



**UNIÃO EUROPEIA, BRASIL E
OS DESAFIOS DA AGENDA DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**



**UNIÃO EUROPEIA, BRASIL E
OS DESAFIOS DA AGENDA DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor responsável

Felix Dane

Organização

Bruno Theodoro Luciano

Coordenação Editorial

Reinaldo J. Themoteo

Revisão

Reinaldo J. Themoteo

Tradução

Debora Albu (páginas 87-106; 161-165)

Margaret Cohen (páginas 53-79; 189-206)

Pedro Maia Soares (páginas 19-52; 133-145)

Design gráfico e diagramação

Cacau Mendes

Impressão

Zit

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

U58 União Europeia, Brasil e os desafios da agenda do desenvolvimento sustentável. – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

208 p. ; 24 cm. – (Série relações Brasil-Europa ; 5)

ISBN 978-85-7504-197-0

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Brasil – Relações exteriores – Países da União Europeia. 3. Países da União Europeia – Relações exteriores – Brasil. I. Konrad-Adenauer-Stiftung II. Série.

CDD 363.7

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060

Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448

adenauer-brasil@kas.de — www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

- 7 INTRODUÇÃO: AS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA E A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Bruno Theodoro Luciano
- A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO PÓS-2015 E O ANO EUROPEU DO DESENVOLVIMENTO
- 19 A UE E A AGENDA APÓS 2015: UMA PARCERIA MUNDIAL PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA E PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Thierry Dudermel · Afonso Oliveira
- 37 2015 – ANO DO DESENVOLVIMENTO: DOS ODM AOS ODS
Bettina de Souza Guilherme
- 53 DESENVOLVIMENTO GLOBAL E ASCENSÃO DE POTÊNCIAS EMERGENTES A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO DA UE: ENTRE ACOMODAÇÃO E MUDANÇA
José Antonio Sanahuja
- O ENGAJAMENTO BRASILEIRO NA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
- 87 DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS
Haroldo Machado Filho
- 109 UMA AGENDA UNIVERSAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Raphael Azeredo · Vinícius Fox Drummond Cançado Trindade
- 115 REPENSANDO A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO
André de Mello e Souza

■ ENFRENTANDO FUTUROS DESAFIOS ENERGÉTICOS:
CIDADES SUSTENTÁVEIS, MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

133 CIDADES INTELIGENTES – NOVOS AGENTES DE MUDANÇA?

Ton Dassen

147 “CIDADES SUSTENTÁVEIS” NO PLANO DO DISCURSO E DA AÇÃO:
O RIO DE JANEIRO COMO ESTUDO DE CASO

Ilan Culperstein

161 O PACTO DOS PREFEITOS DA UNIÃO EUROPEIA E
A INICIATIVA DE ADAPTAÇÃO DOS PREFEITOS

Rui Ludovino

■ O FUTURO DA GOVERNANÇA EUROPEIA
E AS RELAÇÕES COM O BRASIL

169 O BRASIL E A UE: AVALIAÇÃO DO RELACIONAMENTO E PRÓXIMOS PASSOS

Oswaldo Biato Jr.

175 OS DESAFIOS DO NOVO EXECUTIVO DA UNIÃO EUROPEIA EM UM MUNDO
FRAGMENTADO E SEUS IMPACTOS NA INTERAÇÃO COM O BRASIL

Miriam Gomes Saraiva

189 DESAFIOS DE SEGURANÇA NAS VIZINHANÇAS
ORIENTAL E MERIDIONAL DA EUROPA

Thanos Dokos

INTRODUÇÃO

AS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA E A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Bruno Theodoro Luciano

O relacionamento Brasil-União Europeia tem sido, nos últimos anos, um tópico prioritário para a Fundação Konrad Adenauer no Brasil. As últimas publicações e eventos da KAS têm contribuído para evidenciar a profundidade e multiplicidade dos temas e diálogos estabelecidos entre a União Europeia e a América Latina – e particularmente o Brasil. Dando continuidade à *série Relações Brasil Europa*, o quinto volume dessa publicação aborda o desenvolvimento das negociações da agenda do desenvolvimento sustentável. A partir da parceria da KAS com o Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e apoio da Delegação da União Europeia no Brasil, realizaram-se no mês de maio de 2015 a 4ª Conferência do Dia da Europa e a 4ª Escola da União Europeia. Ambos os eventos se consolidaram como oportunidades para adensar a análise e as discussões sobre a relação dos dois lados do Atlântico, bem como um instrumento para aproximar a comunidade e a academia brasileira aos temas relacionados à União Europeia e o seu diálogo com o Brasil.

