

Introdução

O uso¹ do conceito² de *bens públicos globais* nasceu na década de 1980 com a intensificação do processo de integração econômica e social entre países normalmente caracterizado como “globalização”, e discute como o subfornecimento dos bens públicos tornou-se cada vez mais uma ameaça pelos altos custos que isso acarreta. Ao mesmo tempo, a própria globalização forneceu condições e instrumentos para a ampliação do fornecimento desses bens. Embora de caráter sabidamente assimétrico, a crescente interdependência entre os países teria intensificado os efeitos negativos de externalidades geradas em determinados espaços nacionais sobre outras nações.

Os autores que introduziram esse conceito pretendiam atualizar e enriquecer a vasta literatura em defesa do multilateralismo³. A referência a bens públicos globais sugere dar certa racionalidade à narrativa multilateral mais próxima a

abordagens realistas e pragmáticas. Ao mesmo tempo, ela pressupõe uma superação da divisão entre a esfera de políticas públicas nacionais e internacionais. A emergência de questões globais teria colocado em discussão uma diferenciação absoluta entre assuntos internos e externos, e esse processo é caracterizado como o surgimento de uma ordem mundial *pós-Vestfália*, na qual os Estados compartilham a soberania com uma teia complexa de instituições públicas, privadas e transnacionais, regionais e globais, dando origem ao que é chamado de “*global politics*” (HELD; MCGREW apud KAUL, 2010, p. 187). Nesse contexto, justifica-se também o surgimento do debate sobre as oportunidades para introduzir formas de tributação global (CINTRA; SCHUTTE; VIANA, 2010).

Essa discussão é também relevante para o posicionamento do Brasil nas questões da governança global. Se até recentemente o país se enxergava como um ator que deveria se limitar à adaptação às normas internacionais, seguindo a lógica do realismo

- 1 A inspiração para esta reflexão veio da minha convivência com a Professora Inge Kaul e com o diplomata brasileiro Alberto Den Hartog quando participei do Comitê Internacional de Peritos para a Força-Tarefa sobre Transações Financeiras Internacionais para o Desenvolvimento. Uma versão mais extensa, não publicada, foi discutida e recebeu as devidas críticas da equipe da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do IPEA. Agradeço também as observações a esta versão do meu colega Prof. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues, da UFABC.
- 2 Possui mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Amsterdam e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professor Adjunto IV, Coordenador do Curso de Relações Internacionais e membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PCHS) da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisa e publica na área de Relações Internacionais, nos temas: economia política internacional, América do Sul, geopolítica da energia, governança internacional.
- 3 Exemplos da literatura clássica sobre multilateralismo são Claude (1964) e Ruggie (1993).

periférico, agora muda gradualmente de lugar e se projeta, com os demais países emergentes, como “*policy setter*”, não mais somente “*policy taker*”. Essa mudança nas relações do poder global afeta a formulação da agenda das negociações internacionais e os mecanismos coletivos de coordenação de ações. É nesse contexto que o debate em torno dos bens públicos globais pode ganhar certa relevância. Há, porém, grande resistência da diplomacia brasileira ao uso desse conceito, sob a alegação de que ele seria demasiadamente vago e representaria um tipo de cavalo de Tróia, por meio do qual interesses poderosos podem legitimar o desrespeito à soberania nacional de países em desenvolvimento, impondo interesses particulares em nome de um suposto interesse comum. Seria uma maneira de colocar certos temas como prioritários na agenda da governança global, com o argumento de que são de interesse de toda a humanidade, e, portanto, estariam acima das relações de poder dos interesses nacionais. Afinal, como afirma Fonseca (2008, p. 133), “convencer os outros da universalidade do interesse particular é o núcleo do jogo multilateral”. O exemplo clássico é a floresta amazônica, que gera benefícios para toda a humanidade, em particular no que diz respeito ao sequestro do gás carbônico e à manutenção da biodiversidade, dois bens públicos globais, e, portanto, poderia ser considerada responsabilidade de ação coletiva. Países como Brasil, China e Índia estão ainda muito focados no fortalecimento da sua soberania, (re)conquistada com muito esforço e essencial para consolidar e avançar em seus projetos de desenvolvimento nacional. Isso explica certa tendência a desconfiar de propostas que, em nome de um interesse supostamente comum, possa limitar o conceito de soberania nacional.

Neste ensaio, tentaremos discutir dois argumentos. O primeiro, em que medida o conceito acrescenta de fato algo de novo à defesa do multilateralismo. E, segundo, se o conceito é compatível com a noção de uma política externa ativa e questionadora das assimetrias internacionais, mesmo admitindo-se que as preocupações que fundamentam sua rejeição sejam pertinentes.

Foram utilizadas várias publicações que marcaram o debate internacional em torno dos Bens Públicos Globais. Em primeiro lugar, o livro *Why Cooperate*, de Scott Barrett (2007), escrito para subsidiar uma força-tarefa internacional sobre Bens Públicos Globais, criada pela França e Suécia, em abril de 2003, com o objetivo de esclarecer melhor o conceito. No “Termo de Referência” do estudo que deu origem ao livro, a afirmação que “*national development goals can often not be met by national policies alone*” (p. xii) constava como justificativa principal do esforço. Outra obra é a publicação *Providing Global Public Goods* (KAUL et al., 2003), escrita para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e organizada pelos autores Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell le Goulven e Ronald Mendoza, que juntou trinta autores para abordar os mais variados aspectos relacionados ao conceito, dividida em vinte e quatro artigos. O livro contou com o prefácio do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, que classificou os Bens Públicos Globais como “[*an enormously important aspect of multilateralism*”, argumentando:

Whether we are talking about preserving biodiversity, preventing climate change, fighting the spread of communicable diseases, establishing rules for trade and aviation, or setting global standards for human rights, it is impossible for any single state to secure such goods on its own.

