europeia em que diversas perspectivas, ao invés de um concerto restrito, unem-se na definição dos rumos da região.

Merke também se ancora nas cinco instituições de Bull para identificar aquelas próprias da região sul-americana, utilizando os critérios de diferenciação propostos por Buzan, *i.e.* instituições globais compartilhadas, ausentes ou reinterpretadas regionalmente. Guerra é vista como instituição presente, apesar de fraca, dada a pouca ocorrência histórica de conflitos interestatais na região. Diplomacia e direito internacional são instituições fortes *per se*, ao passo que haveria uma sobreposição das instituições equilíbrio de poder e papel das grandes potências se considerada a influência regional das relações de distensão e de aproximação entre Brasil e Argentina ao longo da história.

Por fim, o autor propôs três instituições derivativas da diplomacia que seriam específicas da América do Sul e não compartilhadas no plano global: *concertación*, organização hemisférica e regionalismo. *Concertación* seria uma forma própria de busca de consenso e solução pacífica de controvérsias entre Estados, seguindo a linha dos princípios de *uti possidetis*, não-agressão e arbitragem e do sentimento de *Pátria Grande*. Organização hemisférica é instituição baseada nas conferências Pan-Americanas (1889-1938), que rotinizaram a cooperação nas Américas no marco do direito internacional, do multilateralismo e da não-intervenção. Já o regionalismo, processo político marcado cooperação e coordenação de políticas públicas, emerge dos diversos arranjos de integração presentes na região, *e.g.* Mercosul, Unasul, Alba, Pacto Andino.

Tabela 1 – Instituições de Sociedades Internacionais Regionais, por Região e Autores

Oriente Médio (Buzan & Pelaez 2009)	Escandinávia (Schoenborg 2013)	União Europeia (Diez, Manners e Whitman 2013)	América do Sul (Merke 2014)
Guerra	Resolução Pacífica e Multilateral de Conflitos	Paz democrática	Guerra (fraca)
Diplomacia	Diplomacia e Política Externa Monitoradas Democraticamente	Multi-Gerencialismo	Diplomacia (Concertación, Organização Hemisférica e Regionalismo)
Comércio	Livre Mercado e Assistência a Países em Desenvolvimento	<i>Acquis Communautaire</i>	Direito Internacional
Soberania	Estado do Bem-Estar	Compartilhamento de Soberania	Sobreposição entre Equilíbrio de Poder e Papel das Grandes Potências
Papel das Grandes Potências (Conflito Israel-Palestina)	Cooperação em Políticas Sociais	Coalizões de Estados Membros	
Nacionalismo (Nacionalismo Árabe)		Múltipla Perspectividade	
Igualdade entre as Pessoas (Elites Dominantes)			
Gestão do Meio-Ambiente			
Territorialidade			

4 Conclusão: Contribuições da Análise Subglobal

Dentre as contribuições trazidas pelos trabalhos sobre sociedades regionais, destaca-se, de início, a aproximação entre as perspectivas de Wight e de Bull em torno da relação entre cultura e anarquia na constituição da sociedade internacional. Em contraposição à tese de que as leituras clássicas são estanques nesse ponto, as instituições regionais sugerem que a identidade regional comum pode reforçar a sociedade global e vice-versa.

Assim como no caso dos textos clássicos, a análise subglobal das instituições também aprofunda os conceitos e agendas desenvolvidos pela nova Escola Inglesa. Os três estudos revisados demonstram como os debates sobre identificação, hierarquização, evolução e funcionalidade das instituições são sintetizados, testados e aprofundados quando aplicados aos diferentes contextos regionais.

Para a Escola Inglesa, olhar as regiões significa ampliar seu programa de pesquisa, dado que a maioria dos estudos tem se centrado em análises estruturais e deixado outros níveis (*e.g.* regional, “agencial”, interacional) reféns de outras teorias. O abandono do “globalismo exclusivo” (Buzan 2004:207) tem aproximado a Escola dos novos acontecimentos empíricos e do estudo comparado.

Para os estudos de regionalismo, a Escola Inglesa permite um entendimento da base normativa das regiões e dos elementos sociais e institucionais que levam à preservação das sociedades regionais. As instituições são úteis para balizar a investigação das práticas internacionais características de determinada região e sua evolução ao longo do tempo. Para uma área dominada por perspectivas realistas ou neoliberais e pela temática da segurança, a teoria da sociedade internacional fortalece as teses que dão centralidade às normas, ideias e sociabilidade.

Por fim, cabe destacar que a análise das sociedades regionais é um campo amplo e aberto a novos estudos. Além das várias regiões que ainda não foram trabalhadas sob essa ótica, não há entendimento consolidado sobre como uma maior institucionalização das regiões impactará a sociedade internacional global. Segundo Hurrell (2007:261), os diferentes casos não permitem que se conclua, de forma definitiva, que regiões institucionalizadas apontam para maior liberalismo internacional, estatismo ou arranjo post-Westfaliano. Apenas um maior esforço analítico nesse campo poderá trazer respostas mais convincentes.

5 Bibliografia

- BARKIN, Samuel & CRONIN, Bruce (1994). The State and the Nation: Changing Norms and Rules of Sovereignty in International Relations, *International Organization*, n. 48, vol. 1, pp. 107-30.
- BULL, Hedley (2002). *A Sociedade Anárquica*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado & Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais.
- BUZAN, Barry (2001). The English School: an underexploited resource in IR. *Review of International Studies*, Vol. 27, N. 3, pp. 471-488.
- _____. (2004). *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2006). Rethinking Hedley Bull on the Institutions of International Society, in Little, Richard and Williams, John (eds.) *The Anarchical Society in a Globalizing World*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 75-96.
- _____. (2012). How Regions were Made and the Legacies for World Politics: an English School Reconnaissance, in Paul, T.V (ed.) *International Relations Theory and Regional Transformation*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 22-48.
- BUZAN, Barry & GONZALEZ-PELAEZ, Ana, (eds.) (2009). *International Society and the Middle East: English School Theory at the Regional Level*. New York: Palgrave Macmillan.
- CZAPUTOWICZ, JACEK (2003). The English School of International Relations and its Approach to European Integration, *Studies & Analyzes*, n. 2, vol. 2, 56p.
- CLARK, Ian (2009) Towards an English School theory of Hegemony, *European Journal of International Relations*, n.15, vol. 2, pp. 203-228.
- COSTA-BURANELLI, Filippo (2014). The English School and Regional International Societies: Theoretical and Methodological Reflections, in Karmazin, Ales, et. al. *Regions in International Society: The English School at the Sub-Global Level*. Mazarik University, pp. 22-44. Disponível em www.globalpolitics.cz/en [Acessado em março de 2015].
- DIEZ, Thomas & WHITMAN, Richard (2002). Analyzing European Integration: Reflecting on the English School, *Journal of Common Market Studies*, v. 40, n. 1, pp. 43-67.
- DIEZ, Thomas, MANNERS, Ian & WHITMAN, Richard (2013). The Changing Nature of International Institutions in Europe: the Challenge of the European Union. *Journal of European Integration*, Vol. 33, N. 2, pp. 117-138.
- DONNELLY, Jack (2002) The Constitutional Structure of Ancient Greek International Society, paper presented at BISA Conference, London, December, 39p.
- HOLSTI, K.J. (2004). *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HURRELL, Andrew (2007) *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.

- KARMAZIN, Ales, et. al. (2014). *Regions in International Society: The English School at the Sub-Global Level*. Mazarik University. Disponível em www.globalpolitics.cz/en [Acessado em março de 2015].
- MAYALL, James (1990). *Nationalism in International Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MERKE, Federico (2014). Unpacking South American International Society: a Historical Sketch, in Karmazin, Ales, et. al. *Regions in International Society: The English School at the Sub-Global Level*. Mazarik University, pp. 68-87. Disponível em www.globalpolitics.cz/en [Acessado em março de 2015].
- RIEMER, Andrea K. & STIVACHTIS, Yannis A. (2002). 'European Union's Enlargement, the English School and the Expansion of Regional International Societies', in Andrea K. Riemer & Yannis A. Stivachtis (eds.), *Understanding EU's Mediterranean Enlargement: The English School and the Expansion of Regional International Societies*. Frankfurt: Peter Lang.
- SCHOENBOURG, Laust (2013). *The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Biding Forces 1815-2010*. New York: Routledge.
- WIGHT, Martin (1977). *Systems of States*. Leicester: Leicester University Press.
- WILLIAMS, John (2006). Order and Society. Williams, John & Little, Richard, Eds. (2006). *The Anarchical Society in a Globalized World*. New York: Palgrave MacMillan, pp. 13-34.
- ZANG, Youngjin (2002). Towards a Regional International Society: Making Sense of Regionalism in East Asia, in Karmazin, Ales, et. al. (2014). *Regions in International Society: The English School at the Sub-Global Level*. Mazarik University, pp. 45-67. Disponível em www.globalpolitics.cz/en [Acessado em março de 2015].

Resumo

Estudos recentes têm revisado a tradição universalista da Escola Inglesa de Relações Internacionais e aplicado seus principais conceitos ao plano subglobal. O presente ensaio analisa as tentativas de aplicação dos conceitos de sociedade internacional e de instituições às regiões e discute as contribuições que esse esforço traz ao campo de estudos.

Abstract

Recent studies have revised the English School's long universalist tradition by applying some of its main concepts to the sub-global level. The present essay analyzes the attempts to employ the concepts of international society and institutions to regions and discusses the contributions that this effort brings to the field.

Palavras-Chave: Escola Inglesa, Instituições, Regiões

Key Words: English School, Institutions, Regions

Recebido em 02/02/2015

Aprovado em 07/04/2015

A China na nova arquitetura geoeconômica global e o caso do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura

China in new global geo-economic architecture and the case of the Asian Infrastructure Investment Bank

Diego Pautasso*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 149, mai.-jun. 2015 [p. 12 a 19]

1 Introdução

Ao retomar o debate sobre a transição sistêmica, Arrighi (2008, p. 17) apontou que o renascimento econômico da Ásia oriental é o tema mais relevante a partir da segunda metade do século XX. É um sinal claro da transferência de poder que tem ocorrido em “processo bola-de-neve”, numa sucessão de Estados da região (ARRIGHI, 2008, p. 17-8). Como havíamos destacado anteriormente, são três ondas de desenvolvimento na Ásia oriental, iniciado com o Japão nos anos 1950-80, continuado pelos Tigres Asiáticos (Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong) nos anos 1970-90 e expandido pelos novos Tigres (Tailândia, Indonésia, Malásia, Vietnã) a partir dos anos 1990, mas aprofundado pela China desde os anos 1980. A diferença, contudo, é que a China começou a liderar a dinâmica regional e não possui as limitações geopolíticas e geoeconômicas dos demais países asiáticos citados, além de ter atributos fundamentais para o longo prazo, tais como grande território e população; um Estado com uma elite com tradição e projeto definidos; diplomacia apta a desenvolver uma inserção global não-subordinada; poder militar dissuasório; e matriz cultural milenar capaz de projetar-se além do espaço nacional (PAUTASSO, 2009).

Nesse sentido, a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (*Asian Infrastructure Investment Bank* - AIIB) como parte do renascimento da Ásia oriental centrado na China. A dialética entre poder e capital tem estruturado o sistema internacional contemporâneo e, portanto, vale para compreender como a hegemonia dos EUA foi constituída a partir de Bretton Woods, mas também para refletir sobre a sinalização de importantes mudanças que vêm ocorrendo no plano internacional. E mais do que uma mudança na governança financeira, o que por si só já seriam relevante, a criação do AIIB indica a continuação de uma importante mudança nas configurações de poder do sistema internacional. Para tanto, o presente artigo de conjuntura i) aborda como o sistema Bretton Woods tem sido um pilar do poder norte-americano, para depois compreender ii) a ascensão da China e o iii) papel do AIIB nesse novo contexto internacional.

2 O sistema Bretton Woods e o pilar do poder norte-americano

Em junho de 1944, os EUA capitanearam a criação do sistema Bretton Woods, baseados no Banco Mundial, no Fundo Monetário Internacional e no dólar, lastreado ao ouro, como moeda de referência global e com câmbio

* Universidade do Vale dos Sinos – Unisinos, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil (dgpautasso@gmail.com).

fixo ajustável. Era uma resposta às instabilidades decorrentes tanto da crise de 1929 quanto da Segunda Guerra Mundial. Mas, mais importante, ao definir sua moeda e a ascendência sobre as duas organizações financeiras globais, os EUA estabeleceram um pilar crucial de sua hegemonia no século XX. Outros pilares da hegemonia assentaram-se na conformação de organizações no âmbito militar, OTAN (1949) na Europa Ocidental, a OTASE (1954) no sudeste asiático e o CENTO (1954) no Oriente Médio; no âmbito político, ONU (1946) e OEA (1948); e no âmbito comercial, o GATT (1947). Além disso, a criação de um conjunto de bancos regionais ampliou a ascendência político-diplomática e econômico-comercial dos EUA, e seus sócios regionais, através dos mecanismos de financiamento e crédito de que dominam. Por isso a fundação do Banco Africano de Desenvolvimento (1964), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (1959) e do Banco Asiático de Desenvolvimento (1966). Nesse último caso, ficou patente o controle exercido por EUA e Japão sobre a instituição financeira regional, limitando a atuação de outros países.

O Pós-Guerra consolidou, pois, a hegemonia dos EUA no contexto daquilo que Hobsbawn (1995) chamou de Era de Ouro do capitalismo. Há de se reconhecer, contudo, a importante dose de etnocentrismo dessa definição, uma vez que levou em conta o expressivo crescimento do centro da economia mundial e negligenciou completamente os desafios das regiões periféricas, sobretudo África e Ásia que estavam imersas em lutas pela independência e/ou pela (re)construção nacionais. De todo o modo, o fim da Era do Ouro representou também uma crise e início da reestruturação do capitalismo a partir da 3ª Revolução Industrial, da emergência de uma nova divisão do trabalho e, subsequentemente, da supremacia do discurso liberalizante.