A presente introdução busca brevemente contextualizar as discussões que serão apresentadas nos próximos capítulos desta publicação por políticos, negociadores e acadêmicos, brasileiros e europeus, envolvidos com a agenda do desenvolvimento sustentável e/ou com as relações multidimensionais entre Brasil-Europa. Em um primeiro momento, apresenta-se um panorama do relacionamento entre Brasil e União Europeia para conseqüentemente abordar a importância da parceria estratégica na coordenação de posição entre os dois atores nas discussões da formulação e negociação da agenda do desenvolvimento sustentável.

1. A EVOLUÇÃO DO DIÁLOGO CONTEMPORÂNEO ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA

A relação entre o Brasil e a União Europeia é um relacionamento histórico e tradicional, que se inicia a partir da constituição das Comunidades Europeias, nas décadas de 1950 e 1960. Formalmente, as relações diplomáticas entre o Brasil e a Comunidade Econômica Europeia são estabelecidas em 1960¹ e inauguradas a partir do primeiro acordo comercial estabelecido entre eles, o qual entra em vigor em 1974². Nos anos 1990, os primeiros acordos de cooperação e associação mais profundos se materializam, tais quais o Acordo-Quadro de Cooperação Comunidade Europeia-Brasil (1992), o Acordo-Quadro de Cooperação UE-Mercosul (1995) e o lançamento das negociações do Acordo de Associação Mercosul-UE (1999). Ainda que diversos assuntos sejam abordados tangencialmente nos acordos firmados na década de 1990, observa-se a prevalência de dois temas em questão: a promoção de negociações comerciais extrarregionais e o apoio às iniciativas de integração econômica regional. Embora o Brasil não deixe de ser visto pelos europeus como um país de destaque que deve ser levado em consideração, maior prioridade é dada à região, e particularmente ao Mercosul, por parte da UE em sua ação internacional e interregional.

No entanto, é nas últimas décadas que esse diálogo se torna prioritário na política externa dos dois atores. Os temas econômicos e comerciais deixam de prevalecer na agenda bilateral quando, em 2004, é assinado um acordo de cooperação na área de Ciência e Tecnologia, tornando mais multidimensional o diálogo entre Brasil e UE. Por sua vez, a assinatura da parceria estratégica Brasil-União Europeia, de 2007, institucionalizou e individualizou essa relação, na medida em que formaliza um diálogo estruturado e permanente entre os parceiros em questão. Decorrente dessa parceria 32 grupos de trabalho são desenvolvidos, nos quais se subscrevem os mais variados tópicos, como direitos humanos, governança global, meio ambiente e segurança cibernética – o

1 Ministério das Relações Exteriores do Brasil, disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5812:uniao-europeia&catid=155&lang=pt-BR&Itemid=478. Acesso: 02/12/2015.

2 Decreto legislativo n.46, de 1974, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-46-19-junho-1974-346442-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso: 02/12/2015.

que tem demonstrado como a parceria vem se estabelecendo como um diálogo plural e multifacetado. Ainda que a intensidade das atividades desses grupos de trabalho varie substancialmente de acordo com o tema em voga e as pastas responsáveis (por ambos os lados), a envergadura dos temas é muito mais ampla do que o Brasil possui com seus outros parceiros tradicionais.