Finalmente, foi consultado o livro *Global Collective Action*, de Todd Sandler

(2004), que reivindica ser o primeiro a lançar o conceito de Bens Públicos Transnacionais em um artigo escrito em 1976, que na época não conseguiu publicar, pois foi considerado “*avant-garde science fiction*” (p. 75).

Para uma abordagem brasileira foram utilizados a publicação de Gelson Fonseca Jr. (2008), *O interesse e a Regra*, e o livro organizado por Antônio Trindade (2003), *A nova dimensão do Direito Internacional Público*, em particular a parte sobre a Convenção de Montego Bay, de 1982, em que aborda com detalhes o processo de negociações que resultou na adoção dessa Convenção, com atenção especial à consagração, naquele tratado histórico, do conceito de “*patrimônio comum da humanidade*”, que, em minha opinião, se encaixa no debate sobre Bens Públicos Globais, alertando, porém, não haver nenhuma referência direta a esse conceito específico.

Este ensaio é dividido em seis partes, incluindo a introdução. Faremos uma apresentação da teoria do bem público no geral, os aspectos teóricos do conceito de Bem Público Global (BPG), a tensão que existe com a concepção clássica da soberania nacional, estudos de casos para mostrar a complexidade e variedade das questões envolvidas, os processos decisórios envolvidos e a relação como o debate sobre hegemonia no sistema internacional. Pretende-se contribuir com o debate sem considerações conclusivas.

Bens Públicos

O conceito de Bens Públicos Globais tenta aplicar à esfera global um conceito consagrado há tempos na análise dos processos político-econômicos em âmbito nacional. Adam Smith já afirmou:

And yet, the functions of the state, if minimal, are quite indispensable in the sense that it must provide

for such (unproductive) services as defense, justice, and those public works which are unlikely to be provided by the market because the profit could never repay the expense to any individual or small number of individuals. (1981, IV.ix.51, grifo meu).

Foi Samuelson (1954) quem introduziu a Teoria dos Bens Públicos, tendo como características fundamentais a *não exclusão* e o *consumo sem rivalidades*. Em tese, um bem público, tendo essa característica da não exclusão, não pode ter a sua utilização restrita. Seria custoso e ineficaz tentar restringir seu uso a um grupo reduzido de pessoas. O ar puro é um exemplo clássico de bem com essa propriedade. Consumo sem rivalidades implica que as pessoas possam usufruir o bem sem que isso aumente os custos nem diminua o consumo por parte de outros. Isso significa, inclusive, que o custo marginal para ampliar o número de consumidores seja zero. Em contraposição, os bens privados possuem exatamente as propriedades da exclusão e da rivalidade (nem todos podem usufruir deles ao mesmo tempo).

Pela sua característica de bem público, o provimento e o financiamento seguem uma lógica diferente daquela que rege os bens privados. A estratégia racional dos atores individuais seria deixar a iniciativa e o financiamento para os demais, sabendo que poderão usufruir depois do mesmo jeito – esse problema é conhecido como *free rider*. Como caracteriza Sandler (2004, p. 18): “*individual rationality is not sufficient for collective rationality*”. Por isso, se torna necessário algum mecanismo de ação coletiva, sem o qual a sua produção corre o risco de ser insuficiente. Mais importante ainda é diferenciar características inerentes ao bem daquelas que são resultado de decisões políticas. Em Samuelson (1954) isso não fica suficientemente evidenciado, como afirma Desai (apud KAUL et al., 2003, p. 69):

far from being a neutral technical process of summing up preferences and locating the optimal solution through a social welfare function, as in Samuelson's characterization, the provision of public goods is a political process—one influenced by elections and mediated by political parties.

Bens Públicos Globais: aspectos teóricos

Como explicado na seção anterior, a noção do bem público esteve ligada intrinsecamente ao âmbito do estado nacional e às teorias de economia de bem-estar. A intensificação do processo de integração das economias internacionais e da cooperação entre estados nacionais é o contexto no qual nasce a discussão em torno de bens públicos globais. Cada vez mais a cooperação internacional é indispensável para alcançar objetivos nacionais. Kaul (2010, p. 3) fala em “*globalization of public goods*”.

Encontramos na literatura as definições a seguir. Sandler (2004, p. 76;131) faz uma separação entre o que ele classifica como *Transnational Public Goods* (TPG) e *Global Public Goods* (GPG): “*public goods [are those] whose benefits and costs reach beyond one country and, in some instances, beyond the current generation. If this reach is virtually worldwide, then the good is a GPG*”. Em Kaul et al. (2003), “*GPG are goods whose benefits extend to all countries, people and generations*” (p. 23) e “*benefits more than one group of countries and does not discriminate against any population group or generation*” (p. 95), e uma segunda definição corresponde ao conceito de TPG de Sandler.

No caso de um BPG, a sua característica não exclusiva refere-se ao fato de que, uma vez que exista, nenhum país pode ser impedido de fazer uso. E a não rivalidade se caracteriza porque o aproveitamento de um país não reduz em si o uso do mesmo bem

por parte de outros países. Conceitos próximos, mas não iguais aos identificados por Ruggie (1993) como essenciais para sustentar objetivos multilaterais: *indivisibilidade* e *universalidade*.