Este contexto coincidiu com o fim do padrão dólar-ouro em 1971, quando os EUA passaram a combinar, cada vez mais, o poder da moeda (dólar) e das armas na tentativa de reafirmação de sua hegemonia. O controle sobre a emissão da moeda de referência global e suas taxas de juros, colocou o sistema bancário global e os países como reféns das políticas do Federal Reserve (Banco Central) norte-americano (TAVARES, 1997). Em suma, isso tem permitido aos EUA com que o FED emita dólares baseado na confiança do país (e não mais no lastro em ouro), dando poder e arbitragem globais ao governo norte-americano, inclusive para forçarem a adoção de políticas macroeconômicas por outros países e, com efeito, lograrem a abertura de outras economias nacionais.

Com o fim da Guerra Fria e a ascensão do neoliberalismo houve um recrudescimento da desregulamentação dos mercados financeiros globais. As crises financeiras nos anos 1990 foram sua maior expressão, como as agudas crises no México (1994), no leste da Ásia (1997), na Rússia (1998), no Brasil (1999) e na Argentina (2001). A crise financeira global de 2008 foi a continuidade do processo de financeirização iniciada da década de 1980 sob a égide das políticas liberalizantes assentadas na suposição dos mercados auto-regulados e eficientes, cujo desdobramento tem sido, cada vez mais, a reestruturação do capitalismo (BRESSER PEREIRA, 2010).

Mas este contexto não tem sido apenas de desestabilizações econômico-financeiras globais, de imposição de políticas liberalizantes e de tentativa dos EUA de recrudescer sua condição de hegemonia – sobretudo com o colapso da URSS. A fragilização do modelo fordista-keynesiano no centro do sistema desencadeou mudanças significativas que ainda estão se fazendo sentir, o que inclui a terceira revolução industrial, a emergência de novos países industrializados e, com efeito, a ascensão de novos polos de poder no mundo. E, seguindo Cox (1995), como estruturas históricas, as ordens mundiais sofrem mudanças a partir das capacidades materiais, das ideias e das instituições. Em outras palavras, a reestruturação produtiva global impõe novas batalhas políticas e padrões comportamentais, assim como novas formas de regulação e organização institucional.

Ora, o FMI converteu-se na instituição que talvez melhor representou a supremacia material (na forma de capacidade financeira) e político-ideológica dos EUA no último meio século. Por óbvio, o governo norte-americano torna-se refratário a qualquer re-divisão de poder nas organizações internacionais que venha a refletir mudanças na ordem mundial. No caso do FMI, sua diretora-gerente, Christine Lagarde, reconhece

a necessidade de reformar a distribuição de poder na organização tal como proposto na 14ª Revisão Geral das Cotas do FMI (GRQ) aprovada em 2010, atualmente emperrada no Congresso norte-americano¹. Mesmo tendo superado a economia dos EUA em 2014, ao menos pelo critério de paridade de poder de compra (PPC), a reforma de 2010 elevaria o poder de voto da China de 3,9 para 6,0, ante uma queda dos EUA de 16,7% para 16,4% – o que na prática preservaria o seu poder de veto sobre decisões que requerem uma supermaioria de 85%². Em março de 2015, o primeiro-ministro chinês Li Keqiang reiterou ao secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Jacob Lew, a necessidade de que os EUA aprovem a reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI), dando à China uma maior influência na organização³. Inclusive o G20, grupo das 20 maiores economias do mundo, já se pronunciou a favor do imperativo de reforma do FMI, sob pena de, como disse o vice-presidente do BC chinês, Yi Gang, que o adiamento das reformas fragilize a liderança do G20 e a legitimidade do FMI⁴.

Ao limitar a ampliação das cotas e o protagonismo dos países emergentes em organizações financeiras como FMI e Banco Mundial, os EUA acabam por forçar a criação de novas arquiteturas financeiras globais. Ademais, a imposição de condicionalidades por parte de FMI e Banco Mundial, sobretudo no contexto do Consenso de Washington e das políticas neoliberais, ampliou a demanda dos países periféricos por financiamento sem ingerência política nos processos decisórios domésticos.

3 A China e os emergentes buscam seu espaço

A crise financeira de 2008 parece ter tido impacto significativo no capitalismo global e, claro, sobre sua estrutura da governança global. O próprio fortalecimento e institucionalização do G20 Financeiro indica a perda de importância relativa do G8 – que em 1970 representava 71% do PIB global e no contexto da crise passou para 55% (RAMOS; VADELL; SAGGIORO; FERNANDES, 2012). De todo modo, embora não esteja madura uma reforma substantiva do sistema financeiro, ou um “novo Bretton Woods” (CUNHA, 2013), são nítidos os movimentos adaptativos e alternativos à arquitetura financeira montada a partir de 1944.

Parece cada vez mais plausível a hipótese de que o epicentro da economia mundial deverá se deslocar do Atlântico Norte para a Bacia do Pacífico. Esta dinâmica está assentada em fatores como i) a eliminação do conflito sino-soviético e dos padrões de rivalidade que predominaram durante a Guerra Fria; ii) o acelerado desenvolvimento da Ásia do Leste e Sudeste, tanto em termos quantitativo como qualitativo; iii) a aceleração dos processos de integração regionais, como OCX e ASEAN+3, e de seus mecanismos de financiamento, como o próprio AIIB. Isso se soma à percepção, de um lado, de que os mecanismos liderados por EUA e Japão não têm dado conta do desenvolvimento e da integração regionais, como a APEC, a iniciativa abortada de criação do Fundo Monetário Asiático (1997) e a domínio sobre o Banco de Desenvolvimento Asiático; e, de outro, a crescente liderança chinesa torna-se mais assertiva e, jogando dentro das regras ocidentais e sem ambições políticas e territoriais ilimitadas, lidera a integração e (re)constrói um sistema sinocêntrico (PAUTASSO, 2011).

Assim, a China tem trabalhado em todas as esferas para construir novas configurações de poder em escala global – sem com isso adotar postura revisionista. E a crise financeira de 2008 irradiada dos EUA parece

1 Ver notícia do Valor “Reforma de cotas do FMI é ‘necessidade absoluta’, reconhece Lagarde” de 09/10/2014, disponível em: <http://www.valor.com.br/financas/3728994/reforma-de-cotas-do-fmi-e-necessidade-absoluta-diz-lagarde>

2 Sobre as mudanças de cotas e votos no FMI ver documento oficial disponível em: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf

3 Ver nota publicada pela embaixada chinesa no Brasil “Premiê chinês pede que EUA aprovem reforma de cotas do FMI” de 31/03/2015, disponível em: <http://br.china-embassy.org/por/szxw/t1250761.htm>

4 Do site BBC Brasil “G20 dá ultimato para os EUA aprovarem reforma do FMI” de 31/03/2015, disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140411_fmi_reforma_g20_eua_mm_pu

ter acelerado esse movimento de reordenamento do poder global. Em face desse contexto, o governo chinês, utilizando-se de sua gigantesca capacidade financeira que emerge do tamanho do seu PIB, de suas reservas internacionais e de seus superávits comerciais, busca construir uma nova arquitetura econômico-financeira global. Primeiro, o protagonismo da China foi sinalizado através da afirmação do presidente do seu Banco Central, Zhou Xiaochuan, em março de 2009, acerca da necessidade de superar as vulnerabilidades de uma economia global ancorada em uma moeda nacional (dólar). Sublinhou Zhou a importância de repensar algo na linha do que havia sido proposto originalmente por Keynes às vésperas de Bretton Woods ou mesmo pelo fortalecimento dos Direitos Especiais de Saque (SDR - *Special Drawing Rights*) como substituto ao dólar⁵, uma espécie de cesta de moedas criado em 1969 pelo FMI baseados no dólar estadunidense, iene, libra e euro.

Segundo, com a iniciativa do grupo BRICS que redundou na criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Acordo Contingente de Reservas na sua 6ª Cúpula em Fortaleza, em julho de 2014⁶. Trata-se 1) de um banco para financiamento de projetos de investimento nos BRICS e terceiros países da ordem de um capital subscrito de 50 bilhões de dólares e um capital autorizado de 100 bilhões e 2) de um fundo de estabilização para compartilhar reservas em contextos de crises financeiras no valor de 100 bilhões de dólares (divididos em 41 bilhões de dólares para a China, 18 bilhões para Brasil, Índia e Rússia e mais 5 bilhões para a África do Sul).

Terceiro, a China tem amplificado seu papel de financiador de obras no mundo através do Banco de Desenvolvimento da China e do Eximbank, criados em 1994 como bancos estatais de fomento. Entre 2005 e 2012, o financiamento chinês para a América Latina ultrapassou 86 bilhões de dólares, mais do que Banco Mundial, Eximbank dos EUA e Banco Inter-Americano de Desenvolvimento. Além de créditos abundantes, em geral tem os juros mais convidativos, garantidos por commodities (sem moeda forte), prazos alongados de pagamento, sem imposição de condicionalidades políticas (GALLAGHER; IRWIN; KOLESKI, 2013)

Quarto, o crescimento dos investimentos externos diretos (IED) e os contratos da China tem sido surpreendente. Cada vez mais o país se transforma não só num grande receptor mas em um grande emissor de IED. O estudo da Heritage Foundation, compilado por Derek Scissor, dá a exata dimensão da evolução e da sua distribuição por país e setor da economia até o ano de 2014⁷. Aliás, a China está se convertendo no maior emissor de investimento externo direto (IED) do mundo, em grande parte puxado por empresas estatais que atuam em consonância com os interesses governamentais (SANTOS; MILAN, 2014). Não por acaso tem sido vertiginosa a ampliação do número de empresas chinesas na lista das 500 maiores da Fortune: no ranking de 2014 já são 95 da China (e Hong Kong), enquanto os EUA caíram para 128⁸.

Quinto, é o caso, por exemplo, da sua mais recente proposta de criar um sistema internacional de pagamento (China International Payment System-CIPS) ainda em 2015⁹ – iniciativa que o governo russo também tem buscado ampliar para criar um sistema nacional de pagamento¹⁰. São iniciativas alternativas ao tradicional domínio do SWIFT (Society for the Worldwide Interbank Financial Telecommunication) fundada em 1973 em Bruxelas como principal mecanismo padronizado para transações financeiras globais (através de cartas de crédito e diversas formas de pagamento usando linguagem computacional comum). No fundo, o governo chinês

5 Ver artigo publicado no site da Council on Foreign Relations disponível em: <http://www.cfr.org/china/zhou-xiaochuans-statement-reforming-international-monetary-system/p18916>

6 Ver nota publicada pela embaixada chinesa no Brasil “Premiê chinês pede que EUA aprovem reforma de cotas do FMI” de 31/03/2015, disponível em: <http://br.china-embassy.org/por/szxw/t1250761.htm>

7 Ver estudo detalhado disponível em: <http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>.

8 Ver notícia da CRI, disponível em: <http://portuguese.cri.cn/1721/2014/07/08/1s186445.htm>.

9 Ver documento da 6ª Cúpula dos BRICS disponível em: http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/224-vi-cupula-declaracao-e-plano-de-acao-de-fortaleza.

10 Ver notícia da Sputnik News “Russia Launches Own ‘SWIFT’ Service, Links Up 91 Credit Institutions”, disponível em: <http://sputniknews.com/business/20150213/1018240631.html#ixzz3WkV2l2gm>

trabalha para a desdolarização global e a internacionalização de sua moeda, o yuan, através da assinatura de swaps cambiários bilaterais, da instalação de centros de liquidação direta fora da Ásia e da abertura programada do mercado de capitais. Com efeito, o objetivo é ampliar a autonomia da China em relação a estruturas do mercado financeiro centradas nos EUA/União Europeia. O certo é que a desdolarização não é uma política cujo resultado dar-se-á no curto prazo, mas é certo também que uma economia que poderá ser 25% maior do que a dos EUA em 2050 necessariamente terá sua moeda demandada como reserva de valor¹¹.

4 O papel financiamento e o caso do AIIB

Segundo Vadell (2011), há quatro vetores cruciais para compreender o papel da China no atual cenário internacional. Os vetores seriam as relações da China com a superpotência (EUA), com as potências regionais da Ásia (Rússia, Índia, Japão), com as organizações e regimes internacionais e com as demais regiões periféricas (Oriente Médio, África e América Latina). Se isso for verdadeiro, a criação do AIIB afeta substantivamente os quatro vetores, pois redefini o papel da China como patrocinador de instituições internacionais, aprofunda sua liderança regional, amplifica sua projeção global e, com efeito, altera as relações com os EUA.

Nesse sentido, a crescente capacidade financeira chinesa tem se manifestado i) nas suas reservas internacionais de cerca de 4 trilhões de dólares¹²; ii) na importância global de seus bancos, que em 2004 não possuíam nenhum entre os 10 maiores do mundo e em 2013 já tinha o primeiro, segundo, sétimo e nono (Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), China Construction Bank, Bank of China e o Agricultural Bank of China)¹³; e iii) na participação ativa na criação e fortalecimento dos bancos de desenvolvimento, como o China Development Bank (CBD-1994), o China-Africa Development Bank (CAD Fund-2007), o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS (NBD-2014) e agora o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB-2014).

A criação oficial do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) se deu em outubro de 2014, projetado para ter, inicialmente, um capital social de 100 bilhões de dólares, sendo metade alocado pela China. É um banco de desenvolvimento multilateral (MDB) tendo como foco o desenvolvimento de infraestrutura e outros setores produtivos na Ásia, complementando e cooperando com os bancos multilaterais de desenvolvimento existentes. Até o final de outubro de 2014, 22 países asiáticos assinaram um Memorando de Entendimento (MOU) para estabelecer o AIIB, tendo Pequim como sede e Jin Liqun como seu primeiro Secretário-Geral Interino.¹⁴

Embora tenha sido uma iniciativa voltada à região, como sugere o nome do banco, foi criado com 57 membros fundadores, incluindo aliados norte-americanos na Ásia (Coreia do Sul, Tailândia, Filipinas), na Europa (França, Inglaterra, Itália, Alemanha, Luxemburgo, Espanha), da Oceania (Austrália) e do Oriente Médio (Egito, Turquia, Arábia Saudita, Catar)¹⁵. O fato é que a iniciativa ganhou uma importância muito maior

11 Ver estimativa da PWC em seu relatório disponível em: <http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>.

12 Ver informação no site da CIA disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2188rank.html>

13 Ver informação publicada por The Economist disponível em <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/06/daily-chart-23>

14 Ver informações do site oficial do AIIB disponível em: http://www.aiibank.org/yatouhang_04.html

15 Os 57 membros são Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bangladesh, Brasil, Brunei, Camboja, China, Dinamarca, Egito, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Islândia, Índia, Indonésia, Irã, Israel, Itália, Jordânia, Cazaquistão, Kuwait, Quirguistão, Laos, Luxemburgo, Malásia, Maldivas, Malta, Mongólia, Myanmar, Nepal, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Oman, Paquistão, Filipinas, Polónia, Portugal, Catar, República da Coreia, Rússia, Arábia Saudita, Cingapura, África do Sul, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Tajiquistão, Tailândia, Peru, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido, Uzbequistão e Vietnã. Ver notícia do South China Morning Post “57 nations approved as founder members of China-led AIIB” disponível em: <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1766970/sweden-israel-poland-and-south-africa-last-join-aiib>

e demonstrou a reduzida capacidade dos EUA de dissuadirem seus aliados. Reconheceu o ex-secretário do Tesouro dos EUA, Lawrence Summers¹⁶, que a China pode abalar a hegemonia econômica dos EUA.