Após a formalização da parceria estratégica, cúpulas de alto nível entre representantes do Brasil e UE passaram a ser organizadas anualmente. Durante as cúpulas bilaterais, Brasil e União Europeia formalizaram dois planos de ação conjunta, que abrangem os períodos de 2008-2011 e 2012-2014. São esses documentos que estruturam e indicam as metas e áreas de atuação e cooperação entre os dois parceiros nos períodos em questão. Entre os grandes objetivos inseridos nos planos de ação conjunta, incluem-se: *promover a paz e a segurança abrangente por meio de um sistema multilateral eficaz; reforçar a parceria econômica, social e ambiental para promover o desenvolvimento sustentável; promover a cooperação regional; promover a ciência, a tecnologia e a inovação; e promover os contatos entre as pessoas e os intercâmbios culturais*. Essa diversidade de metas reforça o quão variado e multidimensional passou a ser o relacionamento entre Brasil e Europa a partir da parceria estratégica, além de destacar o lugar da agenda do desenvolvimento sustentável na relação bilateral.

Embora o diálogo comercial e tarifário se mantenha atrelado às negociações Mercosul-União Europeia, o desenvolvimento da parceria Estratégia Brasil-UE indica um significativo ajuste de estratégia da UE como ator global, que anteriormente privilegiara o inter-regionalismo – ao dar prioridade ao desenvolvimento de cooperação e negociação com regiões ou organismos regionais ao redor do mundo – para a adoção de um diálogo preferencial com atores estatais tradicionais e emergentes, como os países dos BRICS, os quais poderiam contribuir de modo mais significativo nas negociações multilaterais (Lazarou e Edler, 2012).

Esse recente movimento de valorização das relações com o Brasil não é somente adotado pelas instituições executivas europeias. O Parlamento Europeu, a partir da liderança de eurodeputados portugueses, criou em 2014 uma delegação especial para as relações com o Brasil, destacando-o dos demais sócios do Mercosul. Também se observa a mesma dinâmica por parte dos Estados-membros da UE, a partir da assinatura de instrumentos de diálogo análogos entre alguns países europeus, como Alemanha, França e Reino Unido com o

governo brasileiro. A saber, o plano de ação da Parceria Estratégica Brasil-Alemanha (2008) surge como uma reação imediata à parceria estabelecida entre Brasil e União Europeia. As relações Brasil-Alemanha se mantêm intercaladas com a parceria estruturada com a União Europeia.

No caso francês, a aproximação estratégica surge momentos antes do desenvolvimento da parceria Brasil-UE. Em 2004 é lançado pelos presidentes Lula e Chirac a “Ação contra a Fome e a Pobreza”. 2006 é o ano em que se estabelece a Parceria Estratégica Brasil-França, antes mesmo da parceria europeia, na visita do Presidente Sarkozy ao Brasil. Em 2008 é assinado o Plano de Ação da Parceria Estratégica, o qual materializa os temas da agenda bilateral a partir da assinatura de uma série de acordos de cooperação, especialmente nas áreas militar, indústria área, indústria espacial, ciência e tecnologia, cooperação nuclear e meio ambiente.

O estabelecimento de um diálogo estratégico de alto nível entre Brasil e Reino Unido é mais tardio do que os casos anteriores, datando de 2012. Assim como os instrumentos previamente apresentados, é resultado do reconhecimento do Brasil como um importante e crescente ator no cenário global. As relações Brasil-União Europeia são pouco mencionadas dentro do diálogo Brasil-Reino Unido, a exceção das negociações Mercosul-UE, considerada como uma grande oportunidade comercial para o Reino Unido.

Nesse contexto bilateral institucionalizado, novos desafios e temas vêm adentrando na agenda global e conseqüentemente na agenda Brasil-UE. Os tópicos mais recentes são as negociações que formulam a agenda do desenvolvimento sustentável e que introduzem os novos objetivos do desenvolvimento. Embora o Brasil e a UE sejam *players* relevantes nas negociações em torno da agenda do desenvolvimento sustentável, o engajamento e a posição dos dois lados não é necessariamente coincidente, o que traz novos desafios ao relacionamento bilateral neste tema de atual relevância na agenda global.