Podemos identificar três categorias de BPG. A primeira refere-se aos tratados tradicionais que, desde o século XVII, objetivam criar um quadro regulamentar comum, multilateral e de alcance global. É o caso de regulamentação do uso do alto-mar, do transporte de mercadorias, telecomunicações, aviação civil, entre outros. Uma segunda categoria refere-se àqueles BPG que até recentemente eram considerados nacionais, mas que, com o processo de globalização, ultrapassaram o âmbito da soberania nacional, entrando em domínio global. Muitas vezes isso significa, na prática, uma coordenação ou harmonização de políticas nacionais, juntando o provimento de bens públicos nacionais à necessária ação coletiva global. E a terceira são bens públicos naturais até pouco tempo fora do âmbito da política pública, os quais, devido ao seu consumo predatório e descuidado, foram reconhecidos como BPG a serem defendidos. Um exemplo seria a camada de ozônio. O direito ambiental internacional contemporâneo passou, nesses casos, a usar uma nova expressão: *interesse comum da humanidade* (*common concern of mankind*). Isso aparece, por exemplo, nos preâmbulos das Convenções sobre o Clima e sobre a Biodiversidade (1992). Uma variante dessa categoria é representada pelo conceito de *patrimônio comum da humanidade*, que aparece na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982).

Uma linha de argumentação da relevância dos BPG é evidenciar as externalidades negativas relacionadas à inadequação do seu provimento, no caso, por exemplo, das doenças transmissíveis e degradação ambiental. Considerando que países e setores sociais

mais fortes têm mais condições de se defender dessas externalidades, os BPG podem ser considerados um instrumental para tornar a globalização menos assimétrica e mais estável. Falhas no provimento dos BPG tendem a prejudicar mais os fracos e intensificar as desigualdades.

A lógica dos BPG é, porém, muito diferente da que existe em nível nacional, devido à ausência de uma autoridade para coordenar, organizar e financiar a sua provisão, correspondente à figura do estado nacional. A consequência disso é que o provimento de BPG deve ser, por definição, voluntário, e os mecanismos de tomada de decisão, unânimes. Dessa forma, há dois complicadores: a falha de mercado e a falha de governo operam ao mesmo tempo. A ação coletiva depende de claros ganhos nacionais e/ou pressão (interna e/ou externa) forte. Na verdade, os países tendem a seguir, diante da esfera global, uma estratégia parecida com a dos indivíduos em âmbito nacional: *free-riding*. Nas palavras de Kaul (2000):

Apesar da importância crescente dos bens públicos globais, os Estados continuam a se comportar no cenário internacional como atores privados: preocupam-se antes de tudo com o interesse nacional e consideram frequentemente que a escolha do melhor, o mais racional para eles, é esperar que os outros se decidam a produzir um tal bem público, para depois se beneficiarem dele gratuitamente – comportando-se como o “carona”.

Bens Públicos Globais: na prática

Como pode ser percebido, o conceito de BPG não é somente complexo, mas também vasto. Kaul et al. (2003, p. 48) insistem na estreita relação entre o provimento do bem público no âmbito nacional e a coordenação internacional. Ou seja, é impossível realizar o provimento de um sem o do outro. O

conceito de *subsidiariedade* se aplica: o bem público só será objeto de negociação internacional quando a sua provisão não é (mais) possível ou eficiente no âmbito nacional. Um dos problemas estaria na negação dessa interdependência: “*Effective provision of global public goods is often impeded by the division of policy making into domestic and foreign affairs*” (Ibid., p. 156).

Os efeitos de emissões de poluentes e doenças transmissíveis são os exemplos mais claros das externalidades globais negativas, originárias de um país determinado, mas com potencial de afetar todos. Doenças infecciosas representam uma ameaça global que precisa de resposta global. A própria globalização gerou interdependências que aumentaram os riscos de contaminação entre países (*transmission pathways*). A grande questão aqui é a capacidade de monitoramento e divulgação das informações. A erradicação de doenças transmissíveis é um caso de *weakest link*: o desafio é eliminar a doença no último país, pois se não pode ser eliminado lá, não terá erradicação. Mas também nesses casos a força da noção de soberania tradicional se faz sentir. Nas palavras de Sandler (2004, p. 100), “*nations will not sacrifice their autonomy with respect to health policy unless the threat is especially dire or they do not have the means to address the challenge alone*”. Devido a essa complexidade, a literatura registra casos de sucesso e de fracasso em atacar os problemas globalmente.

O êxito mais discutido é o da erradicação da varíola (*smallpox*), em 1977, considerada por Barrett (2007, p. 189) “*the greatest achievement in international development*”, pois havia uma Organização Internacional (OI) com capacidade de coordenação, a Organização Mundial da Saúde (OMS). Em 1953, a Europa, incluindo a União Soviética, estava livre da varíola, e foi em 1959 que a Assembleia Geral da OMS votou pela erradicação. Mas

a campanha sofreu basicamente três problemas (Ibid., p. 124): *free-riding*; a perspectiva de sucesso mesmo com *funding* adequado era considerada questionável; e, afinal, qual seria o ganho para um país que já tinha se livrado da varíola no seu território nacional? Foi em 1967 que a OMS reconheceu o risco de fracasso, com a enfermidade ainda existente como doença endêmica em 31 países, afetando entre 10 e 15 milhões de pessoas, com 1,5 a 2 milhões de mortos anualmente. Para isso, a OMS calculou um novo orçamento e se votou pela contribuição compulsória, que usa como referência a escala das Nações Unidas, embora ao final da campanha tenha ficado claro que o que contou mesmo foram as contribuições voluntárias por meio da OMS e o *funding* bilateral. Os países nos quais a varíola era ainda um problema endêmico forneciam o pessoal, e a comunidade internacional pagava a vacina e fornecia expertise técnica. A campanha foi concluída com sucesso em 1977⁴.