O AIIB, junto com o NBD e as políticas de desdolarização, representa apenas o embrião de uma nova arquitetura financeira global. Embora seu tempo de maturação e seus desdobramentos sejam incertos, o fato é que as obras em infraestrutura na Ásia tendem i) a aprofundar a integração infraestrutural e econômica da região, ii) a projetar a liderança regional (e global) da China e iii) a fortalecer novos sistemas de governança na economia mundial. O objetivo é integrar a Eurásia criando uma nova Rota da Seda, cujas diretrizes já foram explanadas pelo presidente Xi Jinping no Fórum Boao para a Ásia em março de 2015. Nesse documento¹⁷, o governo reitera que recriação do eixo de cooperação entre Oriente e Ocidente deve fortalecer a inclusividade, o aprendizado e o benefício mútuos, de modo a impulsionar a coordenação política, o desenvolvimento de infraestrutura e a integração econômica (comercial e de investimentos). No entendimento da China, serão duas vias de ligação com a Europa: o Cinturão Econômico da Rota da Seda estabelecerá essa conexão através da Mongólia, Ásia Central e Rússia e da Rota da Seda Marítima será constituída através da Mar do Sul da China e no Oceano Índico. Aliás, esta iniciativa vem acompanhada de mais uma iniciativa financeira, o Fundo Rota da Seda¹⁸, a ser constituído por 40 bilhões de dólares a partir de recursos das reservas internacionais e de bancos chineses (China Investment Corp., Export-Import Bank of China e China Development Bank).

Em suma, deve-se reconhecer que tais iniciativas integracionistas eurasiáticas promovem inquietações em Washington, pois revive a noção de um temido *heartland* desenvolvido e distante do controle norte-americano. Essa percepção é muito viva nos formuladores de política externa dos EUA, de modo que é impossível entender a Guerra Fria, com a política de contenção da URSS ou a aproximação com a China nos anos 1970, e a Guerra Global ao Terror, com a forte presença na Ásia Central e Afeganistão, sem levar em contas tais preocupações. Portanto, a integração da Eurásia, por seus mecanismos político-diplomáticos (Organização para a Cooperação de Xangai) e econômico-infraestruturais (AIIB), recolocam o desafio em novos patamares para o governo dos EUA.

5 Considerações finais

Não resta dúvida que a China está consciente de que seu desenvolvimento ainda é recente e, por isso, precisa amadurecer sua trajetória para assumir o papel e a responsabilidade de um líder regional ou até mesmo global (OLIVEIRA; LEITE, 2014). Parece evidente também que a China tem se tornado progressivamente mais assertiva, sem, contudo, precisar ser revisionista, dado que o *status quo* internacional não restringe sua ascensão. Assim, a situação internacional atual permite à China acumular forças e, ao mesmo tempo, na medida que a correlação de forças vai se alterando, buscar construir alternativas internacionais em diversos campos. O caso do AIIB – e dos demais fundos e bancos – criado pelo governo chinês sinaliza sua assertividade, bem como a compreensão de que o financiamento é uma ferramenta crucial para alavancar a internacionalização de suas empresas, criar mecanismos de concertação política e projetar seu poder regional e globalmente.

O dilema está posto uma vez que os EUA parecem incapazes de reconhecer a multipolarização em curso e formatar sua grande estratégia, enquanto focam prioritariamente em elementos táticos e operacionais de cunho militar (CEPIK; MARTINS, 2014). Isso explica uma política norte-americana errática que produz, de uma lado, grandes cisões e tensões, como na Ucrânia, Iraque, Síria e Líbia, e, de outro, busca reconstruir relações sob pena

16 Ver notícia na RT disponível em: <http://actualidad.rt.com/economia/171466-poder-economico-china-desvalorizar-dolar>

17 Ver a íntegra do documento disponibilizado pela National Development and Reform Commission do governo chinês, disponível em: http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html.

18 Ver notícia do China File disponível em: <http://www.chinafile.com/reporting-opinion/caixin-media/new-fund-china-hits-silk-road-stride>

de perder ainda mais espaço, como são os recentes casos da reaproximação com Cuba e Irã. Como já destacado em outra oportunidade (PAUTASSO, 2011), o fortalecimento do eixo Sul-Sul e o processo de multipolarização têm evoluído em diversas esferas. E certamente o AIIB só pode ser compreendido como parte do renascimento da Ásia, da ascensão chinesa e da multipolarização em curso, do qual sua nova arquitetura geoeconômica e financeira é uma das facetas mais evidentes.

6 Referências Bibliográficas

- ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim. São Paulo: Boitempo, 2008.
- BRESSER PEREIRA, Luiz. A crise financeira global e depois. In: *Novos Estudos*. n° 86, março, 2010, pp. 51-72.
- CEPIK, Marco; MARTINS, José. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA. In: ARTURI, Carlos (Org.). *Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, pp. 14-47.
- CUNHA, André. A Crise Financeira Global e as reformas na arquitetura financeira internacional. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 34, n. 2, 2013, pp. 349-382.
- GALLAGHER, Kevin; IRWIN, Amos; KOLESKI, Katherine. Novos bancos em cena: financiamentos chineses na América Latina. In: *Informe: Diálogo Interamericano*, maio, 2013.
- HOBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- OLIVEIRA; Henrique; LEITE, Alexandre. Chinese engagement for Global Governance: aiming for a better room at the table? In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. 57, 2014, pp. 265-86.
- PAUTASSO, Diego. O fortalecimento das relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes. In: *Conjuntura Austral*, vol. 2, 2011, pp. 48-62.
- _____. A geografia do desenvolvimento da Ásia-Pacífico: as particularidades do caso chinês. In: *Boletim Gaúcho de Geografia*, v. 34, 2009, pp. 37-56.
- RAMOS, Leonardo; VADELL, Javier; SAGGIORO, Ana; FERNANDES, Márcia. A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. In: *Revista Brasileira Política Internacional*. Brasília, vol. 55, n° 2, 2012, pp. 10-27.
- SANTOS, Leandro; MILAN, Marcelo. Determinantes dos Investimentos Diretos Externos Chineses: Aspectos Econômicos e Geopolíticos. In: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 36, no 2, julho/dezembro 2014, pp. 457-486.
- SCISSORS, Derek. China Global Investment Tracker. In: The Heritage Foundation. Disponível em: <http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>
- VADELL, Javier. Rumo ao século chinês? A relação Estados Unidos-China pós 11/09. In: *Carta Internacional*. vol. 6, n° 2, 2011, pp. 97-111.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura por parte do governo chinês. Mais do que uma organização internacional, o argumento proposto é que o AIIB revela a configuração de uma nova arquitetura geoeconômica e financeira. Esta, por sua vez, deve ser entendida como parte do renascimento da Ásia, da ascensão chinesa e da emergência de um mundo multipolar.

Abstract

The objective of this paper is to analyze the creation of the Asian Investment Bank Infrastructure by the Chinese government. More than an international organization, the proposed argument is that AIIB shows the configuration of a new geo-economic and financial architecture. This, in turn, must be understood as part of the renaissance of Asia, China's rise and the emergence of a multipolar world.

Palavras-Chave: AIIB, China, mundo multipolar

Key-Words: AIIB, China, multipolar world

Recebido em 25/04/2015

Aprovado em 25/06/2015

As Bases de Dados para Pesquisas em Paz e Conflitos: funcionalidades, similitudes e diferenças

Databases for Peace and Conflict Research: features, similarities and differences

Marcos Alan S. V. Ferreira*

Theo R. Sant'Anna**

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 149, mai.-jun. 2015 [p. 20 a 28]

1 Introdução

Ainda que pouco exploradas no Brasil, as bases de dados (BD) sobre questões de paz e conflitos são uma fonte de informação de profunda relevância para o pesquisador em Relações Internacionais (RI). A facilidade que estas BD proporcionam para obtenção de dados brutos ganhou ímpeto com a comunicação fluída e massiva da era da internet. Consequentemente, a quantidade dessas bases se multiplicou e tem permitido a acadêmicos compararem dados sobre as condições de conflitos armados e promoção da paz sob diferentes perspectivas e metodologias. No entanto, um analista iniciante poderá desapercebidamente negligenciar importantes diferenças que tais bases apresentam.

O presente artigo visa contribuir na clarificação das diferenças entre as principais BD para estudos de paz e conflitos. Neste sentido, buscamos responder alguns questionamentos fundamentais, dentre os quais: no que as principais BD diferem em suas questões problema? Quais são suas abordagens conceituais? Como elas podem contribuir para diferentes aportes teórico-conceituais para a compreensão de paz e conflitos?

Tendo em mente estes questionamentos, em um primeiro momento, nos debruçaremos em uma breve exploração sobre o que são os estudos de paz e sua ligação com o campo das RI. Em seguida, procedemos à análise das bases propriamente ditas dividindo-as em três tipos: as voltadas à risco político, a segurança cidadã e a conflitos violentos.

2 Estudos de Paz e sua conexão com as RI

Inaugurada na década de 1960 e tendo sua base consolidada na década de 1990 (Galtung 1996), o campo de estudos de paz e conflitos se apresenta e se consolida de modo consciente e francamente interdisciplinar ao buscar abranger um entendimento amplo sobre cenários existentes de conflitos e fornecer propostas normativas que intentem a construção da paz (Galtung 1969; 1996, 33-4).

* Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil (marcosalan@gmail.com).

** Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil (theo.a.rod.san@gmail.com).

Destarte considerado um fator promotor de paz através da própria difusão de tais estudos (Young 2013), esse novo campo do conhecimento coloca a pesquisa empírica como base de validação teórica de sua produção de conhecimento. Ainda, dedica-se a outras duas frentes: a crítica histórica para mudança de cenários por valores normativos fundamentados na busca da paz positiva e a comparação teórica para geração de novas perspectivas (Galtung 1996, 9-10).

Ao examinar a paz pelo viés da erradicação da violência (Galtung 1996, 89), os Estudos de Paz apresentam forte diálogo com o campo das RI. Fatores de conflito interno que se encaixam na tipificação estrutural de violência vêm sendo incorporados na própria seara de RI em compreensões multidimensionais de ameaças que transbordam as fronteiras para pautas de segurança até então não tradicionais, inclusive na maior parte dos países da América Latina (Donadio & Tibiletti 2014, 46; Saint-Pierre 2011, 6-8)¹.

Entende-se violência como “a causa da diferença [evitável] entre o potencial e o atual [das realizações somáticas e mentais do indivíduo], entre o que poderia ter sido e o que é [...]” (Galtung 1969, 168-9, tradução livre); podemos compreendê-la em três níveis: direto, estrutural e cultural (Galtung 1990). O fato de identificar se a vítima de uma violência é um indivíduo ou um grupo social equivale a um modo identificar se a violência é direta (pessoal) ou estrutural, respectivamente (Høivik 1977, 60); ou seja, uma caracteriza-se pela destruição direta de recursos, enquanto a outra se dá pela retenção intencional (monopólio) de recursos, que se manifesta em efeitos violentos diretos, podendo ser fraseada também como injustiça social. Violência cultural, por sua vez, são fatores culturais de uma sociedade que legitimam os outros tipos de violência, potencializando fatores explicativos sobre as anteriores – como é o caso de uma crença de superioridade racial, por exemplo. Assim, a violência estrutural emana da cultural, e a direta emana das duas anteriores (Galtung 1990, 294-5).

O estudo dos conflitos focalizando como núcleo central a violência – e não necessariamente o Estado – permite análises multidisciplinares sobre conceitos fundamentais de RI, como por exemplo soberania e segurança. O “uso da força” das RI seria manifestação de violência direta, ou seja, quando Estados empregam recursos coercitivos para garantir seus interesses interna ou externamente. Já a violência estrutural e cultural pode ser percebida nas visões ampliadas do conceito de segurança, como ameaças transnacionais enraizadas em injustiça social – caso do tráfico de entorpecentes e de armas – e na securitização de determinados atores conforme concepções culturais – como no caso de tensões étnicas.

Com base nestes pressupostos, os estudos de paz permitem uma análise dos fatores de conflitividade que vão além do conflito interestatal, permitindo uma abrangente compreensão dos conflitos para além do Estado-Nação. Neste sentido, os estudos de paz permitem um ponto de referência teórico-metodológica relevante para uma análise mais abrangente das BD de conflitos e questões da paz, haja vista que muitas delas superam a mera análise de conflitos entre estados e vão a fundo em características mais sutis de violência como a estrutural e a cultural. Neste sentido, o referencial proposto ancora uma visão mais ampla e completa das atuais bases de dados existentes sobre conflitividade.

3 Bases de Dados Como Fontes Empíricas em Paz e Conflitos

O diferencial que se espera de uma BD é o acesso organizado a uma grande quantidade de informações inerentes a um tema específico que permita ao analista uma compreensão mais ampla de um dado problema de pesquisa. Para que se possa compreender melhor cada BD, torna-se importante um entendimento de sua

¹ Esse alargamento da compreensão sobre a segurança aparece mais claramente com a contribuição da Escola de Copenhague e suas análises sobre os complexos regionais de segurança (Buzan & Weaver 2003, 58).

metodologia para a categorização das informações obtida a partir de dados brutos. Confiando-se na consistência metodológica, espera-se que o quantitativo numa base de dados sejam úteis para complementar descrições qualitativas (e/ou processamentos quantitativos) em determinado campo.