2. A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

Nos últimos anos, a agenda do desenvolvimento sustentável tornou-se um dos temas centrais no relacionamento estratégico entre Brasil e UE. Houve uma grande expectativa entre os dois lados da parceria de que os princípios envolvidos nas discussões da agenda do desenvolvimento seriam fundamentalmente

compartilhados entre ambos os atores, o que facilitaria a coordenação entre Brasil e União Europeia nas negociações multilaterais. “*A percepção consolidada da diplomacia brasileira era de que havia valores comuns entre o Brasil e a UE em temas como desenvolvimento, democracia e paz internacional, e no que diz respeito à defesa do multilateralismo na política global*” (Saraiva, 2014, p. 154).

A parceria estratégica se tornou um instrumento adicional para a inserção internacional concertada de Brasil e Europa no âmbito das agendas negociadas em nível multilateral, na medida em que foi expressamente apresentado que o desenvolvimento sustentável seria um dos principais objetivos do relacionamento estratégico (Pavese et al, 2014, p.7). Desse modo, os últimos comunicados e os planos de ação conjuntos entre Brasil e UE trazem relevante destaque ao envolvimento dos dois atores na nova agenda do desenvolvimento. O primeiro plano de ação conjunto Brasil-União Europeia, referente a 2008-2011, já mencionara que a busca por posições coordenadas nas negociações multilaterais no que toca a essa agenda já se apresentava como um desafio na II Cúpula Brasil-UE de 2008. Nesse sentido, ambos os atores já vislumbravam a finalidade de “*trabalhar em conjunto nas negociações e na implementação dos resultados das grandes conferências internacionais e cúpulas, quando apropriado, inclusive em direitos humanos, segurança, comércio, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas sociais e laborais*” (I Plano de ação Brasil-UE, 2008, p. 3).

Nos anos seguintes, esse ponto da agenda bilateral ganha mais intensidade dentro da parceira estratégica, como se observa a partir da análise do II Plano de Ação Conjunto (2012-2014) e do comunicado conjunto da VII Cúpula Brasil-UE de 2014. Em ambos os documentos, Brasil e UE reforçam a relevância da agenda do desenvolvimento como um dos desafios globais com que a parceria deve lidar nos próximos anos. Além de retomar a importância da agenda do desenvolvimento, os dois atores apresentam os pontos de convergência construídos a partir da parceria estratégica, nos quais se incluem a opinião de que a agenda pós-2015 deve conter aspirações amplas e universais e deve ter como prioridades a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável. Seguindo os resultados da Conferência das Nações Unidas realizada em 2012 no Rio de Janeiro, a Rio+20, os dois parceiros concordaram em equilibradamente integrar, dentro da agenda pós-2015, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, ambiental e social (Comunicado Conjunto VII Cúpula Brasil-UE, 2014).

Percebe-se no contexto da parceria estratégica um reconhecimento de que ambos os lados podem dar e têm dado uma contribuição substancial para a construção da agenda do desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo em que os europeus observam o papel destacado que o Brasil apresentou no contexto da Rio+20 e sua importância atual na conservação da biodiversidade global e na construção da agenda pós-2015, os brasileiros não deixam de valorizar a contribuição do lado europeu como um dos maiores financiadores dessa nova agenda do desenvolvimento (EU Delegation to Brazil, 2015).

Embora convirjam na prioridade e nos princípios atrelados à agenda do desenvolvimento sustentável, Brasil e UE não deixam de apresentar pontos de divergência, especialmente relacionados ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e, materialmente, à promoção do financiamento aos países em desenvolvimento no cumprimento das novas metas do desenvolvimento sustentável. Dentro destes pontos, destacam-se às divisões Norte-Sul que frequentemente são reificadas nas negociações multilaterais, nas quais Europa e Brasil tendem a se posicionar em espectros distintos. Enquanto a União Europeia é um dos atores desenvolvidos que mais concedem ajuda ao desenvolvimento (*development aid*), o Brasil mantém uma postura de liderança entre os países em desenvolvimento, possuindo relevante capacidade de interlocução com China, Índia e outros países do Sul Global (Cabral, 2014).