No caso da pólio, porém, a campanha pela erradicação, lançada em 1988, não logrou êxito (BARRETT, 2007). Até 2005 foram gastos US\$ 4 bilhões, por meio de contribuições voluntárias e com uma participação inovadora e expressiva de uma entidade não governamental, o Rotary Internacional, que mobilizou US\$ 600 milhões – com isso, inclusive, criando também pressão política interna para garantir uma contribuição do próprio governo dos EUA. Na prática, verifica-se que os países somente aprovam contribuições compulsórias quando o seu valor é pequeno, e o que conta mesmo são as contribuições voluntárias. A campanha parecia caminhar para o sucesso, registrando uma queda significativa no número de países afetados, de 125 para 6 (Ibid., p. 54). Mas,

em 2004, a OMS registrou novamente um caso na Somália e conseguiu reconstruir o seu caminho: partindo em 2003 do estado de Kano, na Nigéria – que tinha suspenso a vacinação alegando que as campanhas pela erradicação da pólio eram um complô ocidental que visava esterilizar meninas islâmicas (Ibid., p. 55) –, passando por Chade e Iêmen. O fracasso da campanha pela erradicação se explica pela realidade de países sem capacidade ou vontade política para implementar as políticas públicas necessárias no seu espaço⁵.

Equivalente ao sucesso da campanha pela erradicação da varíola no âmbito das questões ambientais é o esforço vitorioso para restabelecer a camada de ozônio, danificada principalmente pela emissão de gases clorofluorcarbono (CFC), mas também por algumas outras substâncias, como metil bromide. A camada de ozônio é fina (3 mm) e absorve grande parte da radiação ultravioleta B, dando assim proteção para organismos vivos na terra. Em 1974 houve alertas a respeito do efeito CFC, pois libera clorino, que, misturando-se com a camada, provoca uma reação química que a destrói. Foi em 1985 que um estudo britânico (*British Antarctic Survey*) observou uma redução de 40% da camada com relação aos níveis de 1964. Há notícias de que satélites dos EUA teriam detectado o problema já em 1979, mas não o divulgaram (SANDLER, 2004, p. 214). O processo de ação coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, em inglês *United Nations Environment Programme*, UNEP) começou em 1981 e foi gradativo, dando origem ao Protocolo de Montreal, em 1987, passando por vários ajustes até o último, de Pequim,

4 Os EUA e a Rússia devem ainda ter o vírus armazenado por motivo de segurança, o que poderia teoricamente ser alvo de acidentes ou ataques terroristas.

5 Para dados atualizados, veja <<http://www.polioeradication.org/Infectedcountries.aspx>>.

em 2002. Vários aspectos chamam a atenção ao analisar o sucesso total desse esforço global⁶. Entre eles, podemos destacar, não necessariamente em ordem de importância (SANDLER, 2004):

- o impacto da destruição da camada de ozônio é global, sem condições reais de um país individualmente proteger-se dos efeitos destruidores, apesar da intensidade diferenciada geograficamente;
- o compromisso e a participação dos EUA. O governo norte-americano já tinha tomado a decisão de reduzir as emissões, independentemente do resultado das negociações, e ratificou o Protocolo de Montreal, apesar da sua aversão orgânica a tratados que estabelecem obrigações⁷;
- na renegociação, em Londres, em 1990, os países industrializados concordaram em pagar os gastos adicionais para a implementação nos países em desenvolvimento, além de dar um tratamento diferenciado com relação aos prazos;
- havia uma concentração do consumo e produção em um número reduzido de países. Só os EUA, o Japão e a União Soviética causavam 48% das emissões (Ibid., p. 217);
- as evidências eram muito fortes e houve uma rápida procura de substitutos. Também os interesses comerciais estavam concentrados em um número muito reduzido de empresas multinacionais para as quais a produção das substâncias em questão representava parcela pequena de seu faturamento. Ao mesmo tempo são esses os atores que tinham condições de produzir os substitutos.

No geral, eram poucos os setores econômicos afetados e o custo de mitigação era relativamente baixo. Portanto, não havia resistência e lobbies contrários por parte dos interesses econômicos;

- houve apoio permanente e participação de setores da sociedade civil, entre os quais o setor acadêmico;
- havia um mecanismo de coerção ligando o não cumprimento a restrições comerciais. A ideia era que restrições ao comércio poderiam inibir a transferência da produção para países não signatários ou com menor capacidade de fiscalização.

Outro marco no multilateralismo que ultrapassa o conceito de soberania nacional vestfaliana é o reconhecimento da existência de um *patrimônio comum da humanidade*. Como afirma Trindade (2003, p. 11),

o “patrimônio” ou “interesse” comum da humanidade (nos âmbitos tanto do direito do mar, como do direito espacial, e do direito ambiental), veio, com efeito, anunciar o advento de um novo paradigma do Direito Internacional. Passou este a voltar-se à humanidade como um todo (dotada esta de subjetividade internacional) assim como ao imperativo da justiça distributiva internacional.

A *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, celebrada em Montego Bay, Jamaica, em 1982, padronizou e codificou as áreas sob jurisdição nacional, reforçando a soberania e ao mesmo tempo estabelecendo o seu limite ao considerar as riquezas minerais do fundo do mar patrimônios da humanidade, cuja exploração deve ser gerida por uma autoridade supranacional. Podemos identificar aqui, de certa forma, a aplicação

6 No final, 184 países ratificaram o Protocolo de Montreal.

7 Há especulações a respeito do peso que deve ser dado ao fato de o Presidente Reagan ter sofrido câncer de pele (ver Sandler, 2004).

do princípio de subsidiariedade, característica da aplicação do BPG. Classificou ainda a proteção da natureza de interesse comum, codificando dessa forma o provimento de dois BPG. No seu preâmbulo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), conhecida como a Convenção de Montego Bay⁸ (1982) estabeleceu a vocação progressista que se pretendia dar ao conceito de patrimônio/interesses comuns da humanidade, que pretendia “[to] contribute to the realization of a just and equitable international economic order which takes into account the interests and needs of mankind as a whole and, in particular, the special interests and needs of developing countries”.