No intuito de compreender o andamento atual de condições da paz e conflitos conforme o arcabouço analítico proposto – ou seja, o fenômeno da violência no cenário internacional – apontamos algumas BD criadas e manejadas por instituições que trabalham na geração de informações em torno da violência no plano internacional. Foram fruto de análise para este artigo as seguintes bases e suas instituições responsáveis: *Conflict Barometer* – Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK – Universidade de Heidelberg); *Fragile States Index* – The Fund For Peace; *Citizen Security Database* – Instituto Igarapé; *International Country Risk Guide (ICRG)* – PRS Group; *Conflict Analysis Framework (CAF)* – Banco Mundial; e o *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset* – Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Embora se apresentem num formato predominantemente jornalístico, também são consideradas as matérias, relatórios e outros materiais qualitativos elaborados pela base *Insight Crime* – *Insight Crime Foundation*.

Inicialmente, as BD trabalham para geração de dados que permitam a criação de análises e cenários sobre determinadas questões centrais. Logo, tais bases podem ser categorizadas conforme as questões-problema que buscam responder, a saber: (i) risco político – BD que tem como questão central como os cenários violentos impactam o ambiente econômico e político –, (ii) segurança cidadã² – que se debruça precipuamente em cenários violentos que impactam a garantia da cidadania para uma dada sociedade –, e (iii) conflitos violentos – que se foca em conflitos armados inter/intraestatais. A Tabela 1 apresenta as BD analisadas conforme suas questões centrais.

Tabela 1. Bases de dados por Questões-Problema

BD	Conceito central da questão-problema
Conflict Analysis Framework (CAF) International Country Risk Guide (ICRG) Fragile States Index (FSI)	Risco Político
<i>Citizen Security Database</i>	Segurança Cidadã
<i>Conflict Barometer</i> <i>UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset</i> <i>Insight Crime</i>	Conflitos violentos

Visto que a noção de conflito circunda algumas das bases aqui presentes, faz-se pertinente definir que a teoria do conflito (complementar à da paz) considera conflito entre atores a situação em que eles apresentam entre si: (a) uma contradição (interna ou compartilhada), geralmente decorrente de objetivos, (b) suposições e atitudes quanto ao sistema em que se inserem e os atores com que interagem (nível sutil de ação) e (c) comportamento (nível manifesto de ação). Contradições não-manifestas costumam revelar-se como conflitos quando aumenta o grau de violência no nível comportamental, em um processo denominado escalada (Galtung 1996, 90). Esses três componentes do conflito se traduzem na compreensão de basicamente três elementos presentes nestas bases, a depender de sua questão problema e priorização: (a) causas específicas das condições conflituosas, (b) motivos estruturais ou sistêmicos para deflagração de conflitos e (c) os conflitos em si concretizado em comportamentos de violência direta.

2 Para conceituação de segurança cidadã, cf. Tulchin & Golding (2003).

3.1 Risco político como questão central

Quanto às bases que buscam coletar dados que permitam análise de risco político a partir de cenários violentos, todas observam condições básicas dos Estados em seus aspectos institucionais, sociais e econômicos, contendo variáveis semelhantes, a despeito de vieses diferenciados. Visando apontar as divergências entre essas visões, a Tabela 2 aponta os objetivos das instituições responsáveis por essas bases.

Tabela 2. Objetivos institucionais para elaboração do CAF, FSI e ICRG

BD	Objetivo do elaborador
CAF	O Banco Mundial <i>busca saber de causas de conflitos</i> que se relacionem à pobreza, para melhor direcionar investimentos que auxiliem na superação desses quadros, bem como a criação de resiliência à eles (CPR 2005, 2).
FSI	O The Fund For Peace cria um <i>índice</i> dos países <i>com maiores dificuldades em se manterem estáveis</i> (“países frágeis”), na proposta de discutir as condições que levaram um Estado a esse quadro e direcionar ações para a superação geral deles (FFP 2014, 8)
ICRG	Após 12 anos (1980-92) sendo produzido pela revista <i>International Reports</i> , o ICRG vem sendo elaborado pelo PRS Group, fornecendo <i>dados</i> financeiros e econômicos internacionais, atendendo à comunidade internacional de negócios <i>para prospecção de cenários de investimento</i> .

Considerados esses objetivos, pontos equivalentes entre a pré-seleção para análises de casos do CAF – o *Screening Process* – (CPR 2005, 6) e as variáveis compreendidas no ICRG se encontram na Tabela 3.

Tabela 3. Variáveis equivalentes do Screening Process do CAF e ICRG

Screening Process do CAF	ICRG
Conflito violento nos derradeiros 10 anos	Conflito Externo
Transformação na estrutura do Estado	Qualidade da burocracia
Colapso da ordem pública	Ordem pública
Militarização	Militares no poder (sim ou não)
Dominância étnica	Tensões étnicas
Conflitos regionais ativos	Conflitos Internos

Nota-se que o ICRG busca indícios de segurança, assegurando-a pela análise de dados que possam representar ameaças às empresas internacionais. Para isso, é elaborado um perfil de confiança dos países abordados para medir a estabilidade destes, de maneira que variáveis para aferir riscos econômicos e financeiros mensurem capacidades macroeconômicas e a viabilidade para cumprir com os acordos de comércio exterior. Variáveis para risco político incluem *accountability* democrática, conflitos religiosos, tensões étnicas e corrupção. O CAF, em processo inverso, busca diretamente por indícios de cenários conflituosos. Enquanto o ICRG apresenta sub-variáveis de teor mais crítico, procurando razões sociais para distorções político-econômicas – como considerar tendências culturais à corrupção – o CAF apresenta uma abordagem mais direta às distorções em si. No entanto, ambos entendem que conflitos advêm de questões como distorção de estruturas sociais com efeitos

perversos (violência estrutural) e questões socioculturais ligadas a esses processos (violência cultural).

Por sua vez, o *Fund For Peace*, através do FSI – amplamente conhecida pela categorização anual de Estados falidos e frágeis –, propõe o exame sobre as condições básicas para funcionamento de um Estado. A BD considera uma variedade maior de fatores para análise, apresentando-se pontos comuns em relação tanto ao CAF quanto ao ICRG. São seis fatores para cada um dos dois tipos de indicadores – Socioeconômico e Político-Militar –, apontados na Tabela 4.

Tabela 4. Fatores por índices do FSI

Socio-econômico	Político-Militar
Pressões Demográficas	Legitimidade do Estado
Refugiados e Deslocados	Serviço Público
Desenvolvimento Econômico Desigual	Direitos Humanos e Ordem Pública
Atritos entre grupos	Aparato de Segurança
Migração e Fuga de Cérebros	Elites Faccionadas
Pobreza e Declínio Econômico	Intervenções Externas

Fonte: FFP (2014, 10)

Os entendimentos do *Fund For Peace* se afina fortemente com a proposta do campo de Estudos de Paz (Galtung 1996, 2-8) ao considerar vários níveis circunstanciais interligados para escalada de um conflito como fatores políticos, militares, econômicos e culturais. Aponta também a necessidade de um desenho de pesquisa que seja transdisciplinar para a lida com esses problemas (FFP 2014, 9), fundamentando um forte diálogo das RI com variáveis sociológicas e econômicas.

3.2 Segurança Cidadã como questão central

Em um contexto em que a sensação de insegurança dos cidadãos tem sido ponto constante nas pautas de políticas públicas de governos, a busca por políticas eficientes para que haja uma segurança cidadã se mostra um grande desafio. Entende-se que a insegurança da população e sua percepção pode afetar a governança em democracias e segmentar a sociedade, sendo também interligadas com a ineficiência e/ou corrupção em instituições básicas de manutenção da lei e da ordem, i.e., sistemas policial e/ou judiciário (Tulchin e Goulding, 2003; Costa 2012).

Lidando com a questão acima explanada, o *Citizen Security Database*³ é uma compilação de dados sobre programas e projetos de segurança cidadã disponíveis na América Latina e Caribe. Seus dados são obtidos em fontes primárias junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Banco Mundial e a Organização dos Estados Americanos. As oito variáveis consideradas em relação aos projetos e operações são: *Data de início* (nos intervalos de 1975; 1983-4; 1986-9; e 1991-2014); *Países*, abrangendo 26; *Status* (em andamento ou finalizada); 7 tipos de *Agência de apoio* (se é governo local, nacional, bilateral, multilateral, setor privado, setor não-lucrativo, ou fundação); 6 *tipos de Estratégia* (se de pesquisa, melhoramento de investigações ou de gerenciamento, estratégias de participação ou preventivas, ou desenvolvimento focado para erradicação de crimes); 8 intervalos para *Valor da assistência* (variando de menos

3 *Citizen Security Database* <<http://citizenssecurity.igarafe.org.br/>>. Acesso em 19 de Abril, 2015.

de US\$50.000,00 e mais de US\$200.000.000,00); e *Resultados obtidos* (avaliação negativa, formal positiva, falta de avaliação, ou relatório positivo apresentado).

O grande diferencial desta ferramenta é sua interface gráfica, que permite a compreensão visual das variáveis e a utilização da ferramenta “zoom” sobre os elementos plotados. O usuário escolhe livremente os pares ordenados de variáveis a serem representados num eixo cartesiano (e.g., mostrar *países* por *agências de apoio* ou *agências de apoio* por *valor de assistência*). O resultado é uma espécie de gráfico de dispersão, onde cada ponto representa um caso entre as variáveis. Passar o cursor sobre um desses pontos ativa um *pop-up* que mostra dados resumidos do caso em questão e um clique mantém o foco nestes dados. É possível dispor menos casos num espaço maior da tela, possibilitando em uma primeira visualização se ter uma ideia geral sobre os dados.

Logo, tal base se mostra de grande utilidade para compreender projetos de cooperação internacional voltados à segurança cidadã. Para além de fatores de conflitividade, o *Citizen Security Database* permite reflexões e análises sobre a efetividade de políticas de resolução de tensões sociais muitas vezes interligadas com redes de ilícitos transnacionais. Neste sentido, torna-se uma importante ferramenta para a resolução de problemas relacionados a crime transnacional.

3.3 Conflitos violentos como questão central

Conflitos violentos acontecem quando há o uso da força (violência direta) e/ou desequilíbrio de recursos que privam determinada esfera da sociedade de ter sua potencialidade alcançada (violência estrutural). Diferente das questões de risco político, ocupados com a iminência/ameaça de conflitos, e segurança cidadã, voltadas para agendas e ações preventivas/resolutivas de conflitos, centralizar a análise sobre conflitos violentos implica estudar a *ocorrência* de problemas envolvendo a violência no geral. O objeto estudado tem repercussões diretas para os campos de segurança e defesa, embora também se relacione com análises interpretativas que abarcam sociologia e economia.

Dentre as BD, o *Conflict Barometer* busca identificar disputas, conflitos (violentos ou não), e guerras (limitadas ou de amplitude). A análise considera que um *conflito* (conceito-base) constitui-se de *atores* (indivíduos, estados, organizações internacionais, ou atores não-estatais), *meios* (de interação, regulares ou não, entre atores) e *itens* (bens e/ou fins materiais ou não, perseguidos pelos atores) (HIIK 2015, 8-10). Também mede a intensidade dos conflitos através da soma de meios empregados nos mesmos, como o tipo de armas empregadas, quantidade de pessoal envolvido, mortes ocorridas, destruição efetuada (sobre infraestrutura, e/ou economia, e/ou moradia e/ou cultura) e quantidade resultante de refugiados. Com uma definição versátil de conflito e mensuradores de intensidades que admitem soma nula dentro de um espaço temporal (ausência de conflito), as terminologias e cenários contempladas pelo *Conflict Barometer* dão margem para uma análise crítica abrangente.

O *Insight Crime*⁴ elabora relatórios especiais, tanto para o setor público quanto o privado, sobre dinâmicas de conflitos e crime organizado e seus efeitos sobre a sociedade, negócios e governos. Além da elaboração destes relatórios com foco especial nas Américas, publica também artigos analíticos em torno da criminalidade transnacional. O material elaborado por essas publicações e análises são utilizados constantemente para atualizar perfis de países, organizações criminais e o nível de intensidade das problemáticas conflituosas. O diferencial do *Insight Crime* é sua metodologia para coleta de dados que consiste em pesquisa de campo, abarcando reportagens com *stakeholders* locais, entidades governamentais, corpos internacionais de segurança, como também os próprios criminosos locais.

4 *Insight Crime* “About Us” <<http://www.insightcrime.com/about-us>>. Acesso em 17 de Abril, 2015.

Já o *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset* é uma BD voltada exclusivamente para o estudo de conflitos armados, considerando este como “uma disputa causada por incompatibilidade entre governo (governança) e/ou territórios, onde o uso de força armada entre dois atores, dos quais ao menos um é um Estado, resulta em no mínimo 25 mortes decorrentes das batalhas” (Themnér & Wallensteen 2014 3, tradução livre). Para além da operacionalização e compreensão dos próprios *datasets*, essa BD dispõe da lista de *atores alinhados* em cada lado do conflito. As causas para disputa (*incompatibilidades*) são entendidas apenas dentro dos parâmetros de questões territoriais, governamentais, ou ambas. Já a *intensidade* pode ser de menor importância (de 25 a 999 mortes decorrentes de batalhas num ano) ou guerra (no mínimo 1000 mortes decorrentes de batalhas num ano). Por fim, os tipos de conflito podem ser quatro: (1) *extrassistêmicos*: entre um Estado e um ator não-estatal fora de seu próprio território; (2) *interestatais*: entre dois ou mais Estados; (3) *conflito interno*: entre um Estado e grupo opositor interno, sem intervenção de outros Estados; e (4) *conflito interno internacionalizado*: entre um Estado e grupo opositor interno, com intervenção de Estados a favor de uma ou ambas as partes.

4 Considerações Finais

As questões abordadas em Estudos de Paz oferecem um quadro amplo para o estudo da violência que permite abarcar RI, mas também dialogar com temáticas correlatas das humanidades como ciência política e sociologia. As bases de dados aqui apresentadas e analisadas a partir do viés teórico dos estudos de paz servem para orientar a compreensão do fenômeno da violência no cenário internacional, independentemente da abordagem teórica utilizada pelo pesquisador que busca contemplar conflitos como objetos de pesquisa. Uma das razões da praticidade no uso dessas bases é que a maioria não se apresenta necessariamente codificada no formato de *dataset*, mas em formatos de relatórios, índices e jornais que fundamentam análises qualitativas.