Embora se mantenham divergências em alguns posicionamentos com relação à agenda pós-2015, Brasil e União Europeia têm construído uma posição mais concertada no sentido de buscar desenvolver uma contribuição substantiva para o estabelecimento de uma agenda do desenvolvimento sustentável e de novos objetivos do desenvolvimento. Nesse contexto, a Parceria Estratégica Brasil-UE torna-se um mecanismo essencial para garantir o diálogo regular e formalizado de alto nível entre os europeus e brasileiros, acerca não somente da agenda bilateral *per se*, mas também com relação aos temas da agenda global multilateral. Qualquer fragilidade na manutenção da parceria estratégica, nesse sentido, pode afetar o desempenho da construção de posicionamentos e atuação conjuntos em nível global. A saber, a concretização de um terceiro plano de ação conjunto, que deveria materializar as metas da parceria estratégica para o período 2015-2017, poderia colaborar significativamente para uma maior aproximação das posições brasileiras e europeias tanto na agenda pós-2015 quanto especificamente nas negociações climáticas no âmbito da COP 21, em Paris.

4. ORGANIZAÇÃO DA PUBLICAÇÃO

A presente publicação busca contribuir com a construção de conhecimento especializado acerca das relações Brasil-União no contexto das negociações da agenda do desenvolvimento pós-2015. A partir dos eventos realizados em maio de 2015 em parceria com a FGV e a Delegação da UE no Brasil, políticos, diplomatas e acadêmicos brasileiros e europeus puderam apresentar pontos de vistas oriundos dos dois lados do Atlântico sobre esse desafio global comum, o qual se apresenta em um contexto regional e internacional substancialmente adverso.

Thierry Duderme, Afonso Oliveira, Bettina Guilherme e José Antonio Sanahuja introduzem o posicionamento europeu em relação à agenda do desenvolvimento sustentável e a relevância das instituições europeias na cooperação internacional. Enquanto tanto Duderme e Oliveira quanto Guilherme apresentam olhares das instituições europeias a respeito da agenda pós-2015, ressaltando a posição, a contribuição, bem como os desafios da UE na concepção da agenda do desenvolvimento, Sanahuja faz uma reflexão sobre o estado da UE como agente do desenvolvimento à luz da emergência de novos atores internacionais provenientes do Sul.

Por outro lado, Haroldo Machado, Raphael Azeredo, Vinícius Trindade e André Souza trazem uma perspectiva brasileira sobre a agenda do desenvolvimento sustentável. Machado discorre sobre as transformações dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, destacando seus principais pontos de diferenças e os desafios em questão. Azeredo e Trindade apresentam o posicionamento diplomático do país no que diz respeito a esse desafio global, destacando a importância da universalidade dos compromissos inseridos nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Souza, finalmente, desenvolve uma análise sobre o papel do Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tendo em vista o contexto das negociações da agenda pós-2015.

Não somente podem vir dos Estados e das organizações regionais e internacionais contribuições relevantes para a agenda do desenvolvimento sustentável. Ton Dassen, Ilan Cuperstein e Rui Ludovino reforçam o espaço fundamental das cidades na construção de um futuro sustentável. A partir do exemplo proveniente das cidades europeias, Dassen reforça a contribuição do conceito de *smart cities* para a formação de um novo olhar local para um pro-

blema de implicações globais. Cuperstein traz um olhar brasileiro ao papel das cidades nas discussões referentes ao desenvolvimento sustentável, exemplificado pela análise das recentes políticas públicas implementadas pela cidade do Rio de Janeiro. Já Ludovino apresenta como as cidades europeias têm buscado se organizar em nível regional, no sentido de fortalecer sua posição em temas e desafios geralmente negociados em nível global.

Por fim, Oswaldo Biato, Miriam Saraiva e Thanos Dokos refletem sobre os cenários regionais e internacionais adversos que enfrentam tanto Europa quanto Brasil e seus impactos para a parceria estratégica bilateral. Enquanto Biato e Saraiva apresentam, respectivamente, avaliações políticas e acadêmicas sobre o atual estado das relações Brasil-União Europeia em conjunturas adversas, Dokos introduz um panorama dos conflitos geopolíticos observados no entorno europeu, os quais têm desafiado a capacidade europeia de se apresentar como ator internacional de maior relevância.