No artigo 136, a Convenção (1982) estipulou que “the Area and its resources are the common heritage of mankind”. A “Área”, no caso, refere-se ao leito do mar, aos fundos marinhos e ao seu subsolo, fora dos limites da jurisdição nacional, e compreende todos os recursos minerais (sólidos, líquidos ou gasosos) ali presentes⁹. Chama a atenção o fato de nessa época o conceito de desenvolvimento sustentável ainda não ter entrado na agenda internacional¹⁰. Também nesse aspecto a Convenção de Montego Bay foi inovadora.

Para o gerenciamento do patrimônio comum, a Convenção (1982) previu a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (em inglês *International Seabed Authority* – ISA), dotada de personalidade jurídica internacional (artigo 176) e concebida

para operar em benefício de toda a humanidade. A ISA foi criada em 16 de novembro de 1994, quando a Convenção de Montego Bay recebeu a 60ª ratificação, condição necessária para a sua entrada em vigor. Foi em meados de 1996 que a ISA se instalou fisicamente em sua sede, em Kingston, Jamaica¹¹. A Convenção ainda inovou ao prever o estabelecimento do que pode ser considerada a primeira “organização internacional comercial” (TRINDADE, 2003, p. 95), a Empresa. O artigo 170 estipula: “The Enterprise shall be the organ of the Authority which shall carry out activities in the Area directly [...] as well as the transporting, processing and marketing of minerals recovered from the Area”.

A Empresa deverá permitir à sociedade internacional intervir diretamente no domínio econômico, ao lado das empresas estatais e privadas. A estratégia dos países detentores de capitais e tecnologia para a exploração da Área é, evidentemente, atrasar a instalação e limitar o escopo de atuação dessa empresa pública global. Outro elemento inovador – e surpreendentemente ausente em Trindade (2003) – é a introdução de uma verdadeira *tributação global* em duas situações, o que não é uma questão menor, considerando que a soberania fiscal é um elemento-chave da soberania nacional e que um dos problemas com o fornecimento dos BPG é justamente o seu financiamento. Primeiro, na própria convenção de 1982, o artigo 82 trata de pagamentos sobre exploração nas áreas reconhecidas como de jurisdição nacional

8 United Nations Convention on the Law of the Sea.

9 São excluídos, portanto, os recursos vivos e os objetos históricos e arqueológicos, mas nesses casos há, sim, uma responsabilidade coletiva com a sua proteção e preservação.

10 Cabe lembrar que o Tratado do Espaço já estipulou em 1967 que “a exploração e o uso do espaço cósmico [...] só deverão ter em mira o bem e interesse de todos os países, [...] e são incumbência de toda a humanidade” (art. 1º) e, portanto, o espaço “não poderá ser objeto de apropriação nacional por proclamação de soberania” (art. 2).

11 Durante o processo de negociação, houve uma clara divisão entre as posições dos países desenvolvidos, de um lado, e de outro o G77, que defendeu uma maior autoridade supranacional.

fora da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), mas parte da plataforma continental. Isso significa, por exemplo, que o Brasil estará, a partir da exploração do pré-sal, na área fora da ZEE, mas dentro da área da Plataforma Continental, sujeito ao pagamento desse imposto global¹² (LEMOS; ROMANELLI, 2010). A segunda tributação global está prevista no Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção de Montego Bay, de 1994. Na seção oito estão as regras para a cobrança dos royalties a serem pagos para a ISA pelas empresas que ganharam o direito de exploração de minerais fora da área de jurisdição dos estados nacionais. Nesse caso, trata-se de uma previsão para o futuro, uma vez que a descoberta de novas fontes terrestres desses minerais e, ao mesmo tempo, a dificuldade tecnológica e o alto custo de mineração nos fundos oceânicos transferiram a sua exploração ainda para o futuro próximo. Até 2010, a ISA tinha 161 membros, com a marcante ausência dos EUA¹³. De fato, já em 1982, depois de ter participado e defendido ativamente as suas posições, o governo Reagan já tinha manifestado a sua intenção de não assinar o texto da Convenção antes de sua conclusão, basicamente por discordar do regime definido para os fundos marinhos e oceânicos internacionais (TRINDADE, 2003, p. 63)¹⁴.

A classificação, introduzida pela Convenção de Montego Bay, da preservação da biodiversidade como interesse comum da humanidade (*common concern of mankind*) seria, depois, consagrada na Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992. Sem dúvida, é preciso diferenciar o conceito de *interesse* ou *responsabilidade comum* do

conceito de *patrimônio comum* da humanidade. Classificar a biodiversidade, em geral, patrimônio comum da humanidade, contrariaria o princípio da soberania de cada Estado sobre os recursos nacionais dentro de sua jurisdição, consagrado como Princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (TRINDADE, 2003, p. 167) e colocaria de fato a soberania brasileira sobre a Floresta Amazônica em discussão. Nesse ponto, é importante lembrar a iniciativa do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), também conhecido como Pacto Amazônico, assinado em 1978 e que entrou em vigor em 1980. Em seu preâmbulo, o Tratado estabelece que o objetivo seja facilitar o cumprimento das responsabilidades inerentes à soberania de cada um dos oito Estados envolvidos. Análises dos discursos feitos pelas autoridades na época da negociação e ratificação do Tratado mostram que a iniciativa pode ser interpretada como uma reação às ameaças à soberania Amazônica advindas de fora da região. A resposta encontrada é considerada uma inovação ao introduzir, na prática, uma “soberania compartilhada” da Amazônia entre os países da própria região (RODRIGUES, p.58, 2013). Em 1998, o TCA ganhou status de Organização Internacional e recebeu o nome de OTCA.