Abordar as BDs em termos de questões-problema oferece uma clareza ao pesquisador iniciante em busca de dados brutos para suas pesquisas em torno da violência e conflito. Questões-problema centralizadas em conflitos violentos – como visto em bases como o *Conflict Barometer*, *Insight Crime* e o *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset* – ajudarão o pesquisador a se informar de fatos ocorridos, evidências concretas que geram problemas sociais e demandas políticas. No *Conflict Barometer*, são abordadas peculiaridades históricas de ocorrências, enquanto o *Insight Crime* oferece uma forte noção de realidade histórica por ser uma fonte constantemente atualizada, que considera fatores socioculturais obtidas em pesquisas de campo.

Ao focar na questão de segurança cidadã em si, através do *Citizen Security Database* o pesquisador poderá entender quais tem sido os esforços e ações para reformas institucionais, resolução de conflitos, e tensões policiais e jurídicas na América Latina e Caribe. É interessante notar que as origens de preocupações com a segurança cidadã podem ser observadas naquelas bases que abordam conflitos violentos, ao passo que problemas decorrentes daquela insegurança podem ser observados no FSI. Ainda, análises como a dirigida pelo CAF são justamente as que procuram cenários para financiamentos de políticas como as de segurança cidadã.

Por fim, utilizar bases centradas em risco político será de maior valia para se entender compreensões e abordagens que se criam em resposta a problemas sociais e demandas políticas. Buscando bases mais profundas (estruturais e culturais) de cenários indesejados, o CAF, o FSI e o ICRG auxiliam para uma análise mais ampla sobre riscos sociais, políticos e econômicos, fundamentando também análises de investimentos estrangeiros.

Por fim pode-se confirmar que as BD podem ser ferramentas potentes para a elaboração de análises em torno da violência nas RI. As sete bases apresentadas neste trabalho são um exemplo de como os dados presentes podem ser utilizados para lidar com noções de segurança multidimensional, segurança societal – e, conseqüentemente, politização e securitização –, conflito, e violências direta, estrutural e cultural. Além da

relevância empírica destas BDs para Estudos de Paz, os temas abordados confirmam aquele forte diálogo entre esse campo de estudo e as Relações Internacionais, com aplicações de conceitos de violência em questões como soberania, uso da força e segurança interna. Tanto o uso de bases de dados quanto o diálogo entre esses dois campos apontam possibilidades frutíferas para pesquisa que superam um paradigma puramente estatocêntrico.

5 Referências Bibliográficas

- Buzan, Barry, e Ole Weaver. 2003. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, e Lene Hansen. 2009. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Costa, Gino. 2012. “Citizen Security in Latin America”. Washington: Inter-American Dialogue.
- CPR (World Bank’s Conflict Prevention and Reconstruction Team). 2005. *Conflict Analysis Framework (CAF)*. Social Development Department, World Bank.
- FFP (The Fund For Peace). 2014. *Fragile States Index 2014*. Washington: The Fund For Peace.
- Galtung, Johan. 1969. “Violence, Peace, and Peace Research”. *Journal of Peace Research* 6 (3): 167 – 191.
- _____. 1990. “Cultural Violence”. *Journal of Peace Research* 27 (3): 291 – 305.
- _____. 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Oslo: International Peace Research Institute.
- IIK. 2015. *Conflict Barometer 2014*. Heidelberg Institute for International Conflict Research, Heidelberg.
- Høivik, Tord. 1977. “The Demography of Structural Violence”. *Journal of Peace Research* 14 (59): 59 – 73.
- Marcela Donadio, e María de la Paz Tibiletti. 2014. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: edición 2014*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, RESDAL.
- Saint-Pierre, Hector L. 2011. ““Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias”. *Contexto Internacional* 33 (2): 407 – 433.
- Themnér & Wallensteen. 2014. *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset Codebook, Version 4-2014a*. Uppsala Conflict Data Program (UCDP)/Centre for the Study of Civil Wars, International Peace Research Institute, Oslo (PRIO).
- Tulchin, Joseph S. e Heather A. Goulding. 2003. “Introduction: Citizen Security in Regional Perspective”. No livro: *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*, editado por Hugo Frühling e Joseph S. Tulchin com Heather Goulding, 1 – 14. Baltimore, MD: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Young, Nigel. 2013. “Concepts of Peace: From 1913 to the Present”. *Ethics & International Affairs* 27 (2): 157 – 173.

Resumo

O presente artigo visa comparar e compreender as características entre as principais bases de dados para análise de conflitos e condições da paz. Em específico, são analisadas suas diferenças metodológicas e conceituais para a compreensão de casos de violência direta e indireta no plano internacional, com vistas de facilitar o entendimento para pesquisadores de paz e conflitos.

Abstract

The article aims to compare and understand the features among the main databases for analysis for conflicts and the condition of peace. Specifically, it is analyzed their methodological and conceptual differences to comprehend direct and indirect violence in the international affairs, aiming to easy the understanding for researchers in peace and conflict.

Palavras-chave: Bases de dados; Estudos de Paz; Conflitos.

Keywords: Databases; Peace Studies; Conflicts.

Recebido em 16/06/2015

Aprovado em 31/06/2015

O Trans-Pacific Partnership Agreement na agenda de propriedade intelectual dos Estados Unidos

The Trans-Pacific Partnership Agreement on the United States intellectual property agenda

Henrique Zeferino de Menezes*
Pedro Henrique Mota de Carvalho**

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 149, mai.-jun. 2015 [p. 29 a 36]

1 Introdução

O *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP) e o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) são, certamente, os acordos preferenciais de comércio mais importantes negociados pelos Estados Unidos em sua história e ambos têm amplo potencial de transformação e impacto sobre as relações econômicas internacionais. O primeiro engloba países de quatro continentes, enquanto o TTIP pretende a criação de uma zona de livre-comércio entre EUA e União Européia. Na substância dos acordos não estão apenas a aproximação e liberalização comercial por parte de grandes potências econômicas em partes diversas do globo, mas um conjunto de novas e mais profundas regulações sobre uma grande variedade de *trade-related issues*.

Nesse artigo, analisamos uma dimensão específica da agenda comercial norte-americana – a construção de compromissos internacionais para proteção e regulação dos direitos de propriedade intelectual (PI) – observando sua manifestação e seus componentes estratégicos nas negociações do TPP. Para tanto, o texto é dividido em duas partes, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira, lidamos especificamente com a agenda de PI norte-americana, consolidada a partir dos anos 1980, e a estratégia de negociações adotada pelos EUA desde então. Na segunda seção, trataremos especificamente do TPP na agenda de PI norte-americana, discutindo seu elemento estratégico para avanço das negociações sobre a matéria e potenciais impactos globais desse acordo.

2 A agenda maximalista dos EUA em propriedade intelectual

Desde os anos 1980, os EUA carregam uma importante e controversa agenda maximalista em PI¹, que se manifesta, de um lado, em reformas legais e transformações administrativas nos sistemas de inovação e de proteção à PI no país. E, de outro lado, na organização de uma estratégia de negociação para adoção de normas e compromissos globais em PI mais amplos e efetivos. Esses dois processos não são desconectados. Na realidade,

* Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil (hzmenezes@hotmail.com).

** Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil (pedro_mota_19@hotmail.com).

1 O termo aqui empregado deriva da análise e da terminologia adotada por Debora Halbert (2011), *politics of IP maximalism*, mas também da perspectiva analítica utilizada por Susan Sell (2011).

a dinâmica externa dessa agenda busca, justamente, consolidar internacionalmente uma representação dos padrões de proteção constituídos no país (DOREMUS, 1995; SELL, 2003).

O ponto alto dessa agenda e da estratégia de internacionalizá-la foi a adoção do *Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) ao final da Rodada Uruguaia do GATT. O TRIPS produziu uma ampla harmonização das regras de PI, tendo sido negociado como um padrão mínimo obrigatório de proteção extensivo a todos os membros da OMC e já com um nível de proteção elevado para a maioria deles. Ampliou o que é matéria considerada passível de proteção, normatizou temas até então inexistentes em parte das legislações dos países, ampliou prazos mínimos para exercício de direitos, além de normatizar, de forma inédita, regras específicas de observância de direitos. Por outro lado, o TRIPS também estabeleceu algumas salvaguardas e liberdades para os países adequarem suas legislações e seus sistemas nacionais de proteção a demandas e características nacionais específicas. Dentre essas liberdades normativas, destacam-se a possibilidade de estabelecer limitações e exceções a direitos, além de normas específicas que garantam meios de exaustão dos mesmos (WATAL, 2001; DRAHOS, MAYNE, 2002).

Apesar de considerado um importante avanço para a diplomacia comercial norte-americana, tão logo o acordo passou a ser implementado, os EUA lançaram mão de uma estratégia já consolidada em sua política comercial para a negociação de acordos internacionais contendo normas de proteção com padrões TRIPS-*plus*². A paralisação das negociações no Conselho do TRIPS/OMC, aliada a capacidade de organização de alguns países em desenvolvimento para direcionar os processos normativos nessa organização no sentido da construção de garantias de acesso a conhecimento para fins de saúde pública, levou os EUA a estenderem sua agenda de negociações para vários fóruns com abrangência distintas – ou seja, retomaram sua estratégia de *forum shifting*, que culminou na adoção do TRIPS.

Esta estratégia de *forum shifting* consiste na transferência deliberada da pauta de negociação de um fórum de mandato limitado ou que tem suas negociações em situação entrave para outro no qual as possibilidades de aprovação de um acordo sejam maiores. A transferência de negociações de um fórum multilateral para outro de igual natureza tem sido entendida como *forum shifting* horizontal, enquanto a transferência de um fórum multilateral para outros de natureza preferencial, de menor abrangência, configurar-se-ia como *forum shifting* vertical (HELPER, 2004; SELL, 2011).

É dentro desse contexto político-estratégico que os EUA avançam com sua agenda maximalista desde a conclusão do TRIPS, inserindo demandas por normas TRIPS-*plus* em instâncias multilaterais e preferenciais. Desde a paralisação das negociações na OMC, os EUA promoveram um “retorno” à OMPI³, assim como levaram negociações em PI para outros fóruns multilaterais importantes, mesmo que não especializados no tema, como a Organização Mundial de Saúde e Organização Mundial de Aduanas (CORREA, MUSUNGU, 2002; MAY, 2007; LERNER, 2008; VELASQUEZ, 2013; MORAES, 2009). Além da apresentação de demandas para negociação de acordos multilaterais com padrões TRIPS-*plus*, uma tendência na agenda de negociações dos EUA foi a inclusão de capítulos de PI em acordos preferenciais de comércio. Países latino-americanos foram parceiros prioritários dos EUA, especialmente ao longo da administração de George W. Bush. No contexto asiático, foi notável a inclusão de normas TRIPS-*plus* no acordo finalizado com a Coreia do Sul (KORUS), considerado extremamente

2 Acordos TRIPS-*plus* são aqueles que avançam normativamente no sentido do aumento das proteções e da privatização do conhecimento além do padrão mínimo estabelecido pelo TRIPS, limitando as liberdades e flexibilidades dos Estados na construção de seus sistemas nacionais de proteção.

3 Na OMPI os EUA patrocinaram duas importantes agendas com padrões TRIPS-*plus* de proteção – a *Patent Agenda* e a *Digital Agenda*. A primeira era constituída dos *WIPO Copyright Treaty* (WCT) e *WIPO Performances and Phonograms Treaty* (WPPT) e a *Patent Agenda* que propunha a reforma do *Patent Cooperation Treaty* (PCT), adoção do *Patent Law Treaty* (PLT) e negociação do *Substantive Patent Law Treaty*.

avançando e ambicioso, não apenas em termos de liberalização, mas também na incidência sobre importantes *trade-related issues*. (ROFFE, SPENNEMANN, VON BRAUN, 2010; DIAZ, 2008; WILLIAMS *et al*; 2014)⁴.

Além dos acordos preferências de comércio, os EUA iniciaram negociações em 2007 para adoção do ambicioso e controverso *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA)⁵. Lançado como um acordo plurilateral de comércio, na realidade, sua proposta se constituiu como um acordo específico em PI, com o propósito de lidar com controle e combate a falsificação e pirataria praticados no meio cibernético, ampliando a criminalização de práticas consideradas ilícitas (KAMINSKI, 2012; YU, 2013). As negociações do ACTA terminaram em 2012, mas o acordo acabaria encerrado após a negativa do Parlamento Europeu. Entretanto, o ACTA tornou-se um modelo para negociações futuras e parte de sua substância e de suas características negociais acabariam sendo revisitadas no TPP. Grande parte das demandas apresentadas pelos EUA nas negociações do ACTA, especialmente aquelas relacionadas a direitos autorais e observância, acabam se manifestando nas propostas apresentadas para negociações do TPP.

A participação dos EUA nas negociações do TPP, mesmo não se explicando ou resumindo à inserção de um capítulo específico sobre PI na proposta, carrega consigo uma das faces mais avançadas da estratégia norte-americana para negociação de normas TRIPS-*plus* (FLYNN, *et alli*, 2013). Além disso, o TPP seria o capítulo mais recente e atualizado da agenda maximalista dos EUA em PI, justamente por trazer elementos do conjunto de experiências anteriores – trata-se de um acordo comercial abrangente, ou seja, não lida apenas com a proteção à direitos de PI, mas tem essa matéria como um dos elementos centrais para os interesses norte-americanos; envolve parceiros de diversas regiões do globo, com níveis de desenvolvimento díspares; engloba parceiros prioritariamente, mas não absolutamente, *like-minded*; e tem uma dimensão TRIPS-*plus* profunda.

3 O *Trans-Pacific Partnership Agreement*

O TPP é um tratado em negociação com países dos continentes asiático, americano e da Oceania⁶ e tem por objetivo o aprofundamento da liberalização comercial na região da Ásia-Pacífico, com a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias de forma abrangente e a negociação em um conjunto de *trade-related issues*. O capítulo especificamente dedicado à PI é tratado pela administração norte-americana como o passo mais importante e atualizado, assim como a forma mais efetiva para o avanço da sua agenda maximalista⁷. Nessa seção trataremos especificamente dessa proposta, tendo em vista que ela se tornou o desdobramento mais importante na estratégia norte-americana de *forum shifting* para negociação de normas TRIPS-*plus*, especialmente após o encerramento das negociações do ACTA. Pretendemos, assim, explorar as especificidades desse acordo dentro da agenda norte-americana e tratar de parte dos eventuais impactos dessa negociação, considerando os possíveis efeitos produzidos pela opção pelo *forum shifting* vertical e pelas próprias regras TRIPS-*plus* contidas na proposta.