A partir das contribuições dos colaboradores do 5º Volume da Série Relações Brasil-Europa, a Fundação Adenauer busca apresentar um conjunto de reflexões e das posições em voga, provenientes tanto do Brasil e quanto Europa, acerca dos principais pontos da agenda do desenvolvimento sustentável. Essa publicação é um esforço não somente de oferecer informações e opiniões especializadas a respeito de um tema global de suma relevância, quanto de favorecer um espaço para o diálogo entre o Brasil e a Europa a respeito dos principais desafios globais, entre os quais a agenda pós-2015 substancialmente se inscreve.³

BRUNO THEODORO LUCIANO · Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais – CPDOC/FGV, Doutorando em Estudos Internacionais na Universidade Birmingham, Reino Unido.

REFERÊNCIAS

CABRAL, Lidia. The EU-Brazil partnership on development: a lukewarm affair. European Strategic Partnerships Observatory, Policy brief 10, June, 2014.

COMUNICADO CONJUNTO – VII CÚPULA BRASIL-UE. Bruxelas, Fevereiro, 2014.

EU DELEGATION TO BRAZIL. Brazil – EU Responsible Business Conduct Seminar: “Corporate Social Responsibility: the EU and Brazilian experience”, 19/10/2015. Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/press_corner/all_news/news/2015/20151019_02_en.htm Acesso: 04/12/2015.

PLANO DE AÇÃO CONJUNTO BRASIL-UE. Rio de Janeiro, Dezembro, 2008.

LAZAROU, Elena; EDLER, Daniel. EU-Brazil Relations in a Time of Crisis: An Assessment of the Fifth EU-Brazil Summit. *Political Perspectives*, Vol. 6, No. 2, 2012.

PAVESE, Carolina; WOUTERS, Jan; MEUWISSEN, Katrien. The European Union and Brazil in the Quest for the Global Diffusion of Human Rights: Prospects for a Strategic Partnership. *KU Leuven*, Working Paper No. 143, August, 2014

SARAIVA, Miriam. Brasil, América Latina e União Europeia diante de novas agendas globais. In DANE, F; LAZAROU, E; LUCIANO, B. Série Relações Brasil-Europa 4 (Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer), 2014.



**A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO PÓS-2015
E O ANO EUROPEU DO DESENVOLVIMENTO**

A UE E A AGENDA APÓS 2015 UMA PARCERIA MUNDIAL PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA E PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Thierry Dudermel
Afonso Oliveira¹

*De vítima a líder da comunidade – uma mulher guatemalteca toma posição
contra a violência contra as mulheres*

(Copyright: Comissão Europeia, 15/09/15)

*Quando discutimos os ODS [...], acredito que precisamos olhar além de
fazer da pobreza história. Devemos encarar seriamente o desenvolvimento
sustentável em todas as suas dimensões – econômica, social e ambiental –
bem como a maneira de criar as condições para sociedades justas e equânimes
que adotem boa governança, direitos humanos e paz.*

Neven Mimica, comissário europeu da cooperação e desenvolvimento
internacional (Parlamento Europeu, Bruxelas, 1º de junho de 2015)²

O ano de 2015 será um marco para a sustentabilidade. O próprio secretário-geral das Nações Unidas descreveu 2015 como o ano mais importante para o desenvolvimento desde a fundação da ONU: acabar com a pobreza, alcançar a transformação, a sustentabilidade, a paz e os direitos humanos são os elementos fundamentais de uma nova visão coletiva. Refletindo isso, a União Europeia (UE) designou 2015 o Ano Europeu para o Desenvolvimento, o pri-

1 Este trabalho baseia-se na apresentação feita por Thierry Dudermel no seminário e em outras fontes de informação da Comissão Europeia. Porém, seu conteúdo não reflete necessariamente a opinião da Comissão Europeia ou de seus serviços.