Processo decisório sobre BPG e hegemonia no sistema internacional

Como vimos nos casos analisados, bens públicos são construções políticas resultantes de definições coletivas. No âmbito nacional, existe um mecanismo de concertação social e política que dá credibilidade e sustentação

12 Não há ainda previsão de exploração e produção nessa área. Todas as atividades em curso no planejamento da Petrobras até 2020 estão dentro da ZEE.

13 Veja em <<http://www.isa.org.jm/en/about/members/states>>.

14 Sobre o debate brasileiro a respeito do Direito do Mar, ver também Beirão e Perreira (2014).

às escolhas e prioridades, sendo o Estado responsável pela coordenação desse processo e pela implementação dos resultados. Mas como isso funciona no âmbito global? Acontece que a maior parte das negociações internacionais trata dos bens públicos globais que interessam mais aos países ricos, negligenciando os interesses de outros países. As prioridades atribuídas a este ou àquele bem público global são, portanto, formuladas com um forte peso das preferências dos países ricos¹⁵. Bens públicos verdadeiramente globais pressupõem prioridades globais compartilhadas. A grande questão, quando falamos em BPG, é que países estão em diferentes estágios de desenvolvimento e, portanto, com necessidades e preferências diferenciadas. Sandler (2004, p. 105) ilustra essa visão com referências a estudos da OMS que mostram claramente que “*health-care breakthrough in developed countries are geared towards diseases of less concern to the developing world*”¹⁶. A diferença entre o esforço coletivo para combater a malária em comparação com a Aids seria um exemplo disso. O autor afirma que a tendência é que “*inadequate capacity will only drive collective action when infectious diseases present a risk to rich nations*” (Ibid., p. 112). Barrett (2007, p. 167) chega à mesma conclusão: “*global public goods are usually provided by and for the better off countries*”.

Como tornar o processo de priorização e negociação mais legítimo? Kaul et al. (2003, p. 28) apontam para a necessidade de tornar “[*the*] *political decision-making on*

global public goods more inclusive and more public”. O próprio conceito do BPG implica a definição coletiva e a necessidade de legitimação da ação pública baseada em interesses comuns e se diferencia, portanto, na sua essência, das ações impostas em nome de interesses gerais que defendem, na verdade, interesses particulares. Para o próprio processo de negociação, isso significa garantir que todas as partes envolvidas tenham possibilidade de representar seus interesses e que todas essas reivindicações sejam consideradas no processo de negociação.

Um exemplo que envolveu diretamente o Brasil e no qual a mobilização da sociedade civil global ajudou a fortalecer a sua posição foi a licença compulsória em casos de emergência, em particular no que diz respeito ao HIV. O governo Bush questionou os dispositivos do *Código de Propriedade Industrial* brasileiro (Lei nº 9.279/96) que preveem a possibilidade do uso de licença compulsória em casos de emergência. De acordo com o governo dos EUA, isso representava uma violação das normas do tratado sobre direitos de propriedade relacionados ao comércio da Organização Mundial de Comércio (OMC) – *trade-related aspects of intellectual property rights* –, o que inseriu o Brasil na lista de observação (*Section 301 Watch List*) por desrespeitar patentes. Em janeiro de 2001, os EUA entraram com pedido para estabelecer um Painel de Solução de Controvérsias da OMC. Uma mobilização global da sociedade civil e de formadores de opinião contribuiu para criar um clima favorável às

15 Um debate em torno do Fórum Mundial de Sustentabilidade, realizado em março de 2011, em Manaus, ilustra essa problemática. A atriz e modelo Bruna Lombardi, participante do Fórum, reagiu ao comentário do cineasta James Cameron que, referindo-se à construção da hidrelétrica de Belo Monte, afirmou que é preciso internacionalizar a discussão sobre energia quando as formas de gerá-la afetam o mundo. “Acho que seria ótimo se isso fosse uma via de mão dupla, se todas as discussões fossem internacionalizadas, e não somente as coisas que fazemos aqui” (O ESTADO DE S. PAULO, 26/03/2011).

16 Em Barrett (2007, p. 182) há referência a um estudo que mostra que, das 1.233 drogas licenciadas entre 1975 e 1997, somente 13 referem-se a doenças tropicais.

posições de países em desenvolvimento. O argumento utilizado era que o bem público da saúde deveria prevalecer sobre o bem público de direito de propriedade. Ao final, os EUA optaram por retirar a queixa. Oliveira (2005, p. 68) faz uma avaliação interessante a respeito desse caso, que representaria para o Brasil um

aprendizado de como utilizar as estruturas globais de poder em prol dos interesses brasileiros e dos seus parceiros, **auxiliando na construção de bens públicos globais**, a serem utilizados por outros países menos favorecidos contra as práticas comerciais desleais, sobretudo, dos países desenvolvidos. (grifo meu).

O autor erra, porém, ao colocar o bem público do lado do “bem” (o interesse da saúde pública) supostamente contra interesses particulares (no caso, o lucro). Aqui estava em jogo uma disputa entre dois BPG, no caso o direito internacional de propriedade e a saúde pública global. Os EUA queriam priorizar o primeiro, o Brasil e seus aliados o segundo.