4 Atualmente, os EUA têm acordos preferenciais em vigência com 20 países, todos eles contendo cláusulas específicas de proteção à PI que, em menor ou maior, avançam normativamente sobre o padrão estabelecido pelo TRIPS (Austrália, Bahrein, Canadá, Cingapura, Chile, Colômbia, Coréia do Sul, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Jordânia, México, Marrocos, Nicarágua, Omã, Panamá, Peru, República Dominicana).

5 Negociado pelos EUA com Austrália, Canadá, Cingapura, Coréia do Sul, Japão, Marrocos, Nova Zelândia e União Européia.

6 Atualmente os países negociadores são Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã.

7 Cf. “*Statement By U.S. Trade Representative Ron Kirk On Announcements From Mexico And Canada Regarding The Trans-Pacific Partnership*”. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2011/november/statement-us-trade-representative-ron-kirk-announ>.

Como mencionado, o TPP se transformou em prioridade na agenda comercial dos EUA em razão da sua dimensão estratégica, mas também do conteúdo do acordo. Dentre os seus atributos específicos, alguns justificariam a centralidade do acordo na agenda comercial e de PI dos EUA. Destacamos: i) a diversidade geográfica e importância econômica dos parceiros; ii) o alto padrão de liberalização proposto em suas cláusulas; iii) a flexibilidade do acordo para futuras expansões e cooptação de novos membros (LEWIS, 2011). Além disso, estrategicamente, o TPP tem sido tratado como uma importante forma de aproximação com importantes economias asiáticas, além de assumir uma dimensão de “plataforma” para inserção do país na região (SOLIS, 2012).

Com efeito, o TPP engloba a ampla e diversa região da Ásia-Pacífico e entre os países negociantes estão tradicionais parceiros econômicos dos EUA, como México e Canadá; outros países desenvolvidos, como Austrália, Nova Zelândia e Japão; e também países de menor desenvolvimento relativo, como Chile, Brunei, Vietnã e Peru. Tendo em vista que o TPP é negociado a parte de fóruns multilaterais, tal abrangência pode ser considerada como uma singularidade importante do acordo, especialmente se comparado com outros acordos preferenciais negociados pelos EUA (BARFIELD, 2009). O alto padrão de liberalização é também uma característica importante do TPP. As partes negociantes têm estipulado patamares ambiciosos de liberalização, eliminando completamente barreiras tarifárias e não tarifárias para bens comerciais, incluindo setores sensíveis como agricultura e indústria automobilística. Não obstante, também é objetivo dos países negociantes aprofundar os processos de harmonização em áreas transversais ao comércio e assuntos relacionados ao comércio, como coerência regulatória, competitividade e, por fim, os direitos de PI. Ainda, pretende-se que o TPP mantenha-se como “modelo de expansão”, organizando sua negociação de modo a possibilitar novas adesões e tornar-se um acordo regional de amplo escopo (ELMS, LIMS, 2011).

Esses atributos do TPP já seriam suficientes para explicar o interesse dos EUA, mas, como é percebido nas declarações e posições norte-americanas, a demanda por uma agenda específica em PI nas linhas do acordo é também da maior relevância. Considerando o esgotamento ou limitação de alternativas bilaterais e plurilaterais, o TPP torna-se ainda mais relevante para a agenda maximalista norte-americana. A estratégia de “liberalização competitiva” – através da qual, cláusulas TRIPS-*plus* eram sistematicamente inseridas em acordos preferências de comércio – não obteve todo o êxito esperado pela administração norte-americana. Não obstante sua lógica bastante clara, e o fato de os EUA terem negociado acordos de livre comércio com normas de TRIPS-*plus* importantes com Austrália, Cingapura e Coreia do Sul, o efeito dominó esperado não ocorreu em âmbito mundial, mas especialmente na região da Ásia-Pacífico. Importantes economias, como China, Japão e mesmo os países em desenvolvimento membros da ASEAN não foram instigados a negociar preferencialmente com os EUA (SOLÍS, 2012).

O fracasso do ACTA é também sintomático. O ACTA, muito embora ambicioso em suas cláusulas, não foi ratificado pelo Parlamento Europeu e enfrentou dura oposição nos Estados Unidos e Japão, mesmo tendo sido negociado por países *like-minded*. Esses elementos, aliados à paralisação das negociações em âmbito multilateral, dão ainda maior relevância para o TPP, sendo não só a plataforma para a entrada efetiva nos EUA na região da Ásia-Pacífico, mas também para elevação das normas de proteção a PI no contexto internacional. Se comparado com as alternativas anteriores, seja os acordos preferenciais ou o ACTA, o TPP mostra potencialidade devido a seus atributos. O fato de ser um acordo comercial abrangente, além de geograficamente diverso, amplia a capacidade de barganha dos EUA perante seus parceiros para avançar com normas de PI mais privatizantes. (LEWIS, 2011; FLYN *et al*, 2012).

Por sua vez, a análise do TPP na agenda de PI norte-americana não se resume ao processo de negociação ou mesmo ao caráter estratégico do acordo. A estratégia de *forum shifting* e o conteúdo TRIPS-*plus* do acordo carregam um potencial significativo de impactos difusos e específicos. De um lado, há o risco de esvaziamento

de fóruns multilaterais em favor de outros mais atomizados e, de outro, a limitação do *policy space* dos países signatários do acordo.

A estratégia de *forum shifting* vertical para negociar acordos preferenciais, como é o caso do TPP, tem potencial para levar a um esvaziamento dos fóruns multilaterais, assim como fragmentar o próprio regime internacional de PI. Muito embora o *forum shifting* possa ser visto como um recurso que corresponde ao “pluralismo de interesses” dos atores, tornando possível negociar normas mais satisfatórias a interesses particulares, a profusão desses acordos pode ser danosa ao regime internacional e, eventualmente, aos próprios interesses dos países interessados. A indisposição em confrontar propostas divergentes, negociando apenas com países cuja visão é assemelhada, pode levar ao agravamento da polarização entre posições distintas acerca da organização das normas internacionais. O impasse entre países que se recusam coadunar com normas TRIPS-*plus* em âmbito multilateral e aqueles que preferem avançar com essa agenda em instâncias preferenciais pode levar a uma fragmentação mais acentuada das negociações (BANNERMAN 2010; GEIGER 2012).

Em um contexto de fragmentação, ambos os grupos de países podem ter seus interesses afetados. Países em desenvolvimento, em geral mais resistentes a normas TRIPS-*plus*, são os mais vulneráveis, tendo em vista que tendem a organizar suas posições e coalizões para demandar normas mais condizentes a seus interesses em instâncias multilaterais. Enquanto que os países que pretendem avançar com uma agenda maximalista, por via preferencial, tem que lidar com uma contradição inerente à própria estratégia de *forum shifting* vertical. A sua maior vantagem – a negociação aprofundada entre países *like-minded* – é também a sua maior limitação. Ou seja, a exclusão de países com posições divergentes não permitiria, a principio, uma efetiva expansão do acordo através da cooptação daqueles que tem dinâmicas e interesses contraditórios e não participaram das barganhas para adoção dos padrões estabelecidos no acordo (BENVENISTI; DOWNS, 2007; YU, 2013).

Por sua vez, além do risco de fragmentação do regime multilateral, a negociação de normas TRIPS-*plus* traz impactos iminentes ao *policy space* dos países signatários, especialmente daqueles de menor desenvolvimento relativo. A liberdade em definir seus sistemas nacionais de proteção a PI tem implicações diretas sobre um amplo conjunto de políticas públicas sensíveis e a adoção de normas mais estritas limita a capacidade dos países definirem seus padrões nacionais de proteção. Analisando especificamente as propostas contidas no TPP⁸, podemos destacar cláusulas com potencial para impactar diretamente políticas de saúde pública, segurança alimentar e acesso a conhecimento.

No que se refere especificamente à saúde pública, de forma mais clara e direta, a proposta de patenteamento de métodos cirúrgicos, terapêuticos e de diagnóstico⁹ implica o aumento de custos para tratamentos de saúde. Por sua vez, a proposta de proteção a “dados de teste” configura um problema de tão grande importância. Trata-se de uma novidade normativa proposta pelos EUA em acordos preferenciais e que também aparece no TPP¹⁰, que visa garantir o direito às empresas farmacêuticas de excluir o acesso de outras ao resultado dos testes necessários para permitir a comercialização de novo fármaco. Não obstante, uma vez realizados, esses resultados podem ser consultados e utilizados por empresas produtoras de genéricos, para garantir a comercialização uma vez demonstrada a bioequivalência entre o fármaco original e seu genérico. A proposta apresentado pelos EUA para o TPP inclui essa modalidade de direito, o que forçaria as empresas de genéricos a repetir de forma desnecessária os testes já realizados, implicando o aumento de custos na fabricação e no atraso na entrada no

8 A análise aqui proposta está baseada no capítulo de PI proposto no TPP, divulgado pelo *WikiLeaks* em 16 outubro de 2014. Disponível em: <https://wikileaks.org/tpp-ip2/>

9 Proposta apresentada no Art.3, Seção E do TPP, que incide diretamente sobre flexibilidades do TRIPS, que dispensa a proteção patentária desses métodos (Art. 27:3b, Acordo TRIPS).

10 Art.16, Seção E, do TPP.

mercado de genéricos, encarecendo políticas de saúde pública e dificultando o acesso a medicamentos (GLEESON, LOPERT, 2013).

Seguindo tendência expressa em outros acordos preferenciais, os EUA propõem a adesão obrigatória dos parceiros do TPP à versão de 1991 do acordo *Union for the Protection of New Varieties of Plant* (UPOV). Este acordo específico possui uma linguagem pouco flexível e não permite atividades normais em contexto de agricultura familiar, como o armazenamento, reuso e compartilhamento de sementes protegidas (STEIN, 2005). Ao aderir a UPOV 1991 os membros abrem mão de algumas flexibilidades asseguradas pelo TRIPS em favor de interesses particulares, que impõe restrições a políticas de desenvolvimento agrário e segurança alimentar. Países em desenvolvimento como o Vietnã e Peru, que dependem em larga medida da agricultura familiar, estariam especialmente vulneráveis¹¹.

Por fim, assim como no ACTA, os mecanismos de observância de direitos, especialmente direitos autorais na internet, são elemento central no TPP. Os EUA propõem a criação de mecanismos para forçar a colaboração entre Estados e provedores de internet para identificação e retenção de conteúdos protegidos compartilhados sem autorização. Além disso, pretende-se a diminuição de evidências para aplicação de penalidades criminais sobre infrações, inclusive, substituindo a condição de falsificação e pirataria em “escala comercial”, conforme previsto no TRIPS¹², para somente “ganho financeiro¹³” (KAMINSKI, 2012).

4 Considerações finais

Nesse artigo apresentamos a importância do TPP nas negociações em PI dos EUA, atentando especificamente para seu papel estratégico diante à agenda norte-americana para avançar com as negociações nessa matéria específica. Além disso, tratamos dos efeitos eventualmente produzidos pela forma de negociação e pelo conteúdo do acordo proposto, destacando os riscos que a estratégia de *forum shifting* impõe à conformação do regime internacional de PI e como o conteúdo TRIPS-*plus* do acordo pode impor constrangimentos aos países signatários na elaboração e implementação de políticas públicas essenciais.

5 Referências Bibliográficas

- BANNERMAN, Sara. “WIPO and the ACTA Threat”. PIJIP Research Paper no. 4. American University Washington College of Law, Washington, DC, 2010.
- BARFIELD, Claude. “Politics of Trade in the USA and in the Obama Administration: Implications for Asian Regionalism”. *Asian Economic Policy Review*, No.4, p.227-243, 2009.
- BENVENISTI, Eyal; DOWNS, George W. “The empire’s New Clothes: Political Economy and the Fragmentation of International Law”. *Stanford Law Review*, vol.60, n.02, pp.595-632, 2007.
- CORIAT, Benjamin; ORSI, Fabienne. “Establishing a new Intellectual Property Rights Regime in the United States: origins, contents and problems”. *Research Policy*, vol. 31, p. 1491-1507, 2002.

11 O TRIPS não especifica nenhuma obrigação quanto a assinatura de tratados específicos e institui apenas a obrigatoriedade da formulação de um meio *sui generis* de proteção à variedade vegetais (Art. 27.3b, acordo TRIPS)

12 Art. 61, acordo TRIPS.

13 Cf. Art. 7:2, seção H, do capítulo em PI do TPP.

- CORREA, Carlos M. *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries: The TRIPS Agreement and Policy Options*. New York: Zed Books, 2000.
- CORREA, Carlos; MUSUNGU, Sisule. "The WIPO Patent Agenda: the risks for Developing Countries". *South Center Working Paper*, vol. 12, 2002.
- DIAZ, Álvaro. *América Latina y el Caribe: la propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*. CEPAL, 2008.
- DOREMUS, Paul. "The Externalization of Domestic Regulation: intellectual property rights in a Global Era". *Science Communication*, vol. 17, n. 02, 1995.
- ELMS, Deborah; LIM, C.L. "TPP Negotiations Overview and Prospects". S. Rajaratnam School of International Studies, Singapore, Working paper no. 232, p.1-25, 2012.
- FLYNN, Sean M; BAKER, Brook; KAMINSKI, Margot; KOO, Jim. "The U.S. Proposal for an Intellectual Property Chapter in the Trans-Pacific Partnership Agreement". *American University International Law Review*, Vol. 28, No. 1, pp. 105-202, 2013.
- GEIGER, Christopher. "Weakening Multilateralism in Intellectual Property Lawmaking: A European Perspective on ACTA". *The WIPO Journal*, vol. 03, n. 02, 2012.
- GLESSON, Deborah; LOPERT, Ruth. "The High Price of "Free" trade: U.S Trade Agreements and Access to Medicines". *Journal of Law, Medicine and Ethics*, pp.199-223, 2013.
- HALBERT, Debora. "The Politics of IP Maximalism". *The WIPO Journal: analysis of Intellectual Property Issues*, vol. 03, n. 01, 2011.
- HELPER, Laurence R. "Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking". *Yale Journal of International Law*, Vol. 29, 2004.
- JAFFE, Adam B. & LERNER, Josh. *Innovation and its Discontents: how our broken system of endangering innovation and progress and what to do about it*. Princeton University Press: New Jersey, 2004.
- KAMINSKI, Margot. "Positive Proposals for Treatment of Online Intermediaries". *American University International Law Review*, v.28, n.1, pp.203-222, 2012.
- LERNER, Jack. "Intellectual Property and Development at WHO and WIPO". *American Journal of Law & Medicine*, vol. 34, 2008.
- LEWIS, Meredith. "The Trans-Pacific Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep's Clothing?" *Boston College International and Comparative Law Review*, v.34, n.03, 2011.
- MAY, C. *The World Property Organization: Resurgence and the Development Agenda*. New York: Routledge, 2007.
- MORAES, H. C. "Dealing with forum shopping: some lessons from the SECURE negotiations at the World Customs Organization". In. LI, X.; CORREA, C. (eds.). *Intellectual Property Enforcement: international perspectives*. Edward Elgar, 2009.
- MUSUNGU. "The Development Agenda and the Changing Face of the World Intellectual Property Organization (WIPO)". *IQSANTO Studies* 2.2010.
- ROFFE, P.; SPENNEMANN, C.; VON BRAUN, J. "Intellectual Property Rights in Free Trade Agreements: moving beyond TRIPS minimum standards". In. CORREA, C. (ed.) *Research Handbook on the Protection of Intellectual Property under WTO Rules: intellectual property in the WTO*. Vol. 1. Cheltenham, Edward Elgar, 2010.
- SELL, Susan. *Private Power, Public Law*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- _____. "The Global IP Upward Ratchet, Anti-Counterfeiting and Piracy Enforcement Efforts: the State Of Play". *PIJIP Research Paper*, no. 15. American University Washington College of Law, Washington, DC, 2010.
- _____. "TRIPS was never enough: vertical forum shifting, FTAs, ACTA, and TPP". *Journal of Intellectual Property Law*, vol. 18, 2011.