2 Em: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/opinion/post-millennium-development-goals-test-world-solidarity>

meiro Ano Europeu relacionado à ação externa da UE e ao papel da Europa no mundo. Para as organizações de desenvolvimento de toda a Europa, trata-se de uma oportunidade única para mostrar o compromisso da Europa com a erradicação da pobreza em todo o mundo e inspirar mais europeus a se engajar e participar do desenvolvimento.

Em setembro de 2015, os Estados-membros da ONU deverão chegar a um acordo sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais (ODS), que substituirão os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no desenvolvimento internacional futuro.

Com efeito, é importante compreender que não estamos começando do zero com os novos ODS: eles representam uma evolução dos oito ODM originais, que moldaram os últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento. Variando de reduzir pela metade os índices de pobreza extrema a deter a propagação do HIV/AIDS e prover educação primária universal, tudo até a data-limite de 2015, eles compõem um plano acordado por todos os países do mundo e todas as principais instituições de desenvolvimento do mundo. Esses objetivos galvanizaram esforços sem precedentes para atender as necessidades dos mais pobres do mundo e obtiveram resultados consideráveis, ainda que seja importante mencionar que o progresso foi desigual: enquanto o Brasil deixou de cumprir apenas um dos ODM, o Benin, por exemplo, não cumpriu nenhum, de acordo com o Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2015.³ Portanto, o processo para criar novas metas deve unir e se basear em iniciativas anteriores, nomeadamente os resultados da Cúpula dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2010 e da Conferência Rio+ 20 sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, fundindo-os num quadro único para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável.

Refletindo sobre os ODM originais, os quais foram parcial ou completamente alcançados com o apoio inegável da União Europeia, uma coisa fica clara: as realidades mundiais mudaram nos últimos quinze anos. Muitas economias emergentes estão florescendo, com a renda de alguns países de renda média alta superando as de vários países da UE. Apesar disso, as disparidades dentro dos países em desenvolvimento estão aumentando. Mas o mundo também assistiu a um aumento de certas pressões externas sobre as economias em

3 Em: http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20%28July%201%29.pdf

desenvolvimento, em especial as crises financeiras e econômicas, a mudança climática e o seu impacto no esgotamento dos recursos naturais e nos desastres naturais, e o aumento do consumo e a volatilidade dos preços de alimentos e da energia. São necessárias uma nova agenda e uma nova forma de conceber o desenvolvimento.

Duas reuniões internacionais de alto nível oferecem a oportunidade de se chegar a um acordo sobre uma nova agenda que inclua um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e sobre a nova parceria global para sustentá-la: a Terceira Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Financiamento do Desenvolvimento, em Adis Abeba, que teve lugar em julho, e a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável da ONU, que acontecerá em Nova York no final de setembro. O acordo sobre a agenda pós-2015 terá também implicações importantes para as negociações no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, prevista para ser discutida na 21ª Conferência do Clima (COP21), que se realizará em Paris no final do ano.

Um progresso significativo já foi alcançado através de vários processos na ONU. O relatório do Grupo de Trabalho Aberto sobre ODS⁴ e o relatório da Comissão Intergovernamental de Peritos para o Financiamento do Desenvolvimento Sustentável⁵ dão contribuições importantes e mostram que um acordo global sobre uma agenda ambiciosa de desenvolvimento pós-2015 está ao nosso alcance.

A União Europeia (UE) desempenhou consistentemente um papel importante e construtivo nesses processos, dando contribuições essenciais e engajando-se ativamente com parceiros em todos os níveis. As Comunicações da Comissão Europeia de fevereiro de 2013, julho de 2013 e junho de 2014 e as conclusões do Conselho de junho de 2013, dezembro de 2013 e dezembro 2014 articulam a visão da UE para uma agenda pós-2015, que precisa ser global e universal e incorpore as três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, econômica e ambiental. Mas é a Comunicação de fevereiro de 2015 que estabelece efetivamente os princípios abrangentes e os principais componentes necessários para a implementação da agenda do desenvolvimento pós-2015.