Os EUA, pela sua potência militar incontestável e sua dominação sobre a economia global, principalmente pela supremacia do dólar, ocupam um lugar especial na discussão sobre BPG, como já ficou evidenciado nos vários exemplos citados acima. Emblemática é a frase de Bush no discurso *State of the Union*, de 2003: “*the course of this nation does not depend on the decision of others*”¹⁷. Na opinião de Fiori (2007, p. 73), “nenhuma governança mundial nasceu do consenso ou da escolha coletiva, nem conseguiu se sustentar sem o aval do *hegemon*”, no caso, os EUA. O autor apresentou a teoria de estabilidade hegemônica do Kindleberger, para o qual uma economia mundial precisa

de um país líder que assuma a responsabilidade pelo fornecimento dos bens públicos indispensáveis para a coordenação global das políticas econômicas dos estados nacionais (Ibid., p. 70). Os governos republicanos projetam essa liderança por meio de ações unilaterais, enquanto para os governos democratas o exercício da hegemonia passa por regimes internacionais aceitos e geridos multilateralmente de maneira formal.

Caso se confirme a tendência de crescimento estrutural do poder econômico, político e até militar de novos países líderes, em particular a China e a relativa perda de poder dos EUA, pode haver uma tendência à abertura, para buscar maior coordenação. O caso do G20 financeiro, como reflexo da percepção de que poderia haver a possibilidade de não conseguir resolver a crise financeira global unilateralmente, pode se revelar um sinal dos tempos. Essa é também a opinião de Joseph Nye (2011), que analisa que os EUA precisam cada vez mais de uma estratégia de cooperação para enfrentar temas como mudança climática, segurança cibernética e estabilidade financeira. Nas palavras do autor: “*The United States will also face an increasing number of issues in which solutions will require power with others as much as power over others*” (Ibid., p. 204). Outro cenário seria uma rivalidade entre os EUA e a China em prover e coordenar o provimento de bens públicos globais ou uma volta ao isolacionismo, apostando na capacidade de se defender individualmente contra as externalidades negativas da ausência de provimento dos BPG.

Comentários finais

O conceito de Bens Públicos Globais é inspirado pela teoria do bem público,

17 Veja em <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/stateoftheunion2003.html>>.

desenvolvido na teoria de finanças públicas e economia do bem-estar, que tinha claramente uma abrangência nacional. O contexto global é totalmente diferente por não existir uma autoridade para organizar os mecanismos políticos e a participação social que possibilite a escolha dos bens públicos a serem priorizados e para garantir o seu financiamento e provimento. Surgiu uma série de novos desafios comuns ligados diretamente ao processo de globalização e à identificação de novos bens de interesse da humanidade, com características de bens públicos e que somente, ou – considerando critérios de eficiência – preferencialmente, podem ser resolvidos em âmbito global.

Identificamos dois aspectos do conceito de BPG que justificariam a afirmação de que se trata de uma inovação com relação à literatura tradicional sobre multilateralismo. Em primeiro lugar, a relação direta com as políticas públicas nacionais. Tratar-se-ia fundamentalmente de uma internacionalização do bem público cujo provimento não é mais possível garantir sem coordenação ou intervenção internacional ou a um custo excessivamente alto. Em segundo, a narrativa do BPG sugere levar a discussão do campo do idealismo para o campo de realismo e pragmatismo. A cooperação internacional seria justificada por motivos egoístas, em defesa do próprio bem-estar e sobrevivência. Como vimos, BPG não são neutros. A lista de prioridades diferencia-se, principalmente, de acordo com o grau diferenciado de desenvolvimento. Também há

uma assimetria no aproveitamento dos bens produzidos. Mas o conceito aponta para a necessidade de pensar a coordenação global a partir do problema em questão e não somente a partir dos interesses definidos no âmbito nacional. Ela modifica o conceito de soberania, mas não necessariamente o esvazia. Pelo contrário, se pensarmos o efeito e os custos do não provimento de muitos dos BPG, vimos que o esvaziamento da soberania está ocorrendo em função dos próprios fenômenos, como a instabilidade ambiental ou financeira. É justamente no debate sobre a definição dos BPG que se podem evidenciar os interesses envolvidos e diferenciar o que é de fato interesse comum do que é meramente a projeção de interesses hegemônicos de alguns países.

A discussão está aberta e já resultou em várias propostas inovadoras no campo da coordenação e da organização internacional (KAUL, 2012). Pensar o financiamento é parte integral dessa discussão. O Brasil, que assumiu na primeira década do século XXI um papel de ativismo norteado pelo desejo de simultaneamente defender o seu espaço legítimo de desenvolvimento nacional e diminuir as assimetrias globais existentes, é um ator importante nessa discussão. Não cabe mais uma postura meramente defensiva. Ficar preso à razão do estado nacional se torna incompatível com o reconhecimento da existência de bens públicos essenciais que precisam de coordenação internacional. Além do mais, é justamente a atuação nesse campo que permite pautar a correção das desigualdades¹⁸.

18 Exemplo disso encontramos em Rousseff (2011), quando a Presidenta denunciou: “*Economies that issue reserve currencies are managing international liquidity without a sense of the collective good*” (grifo meu).