- SOLÍS, Mireya. "The Trans Pacific Partnership: Can United States Lead the Way in Asia-Pacific Integration?". Pacific Focus, V.23, N.3, pp. 319- 341, 2012.
- STEIN, Haley. "Intellectual Property and Genetically Modified Seeds: The United States, Trade, and the Developing World". Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property, v.3, n.2, pp.160-178, 2005.
- VELASQUEZ, G. "Access to Medicines and Intellectual Property: the Contribution of the World Health Organization". Research Paper, 47, 2013.
- WILLIAMS, Brock, et allin. "The U.S- South Korea Free Trade Agreement: Provisions and implementation". Congressional Research Service Report, 2014.
- YU, Peter. "The ACTA/TPP Country Clubs", 2013. Disponível em: <http://www.peteryu.com/beldiman.pdf>

Resumo

O objetivo desse artigo é analisar o papel do *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP) nas negociações em propriedade intelectual (PI) dos Estados Unidos. O texto aborda, de forma mais ampla, a agenda recente de negociações em PI desse país e a especificidade do TPP dentro da estratégia de construção de normas globais mais amplas e efetivas.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the role of the *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP) on the United States intellectual property rights (IP) negotiations. The text covers, more broadly, the country's negotiating agenda on IP and the specificity of the TPP within the strategy of building wider and more effective global standards.

Palavras-chave: *Trans-Pacific Partnership Agreement*; propriedade intelectual; Estados Unidos

Key-words: *Trans-Pacific Partnership Agreement*; Intellectual Property Rights; United States

Recebido em 22/06/2015

Aprovado em 30/06/2015

A Organização Mundial do Comércio – OMC e os mecanismos de indução ao cumprimento

The World Trade Organization and international legal compliance

Fernando Lopes Ferraz Elias*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 149, mai.-jun. 2015 [p. 37 a 43]

1 Introdução

O que acontece depois que uma disputa da OMC é arbitrada? Se, quando e por que os envolvidos modificam suas práticas comerciais depois de uma decisão do OSC? As idiossincrasias do regime jurídico da OMC determinam que a adesão às suas normas depende menos da natureza delas — o conteúdo material ou processual e a aplicação geral ou específica — ou, ainda, da vontade em vê-las prevalecer do que do benefício econômico que a barganha entre seus membros pode lhes proporcionar. Dessa forma, o binômio jurídico cumprimento/violação de regras e decisões deve ser compreendido consoante paradigmas de eficiência.

Realmente, nada parece mais adequado à natureza da indução ao cumprimento no direito da OMC. Há várias formas de se lidar com a violação de uma obrigação jurídica internacional. Consoante noções contratuais de compensação, de acordo com o custo-benefício de uma eventual violação, a ideia de “cumprimento eficiente” está mais comprometida com o bem-estar das pessoas do que com punições a ações governamentais. Por isso, muitas vezes, no âmbito da OMC, a rigidez de ferramentas punitivas — a exemplo da ameaça de utilização da retaliação ou do seu efetivo uso — é insuficiente para induzir um cumprimento completo.

2 Adaptações eficientes a determinadas circunstâncias na indução ao cumprimento no direito da OMC

A princípio, deve-se ter em mente que o direito da OMC não é como a proscrição ao genocídio ou à guerra, ou seja, ele não exige normativamente o cumprimento a todo custo. Em vez disso, grande parte da legislação da OMC é melhor compreendida como instrumental, digna de respeito na medida em que o seu cumprimento melhora a vida das pessoas. Parece, portanto, mais interessante permitir aos estados, consoante as suas próprias vontades, a flexibilidade de indenizarem os prejudicados pelo descumprimento de obrigações. De fato, se o objetivo fosse simplesmente induzir o cumprimento, então, punições a ações governamentais seriam apropriadas. Todavia, sob um direito comercial incompleto, o objetivo não é necessariamente induzir o cumprimento em todos os casos. Em vez disso, normativamente falando, o objetivo deve ser induzir o cumprimento quando o cumprimento é eficiente, e violar, quando não o é. Nesse contexto, é compreensível o conceito de “violação

* Departamento de Ciências Jurídicas, Centro Universitário de Brasília – Uniceub (flfe@ig.com.br).

eficiente”, conquanto seja um conceito mais fácil de ser aceito pelos advogados norte-americanos do que por aqueles da tradição romano-germânica (TRACHTMAN, 2007, p. 130 e 152).

A teoria econômica ensina que um dos objetivos fundamentais de um sistema coercitivo é induzir um membro a cumprir suas obrigações, sempre que o cumprimento lhe traga mais benefícios do que custos¹, caso contrário, permite que se afaste de suas obrigações. Na linguagem da teoria do contato, o objetivo é o de impedir violações ineficientes e incentivar as eficientes². Nesse sentido, as disposições da OMC — a respeito de renegociação e resolução dos litígios em caso de descumprimento de obrigações — foram cuidadosamente projetadas para facilitar adaptações eficientes a circunstâncias imprevistas, conseqüentemente, sanções formais no sistema da OMC são relativamente pouco importantes para se atingir o objetivo de dissuasão de violação ineficiente. O valor da resolução de litígios, portanto, está mais em esclarecer as regras e preencher lacunas dos termos de barganha do que em detectar e punir transgressões. É por esta razão que a parte vencida em um processo de disputa não paga multa se obedece às recomendações oriundas desse mesmo processo (SCHWARTZ; SYKES, 2002, p. S181, S191 – S192 e S204).

Essa ideia pode ser expressa como a necessidade de uma “válvula de escape” para permitir aos governos que perderam um caso lidarem de uma maneira melhor com uma situação politicamente espinhosa no seu contexto jurídico e político doméstico. Indiscutivelmente, o ESC proporciona uma medida de tempo adicional, durante a qual a compensação e a suspensão podem afastar algumas das pressões do pleno cumprimento. Mas a ideia definitiva é a de que o pleno cumprimento de uma obrigação do direito internacional é crucial para a noção de um sistema orientado pelo direito, que é objetivo e meritório e fornece uma base de segurança e previsibilidade a todos os membros governamentais e não-governamentais beneficiários do sistema (JACKSON, 2004, p. 122).

Por um lado, o problema não está em celebrar acordos com arranjos alternativos que permitem desvios temporários das regras com compensação a outra parte — em poucas palavras, que reconhecem a possibilidade de violação — mas limitá-los ao contexto apropriado, tal como quando ocorrem choques econômicos (GOLDSTEIN; MARTIN, 2000, p. 621). Por outro, a questão sobre se os estados têm autoridade ou poder para “comprarem” suas obrigações da OMC pode ser entendida no contexto do debate sobre se a não-conformidade dá origem a sanções de reputação. Se se entende que uma obrigação internacional aplica-se independentemente da autorização de retaliação ou compensação, conseqüentemente, custos de reputação serão inevitáveis (TRACHTMAN, 2007, p. 149). Apesar de todas as razões para o cumprimento³, inevitavelmente há casos em que um membro prefere violar o acordo, não obstante o impacto da retaliação e os danos a sua reputação. Nesses casos, o papel do sistema é evitar a escalada de conflitos comerciais. Nesse propósito, a OMC tem sido bem-sucedida, embora perigos permaneçam em recentes atritos entre EUA e UE (LAWRENCE, 2003, p. 92).

Uma vez que a obrigação jurídica internacional “vinculativa” de seguir o relatório de um painel ou do órgão de apelação foi estabelecida, é claro que o direito internacional nem sempre é eficaz na indução ao cumprimento.

1 Enquanto os árbitros são mais propensos a ver os danos como uma medida punitiva para desencorajar novas violações, os economistas consideram os danos como uma medida da perda de bem-estar líquido causada pela violação em questão (BERNSTEIN; SKULLY, 2003, p. 389).

2 Em contraponto, tentativas de inserir noções contratuais de compensação e violação eficiente no mecanismo de execução da OMC são erradas ou enganosas, porque o sistema legal que caracteriza o regime de comércio internacional é muito rudimentar para admitir tais analogias com contratos domésticos (NZELIBE, 2005, p. 254).

3 Com base num cuidadoso e detalhado exame do texto da OMC e apoiado no esmagador entendimento existente, pode-se afirmar que o resultado de uma disputa no OSC — que determina serem as disposições legislativas ou outras medidas de uma nação inconsistentes com suas obrigações perante a organização — cria uma obrigação de direito internacional, em outras palavras, uma obrigação do direito internacional sobre o membro em questão para alterar determinada prática e torná-la compatível com as regras do acordo da OMC e seus anexos. Além disso, na utilização de outras técnicas de interpretação do tratado padrão, essa conclusão é reforçada pelo texto, contexto e prática do GATT e da OMC ao longo de mais de cinco décadas. Por fim, uma análise das principais metas políticas do sistema de solução de controvérsias corrobora essa ideia (JACKSON, 2004, p. 123).

No entanto, o direito internacional comanda uma variedade de maneiras de lidar com violações de tal obrigação, e algumas das implicações práticas do “caráter vinculativo” incentivarão os membros de uma organização a cumprirem suas regras e decisões. Por vezes, o efeito jurídico no âmbito dos sistemas nacionais e sutis pressões diplomáticas ganham ajuda adicional por meio do conceito de “obrigação vinculativa” (JACKSON, 2004, p. 117). A avaliação da eficácia do ESC deve levar em conta a indução ao cumprimento das decisões dos painéis e do órgão de apelação, responsável pela clareza das obrigações dos membros, bem como pela redução dos conflitos internacionais, em última instância. O cumprimento das decisões do OSC é considerado um importante, talvez o mais importante, dado na avaliação da eficácia do ESC (VAZQUEZ; JACKSON, 2002, p. 555 e 563).

3 Análise de dados e estatísticas pertinentes ao cumprimento das regras e das decisões da OMC

Em 2007, um estudo sobre os doze primeiros anos de existência da OMC revela que em 90% dos 109 casos levados ao painel ou ao órgão de apelação havia violações das obrigações da OMC. Todavia, o índice de cumprimento das decisões contrárias proferidas tem sido alto, com os membros externando suas intenções de cumpri-las e, na maioria dos casos, já o tendo feito. Assim, o recurso à retaliação foi requerido em apenas 18 contenciosos⁴, sendo 9 levados à decisão arbitral, 1 em que o demandado abdicou da medida inconsistente com as normas da OMC e, finalmente, somente em 8 litígios, o OSC autorizou a retaliação, efetivamente utilizada contra o comércio do demandado em apenas 5 casos (WILSON, 2007, p. 398 – 399 e 402). A retaliação é extraordinariamente rara e a retaliação legalmente autorizada o é ainda mais. No entanto, observa-se que, conquanto residual, a ameaça de utilização da retaliação ou o seu efetivo uso nem sempre são suficientes para induzir um cumprimento completo (BUSCH; REINHARDT, 2001, p. 164).

Certamente, o OSC tem funcionado muito bem, além das expectativas. Com esses impressionantes dados de resolução de litígios e implementação bem-sucedida, tem sido percebido como um dos os sistemas adjudicatórios multilaterais mais eficazes entre os sistemas de resolução de litígios internacionais contemporâneos. Em outras palavras, conseguiu algo que foge ao direito internacional tradicional e seus mecanismos institucionais: a capacidade de fazer cumprir obrigações e decisões jurídicas. Essa qualidade única apresenta-se hoje como um modelo para a adjudicação multilateral, um sistema que poderia ser reproduzido⁵ em outras áreas do direito internacional (BABU, 2012, p. 460). Comparado a seu antecessor, apenas dois quintos das decisões do GATT resultaram em plena conformidade pelos demandados e, em cerca de um terço delas, os demandados rejeitaram as decisões do painel. Os registros da OMC seriam muito melhores, mesmo considerando os resultados negativos de contenciosos, a exemplo, de bananas e hormônios. Além disso, a análise da efetividade da OMC deve considerar o efeito positivo promovido pela instituição antes das decisões do OSC serem proferidas, isto é, a liberalização

4 Uma exposição pormenorizada sobre os casos e membros envolvidos pode ser encontrada em: BABU, 2012, p. 459 – 460.

5 O número e variedade de interesses suscetíveis à política de comércio internacional têm crescido nas últimas décadas e vão desde direitos humanos a meio ambiente, regimes internacionais diretamente influenciados pelas negociações comerciais internacionais e cuja mobilização social e política, hoje, elastece o modelo clássico de comércio internacional dos três grupos de interesse: consumidores, importadores e exportadores (GOLDSTEIN; MARTIN, 2000, p. 604). Levar temas não comerciais para a OMC gera dois benefícios importantes. Em primeiro lugar, fornece uma eficaz resolução de conflitos em áreas não comerciais, algo impossível em qualquer outro sistema de solução de controvérsias. Em segundo lugar, as questões comerciais e não comerciais são relacionadas, as obrigações assumidas em uma área causam desdobramentos em outras áreas. O estabelecimento de um sistema judicial uniforme sob a jurisdição do ESC afasta o problema de vários fóruns (pretexto para o expediente de “forum shopping”) e a concorrência entre entidades de resolução de litígios. Sem nenhum tribunal superior capaz de resolver tais conflitos no plano internacional, não haveria maneira de evitá-los (GUZMAN, 2004, p. 322).

do comércio entre seus membros, promovido não depende exclusivamente da questão do cumprimento das decisões da OMC (BUSCH; REINHARDT, 2001, p. 167-168).

Por outro lado, enquanto o sistema, de modo geral, funciona bem em termos quantitativos, apresenta certa fraqueza qualitativa relacionada à implementação e à coerção de suas decisões (MOINUDDIN; SENGSAVANG, 2010, p. 79). A incidência de incumprimento está em ascensão e, cada vez mais, ganha a atenção do público. A necessidade de reforma é urgente e bem compreendida (ALI, 2003, p. 16).

Em verdade, o desempenho do sistema de solução de controvérsias em termos de celeridade não é tão impressionante. Nos primeiros quatro anos ou mais de operação do sistema (até abril de 1999), o tempo médio global de estabelecimento do painel foi um pouco mais de 15 meses, ao contrário da meta de 12 meses do ESC para casos em que houve apelação (9 meses para os casos em que a apelação não recorreu). Essa média continua, conquanto a taxa de casos sem apelação tenha dobrado. Ademais, deve ser adicionado o tempo razoável para a implementação de, em média, 9 meses. Alguns casos demoram muito mais. O caso CE - Bananas, em que o relatório foi aprovado em 1997, mas um acordo final somente foi alcançado em 2001, isso sem falar em cumprimento integral. E o acordo não foi alcançado até que as medidas retaliatórias entrassem em vigor por cerca de dois anos. No contencioso Austrália - salmão, o pedido inicial de painel foi feito em 1997, mas a implementação não ocorreu até 2000, após um segundo painel. No litígio Canadá - Dairy, o relatório do painel foi adotado em 1999, contudo, a matéria somente foi resolvida em 2003. O tempo decorrido entre o pedido de consulta e a adoção do relatório tem sido sempre mais do que 18 meses. O problema da celeridade fica ainda mais complicado quando consideradas as salvaguardas, em vigor por períodos que variaram de 1 ano e 9 meses a mais de três anos, com tempo médio de dois anos e 11,5 meses (DAVEY, 2005, p. 49 – 50).

Ainda sobre o cumprimento de suas decisões, apenas 17 membros da OMC — contando as Comunidades Europeias como 1 membro e não como 27 membros — ou seja, apenas um pouco mais de 10% de todos os 150 membros da organização⁶, foram objeto de decisão desfavorável ou parcialmente desfavorável do OSC.⁷ Sete desses membros sofreram apenas uma dessas decisões, quais sejam: Brasil, República Dominicana, Egito, Guatemala, Indonésia, Tailândia e Turquia. Os outros dez membros tiveram várias decisões adversas ou parcialmente adversas. São eles (em parênteses o número de casos em que violações do Acordo da OMC foram encontradas): EUA (33), CE (16), Canadá (8), Argentina (6), Índia (4), México (4), Coreia (5), Japão (4), Chile (2) e Austrália (2). Os EUA e a CE apresentam o maior número de contenciosos instaurados contra eles⁸. Juntos, totalizam quase a metade de todas as decisões contrárias da OMC (WILSON, 2007, p. 398 – 400). Entretanto, quais estados são mais propensos a cumprirem decisões adversas? Contra a sabedoria convencional, as democracias, em que pese o maior poder do mercado, são menos propensas a cumpri-las. Por exemplo, um demandado que é altamente dependente do mercado do demandante para as suas exportações, ou cujo PIB (Produto Interno Bruto) corresponde a uma pequena fração do PIB do demandante, é mais propenso a respeitar uma decisão desfavorável, portanto, é mais provável que uma decisão contrária seja cumprida pelos países de menor desenvolvimento relativo do que por seus parceiros mais desenvolvidos (BUSCH; REINHARDT, 2001, p. 168).

Há hipóteses, ainda não comprovadas, a respeito do impacto positivo da democracia liberal sobre o cumprimento dos compromissos internacionais, incluindo os julgamentos de tribunais internacionais

6 De acordo com esses números, pode-se imaginar que, fruto da negociação entre os membros, o sistema encontra-se em equilíbrio, ou seja, o custo da reparação da transgressão é contrabalançado pela perspectiva de cooperação futura (PELC, 2009, p. 350).

7 Para um relato pormenorizado das questões envolvendo esses membros, conferir: WILSON, 2007, p. 400 – 402.

8 A ideia básica é a de que a probabilidade de uma disputa comercial é proporcional à diversidade das exportações de um país em relação aos produtos e parceiros, portanto, seria esperado dos maiores e mais diversificados exportadores utilizarem mais o sistema de solução de controvérsias. Além disso, o custo do processo é um fator que reduz o número de reclamações dos países mais pobres, cujo comércio geralmente envolve valores menores (HENRIK; MAVROIDIS, 1999, p. 02).

e supranacionais. Como definido por uma crescente literatura da “paz democrática”, a democracia liberal caracteriza-se pela existência de um sistema judiciário independente e pela proteção de direitos civis e políticos fundamentais. Uma relação causal entre democracia liberal e cumprimento das obrigações internacionais geralmente concentra-se no primado do direito. Essa intuitiva equação é muito simples. De um lado, os estados comprometidos internamente com o império da lei também o serão no campo internacional, pela projeção ou transferência de seus hábitos domésticos. Acostumados a restrições constitucionais auto-impostas em casa, eles são mais propensos a aceitarem as restrições impostas por uma organização ou um tribunal internacional. Do outro, os estados sem uma tradição interna de reconhecimento da importância de um judiciário independente não respeitarão as decisões de um tribunal internacional. Ademais, essa literatura considera o poder das obrigações legais internacionais de mobilizarem grupos de interesse domésticos, que por sua vez pressionam os governos democráticos a cumpri-las. Pressupõe, ainda, que os indivíduos fundamentarão suas posições nas decisões de um tribunal internacional ou que simplesmente exigirão que seus governos prestem contas em caso de descumprimento do direito internacional (HELPER; SLAUGHTER, 1997, p. 331 - 333). Finalmente, nas democracias liberais, a combinação entre o respeito ao primado do direito e o acesso dos indivíduos aos sistemas judiciais faz com que tentativas de incorporar o direito internacional aos ordenamentos jurídicos nacionais sejam mais eficazes (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2000, p. 478 - 479).

Porém, o argumento da paz democrática não consegue explicar um certo padrão de “multilateralismo agressivo”. Membros da OMC iniciam disputas comerciais como uma resposta às crescentes pressões políticas domésticas por proteção e por um “comércio justo”. As democracias são significativamente mais propensas a iniciar disputas e serem alvo delas também não porque preferem seguir a lei internacional, mas porque são necessariamente mais sensíveis às pressões de suas empresas a fim de que seja reduzido o mercado interno para os produtos importados e ampliado o mercado externo para os produtos exportados. Isso explica o aumento vertiginoso das disputas no sistema de resolução de litígios da OMC. Por isso, notavelmente, elas têm menos probabilidade de resolver essas disputas cooperativamente (REINHARDT, 2000, p. 01 - 02 e 26 - 27). Nessa mesma linha, democracias preferem a maior formalidade de um painel e seu embasamento jurisprudencial à informalidade das consultas. A questão, obviamente, é como essa preferência molda as perspectivas de sucesso da resolução de litígios. Na escalada a partir das consultas até um painel, no entanto, há razões para suspeitar que as democracias podem encontrar dificuldades, pois são mais suscetíveis aos custos da “audiência doméstica” e, portanto, podem ser menos propensas a fazer concessões. Assim, a solução de conflitos comerciais entre litigantes democráticos é mais provável nas consultas, embora as democracias prefiram um julgamento de terceiros (ou seja, um painel). Diante disso, o papel desempenhado por mecanismos informais na resolução de litígios não deve ser desconsiderado nas propostas de reforma jurídica da OMC (BUSCH, 2000, p. 426 - 427 e 443 - 444).

4 Considerações finais

O cumprimento das regras e decisões da OMC é, sem dúvida, o mais importante indicador da eficácia desse regime jurídico internacional. Adequado em termos quantitativos, o sistema jurídico da OMC apresenta falhas qualitativas pertinentes à implementação de suas regras e decisões. A experiência até à data sugere que o sistema de solução de controvérsias da OMC está aquém dos elevados objetivos para os quais foi criado. Em muitos casos, leva considerável tempo para resolver disputas. Portanto, urge superar essas deficiências, a fim de que os princípios da OMC prevaleçam sobre as conveniências políticas dos membros mais poderosos.

Caso não haja modificação no sistema atual, os membros da OMC permanecerão em uma pernicioso “zona de conforto”, posto que o sistema não incentiva o cumprimento de suas regras, mesmo depois de uma decisão

do OSC ou até o fim do “período de tempo razoável”, tampouco determina uma devida compensação pelas perdas ocasionadas. Ademais, de maneira diferente do que se poderia imaginar, os estados menos inclinados a implementarem as regras da OMC e cumprirem as decisões adversas do OSC são exatamente os democráticos, mais suscetíveis às pressões domésticas de seus indivíduos e empresas. A teoria da “paz democrática” converte-se, na prática, em “multilateralismo agressivo” no recurso a disputas comerciais internacionais em defesa de interesses protecionistas ou de um “comércio justo”.

5 Referências Bibliográficas

- ALI, Asim Imdad. Non-compliance and ultimate remedies under the WTO dispute settlement system. *Journal of Public and International Affairs*, v. 14, p. 01-22. 2003.
- BABU, R. Rajesh. Remedies for violations of WTO law: the misplaced notion of effectiveness. *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, v. 7, n. 2, p. 457-516. 2012.
- BERNSTEIN, Jason; SKULLY, David. Calculating trade damages in the context of the world trade organization's dispute settlement process. *Review of Agricultural Economics*, v. 25, n. 2, p. 385-398. 2003.
- BUSCH, Marc L. Democracy, consultation, and the paneling of disputes under GATT. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 44, n. 4, p. 425-446. 2000.
- BUSCH, Marc L.; REINHARDT, E. Bargaining in the shadow of the law: early settlement in GATT/WTO disputes. *Fordham International Law Journal*, v. 24, n. 1, p. 158-172. 2001.
- DAVEY, William J. The WTO dispute settlement system: the first ten years. *Journal of International Economic Law*, v. 8, n. 1, p. 17-50. 2005.
- GOLDSTEIN, Judith; MARTIN, Lisa L. Legalization, trade liberalization, and domestic politics: a cautionary note. *International Organization*, v. 54, n. 3, p. 603-632. 2000.
- GUZMAN, Andrew T. Global governance and the WTO. *Harvard International Law Journal*, v. 45, n. 2, p. 303-352. 2004.
- HELPER, Laurence R.; SLAUGHTER, Anne-Marie. Toward a theory of effective supranational adjudication. *Yale Law Journal*, v. 107, n. 2, p. 273-392. 1997.
- HENRIK Horn; MAVROIDIS, Petros C.; NORDSTRÖM, Håkan. Is the use of the WTO dispute settlement system biased? *CEPR Discussion Paper 2340*, p. 01-30. 1999.
- JACKSON, John H. International law status of WTO dispute settlement reports: obligation to comply or option to “buy out”? *American Journal of International Law*, v. 98, n. 1, p. 109-125. 2004.
- KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. Legalized dispute resolution: interstate and transnational. *International Organization*, v. 54, n. 3, p. 457-488. 2000.
- LAWRENCE, Robert J. *Crimes and punishments: retaliation under the WTO*. Washington, DC: Peterson Institute, 2003. 120 p.
- MOINUDDIN, Mustafa; SENGSAVANG, Vilakone. WTO dispute settlement and the problems of compliance: does cross-retaliation under TRIPS provide a remedy? *Yokohama journal of social sciences*, v. 15, n. 4, p. 79-90, 2010.
- NZELIBE, Jide. The credibility imperative: the political dynamics of retaliation in the world trade organization's dispute resolution mechanism. *Theoretical Inquiries in Law*, v. 6, n. 1, p. 215-254. 2005.
- PELC, Krzysztof J. Seeking escape: the use of escape clauses in international trade agreements. *International Studies Quarterly*, v. 53, p. 349-368. 2009.
- REINHARDT, Eric. Aggressive multilateralism: the determinants of GATT/WTO dispute initiation, 1948-1998. *Emory University*, p. 01-40. 2000.

- SCHWARTZ, Warren F.; SYKES, Alan O. The economic structure of renegotiation and dispute resolution in the world trade organization. *Journal of Legal Studies*, v. 31, n. 1, p. S179 – S204. 2002.
- TRACHTMAN, Joel P. The WTO cathedral. *Stanford Journal of International Law*, v. 43, n. 1, p. 127-168. 2007.
- VAZQUEZ, Carlos M.; JACKSON, John H. Some reflections on compliance with WTO dispute settlement decisions. *Law and Policy in International Business*, v. 33, n. 4, p. 555-568. 2002.
- WILSON, Bruce. Compliance by WTO members with adverse WTO dispute settlement ruling: the record to date. *Journal of International Economic Law*, v. 10, n. 2, p. 397-403. 2007.

Resumo

O presente artigo investiga os mecanismos de indução ao cumprimento nos domínios da OMC. Inicialmente, consideramos a importância da ideia de adaptações eficientes. A seguir, analisamos dados e estatísticas desse regime internacional. Concluímos que o cumprimento das regras e decisões da OMC depende da concessão de incentivos a seus membros.

Abstract

This article investigates the international legal compliance in WTO. Initially, we consider the importance of the idea of efficient adaptations. Then, we examine data and statistics of international this international regime. We conclude that the compliance with the rules and decisions of the WTO depends on the provision of incentives for its members.

Palavras-chave: OMC; Mecanismos de indução ao cumprimento; Adaptações eficientes.

Keywords: WTO; International legal compliance; Efficient adaptations.

Recebido em 10/02/2015

Aprovado em 29/06/2015