Referências

- BARRETT, S. *Why cooperate?* The incentive to supply Global Public Goods. New York: Oxford University Press, 2007.
- BEIRÃO, A. P.; PERREIRA, A. C. A. (Orgs.) *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: Funag, 2014.
- CINTRA, M. A. M.; SCHUTTE, G. R.; VIANA, A. R. *Globalização para todos: taxação solidária sobre os fluxos financeiros internacionais*. Brasília: Ipea, 2010.
- CLAUDE JR., I. L. *Swords into plowshares: the problems and progress of international organization*. New York: Random House, 1964.
- FIORI, J. L. *O poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FONSECA JR., G. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Globalizar a solidariedade em defesa da taxação de fluxos financeiros: relatório do Comitê Internacional de Peritos para a Força-Tarefa sobre Transações Financeiras Internacionais para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2011.
- _____. *Inserção Internacional brasileira: temas de política externa*. Brasília: IPEA, 2010.
- KAUL, I. A hora dos bens públicos globais. *Biblioteca Diplô*, jun. 2000. Disponível em: <<http://diplô.org.br/imprima1760>>. Acesso em: 20 janeiro 2015.
- _____. Global Public Goods and responsible sovereignty. *The Broker*, n. 20, 2010. Special Report.
- _____. *Global Public Goods: a concept for framing the post-2015 agenda?* In: OECD/DAC DEVELOPMENT DEBATE, 7., oct. 2012, Paris. *Background note...* Paris, October 2012.
- _____. *Global Public Goods: explaining underprovision and correcting for it*. 2011. Paper Outline. Não publicado.
- KAUL, I. et al. (Orgs.) *Providing Global Public Goods: managing globalization*. New York: Oxford University Press, 2003.
- LANDAU, J. P. *Remarks on the agenda of innovative finance*. In: CONFERENCE OF THE LEADING GROUP ON SOLIDARITY LEVIES TO FUND DEVELOPMENT, 2007, Oslo. Disponível em: <<http://www.innovative-finance-oslo.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=11748>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.
- LEMOS, L. A.; ROMANELLI, M. Royalties e a Amazônia Azul. *Valor Econômico*, 7 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/834573/royalties-e-amazonia-azul>>. Acesso em: 9 de julho de 2010.
- NYE, J. *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011.
- OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 8, n. 2, p. 55-69, 2005.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.** *A more secure world: our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York: ONU, 2004. U.N. Doc. A/59/565.
- _____. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General*. New York: ONU, 2005. U.N. Doc. A/59/2005.
- RODRIGUES, G. M. A. A Amazônia como foco da integração: a convergência entre a Unasul e a OTCA. *Extraprensa* (USP), ano VII, n. 13, p.54-p.61, 2013.

- RODRIK, D. Economistas e democracia. *Valor Econômico*. Opinião. 23 maio 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/889031/economistas-e-democracia>>. Acesso em: [23 de maio de 2011].
- _____. *Has globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics, 1997.
- ROUSSEFF, D. Brazil will fight back against the currency manipulators. *Financial Times*, 21 set. 2011. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/8871a370-e2aa-11e0-897a-00144feabdc0.html>>. Acesso em: [10 de outubro de 2011].
- RUGGIE, J. (Ed.) *Multilateralism Matters*. Nova York: Colombia University Press, 1993.
- SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, p. 387-389, nov. 1954.
- SANDLER, T. *Global collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SMITH, A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. 2 v. Indianapolis: Liberty Fund, 1981.
- TRINDADE, A. A. C. (Org.) *A nova dimensão do Direito Internacional Público*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.
- UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. 1982. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm Acessado 17 de julho de 2010.

Resumo

Bens Públicos Globais: entre a diplomacia multilateral e a soberania nacional

O uso do conceito de bens públicos globais nasceu na década de 1980 com a globalização e a discussão sobre a crescente interdependência entre os países para resolver problemas que não são mais passíveis de solução em âmbito nacional. Para responder a esses desafios, o conceito de bens públicos globais seria especialmente útil de acordo com uma série de autores, os quais serão revisitados neste trabalho. Essa literatura problematiza a existência de um domínio público mundial, além do conjunto de interesses dos estados nacionais. O bem público só será objeto de negociação internacional quando sua provisão não for mais possível ou eficiente no âmbito nacional. Houve um esforço para justificar teoricamente a utilização do conceito, inclusive para mostrar em que medida representou inovação com relação ao debate mais antigo do multilateralismo. Vários casos concretos são analisados para entender sua utilidade prática.

Palavras-chave: Bens Públicos Globais; Soberania Nacional; Organizações Internacionais; Sistema Internacional; Multilateralismo.

Abstract

Global Public Goods: between multilateral diplomacy and national sovereignty

The concept of global public goods started to be used in the 1980's, in the context of globalization and the discussion of the growing interdependency among countries in solving problems no longer liable to be dealt with at the national level. According to several authors revisited in this article, the concept of global public goods is especially valuable in terms of providing answers to the challenges involved in this new situation. Such literature discusses the existence of a global public domain beyond the particular interests of national states, consequently requiring that public goods be subjected to international negotiations once their provision is no longer possible or efficient at a national level. An effort to justify the use of this concept from a theoretical point of view is made in the article, as well as is provided an

intent to highlight its value compared to the traditional debate on multilateralism. Concrete cases were used to analyze its practical application.

Keywords: Global Public Goods; National Sovereignty; International Organizations; World System; Multilateralism.

Résumé

Les biens publics mondiaux : entre la diplomatie multilatérale et la souveraineté nationale

L'emploi du concept de biens publics mondiaux est né à la fin des années 1980 avec la mondialisation et la discussion sur l'interdépendance croissante entre les pays pour résoudre les problèmes qui ne sont pas susceptibles de recours au niveau national. Pour répondre à ces défis, le concept de biens publics mondiaux serait particulièrement utile conformément à un ensemble d'auteurs étudiés dans ce travail. Cette littérature décrit la problématique de l'existence d'un domaine public mondial ainsi que l'ensemble des intérêts des États nationaux. Le bien public ne sera l'objet d'une négociation internationale que lorsque sa prestation ne devient plus possible ou efficace au niveau national. Un effort a été fait pour justifier, théoriquement, l'emploi de ce concept, y compris pour montrer dans quelle mesure il a représenté l'innovation en ce qui concerne le débat plus ancien à propos du multilatéralisme. Plusieurs cas concrets sont analysés en vue de comprendre leur utilité pratique.

Mots-clés: Biens publics mondiaux; Souveraineté nationale; Organisations internationales; Système international; Multilatéralisme.