4 Em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E

5 Em: <https://www.google.com/search?q=Intergovernmental+Committee+of+Experts+on+Sustainable+Development+Financing&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-GB:official&client=firefox&channel=fflb>

Ela define ações para todos os países e algumas que poderiam ser levadas a cabo especificamente pela UE, desde que haja um acordo sobre o quadro geral e os seus meios de implementação. Com efeito, a UE abraçou totalmente o objetivo de criar uma nova agenda, como evidenciado pela importância dada ao Ano Europeu para o Desenvolvimento. Demonstrando o compromisso da UE com a erradicação da pobreza, a construção da prosperidade, a proteção do ambiente, o combate à mudança climática e a reação aos desastres, ela também pretende mostrar como cada euro de apoio faz uma diferença para a vida de muitas pessoas em todo o mundo. Os três números seguintes ilustram o papel de liderança da UE na implementação da agenda pós-2015.⁶

€ 100 bilhões

Esta é a *quantia que a UE estima mobilizar através de blending* (combinações de financiamentos) até 2020. Os investimentos de até € 8 bilhões da UE devem gerar mais de € 40 bilhões de instituições financeiras públicas que devem ajudar a mobilizar um total de mais de € 100 bilhões provenientes de fontes privadas em 2020. A UE foi pioneira em alavancar o financiamento adicional para o desenvolvimento sustentável.

€ 58 bilhões

Esta é a quantia destinada pela UE à ajuda pública ao desenvolvimento coletivo da UE em 2014, o que a torna, de longe, o *maior doador do mundo*, e que equivale a impressionantes *52,8% de toda a ajuda ao desenvolvimento*. Em consonância com esse papel, a UE assumiu o compromisso ambicioso de atingir o objetivo de 0,7% da ONU dentro do prazo da agenda pós-2015.

85%

Esta é a *porcentagem de cidadãos da UE que pensam que é importante ajudar as pessoas nos países em desenvolvimento*. Outros 69% acreditam que o combate à pobreza tem um efeito positivo sobre os cidadãos da UE, e 67% julgam que a ajuda deve aumentar.

Está claro que, tanto para a UE como para seus Estados-membros, o desenvolvimento é um assunto sério, para o qual contribuíram muito e sobre cujo futuro lhes parece que têm algo a dizer. Neste artigo, gostaríamos de explicar a posição da UE sobre a agenda pós-2015 e, em particular, as suas contribuições para os ODS. Responderemos às seguintes perguntas: O que precisa estar presente nos ODS? Como devemos implementá-los? E como devemos monitorá-los? Por fim, daremos uma olhada rápida no que parece ser o futuro desse tema.

COMO IMPLEMENTAR OS ODS: COMPONENTES PRINCIPAIS

A Comunicação da Comissão de fevereiro de 2015⁷ enuncia os princípios cuja integração à forma final dos ODS a UE defende. São princípios que a UE sustentou na Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, que teve lugar em Adis Abeba, de 13 a 16 de janeiro. Eles cobrem não só o financiamento, mas também o modo de alcançar os objetivos da agenda pós-2015 num sentido mais amplo – os “meios de execução”.

A UE antevê uma nova parceria global que deveria envolver todos os países e mobilizar todos os meios de execução. Suas prioridades incluem ações concretas em questões como o ambiente político favorável; desenvolvimento de capacidades; mobilização e uso eficaz de financiamento interno; financiamento público internacional; comércio; ciência, tecnologia e inovação; mobilização do setor privado; aproveitamento dos efeitos positivos da migração; e avaliação, acompanhamento e prestação de contas.

Um ambiente político favorável e propício

Tanto em nível internacional como em cada país, uma combinação coerente de políticas, práticas, instituições e recursos eficazes é necessária para criar as condições adequadas à implementação da agenda pós-2015. A boa governança em todos os níveis também é um objetivo essencial em si mesma.

Em nível nacional, a UE acredita que todos os governos, em consulta plena aos seus cidadãos, terão de decidir como contribuirão para a realização

7 Em: https://ec.europa.eu/europeaid/communication-global-partnership-poverty-eradication-and-sustainable-development-after-2015_en

dos objetivos e metas. Cada país deve ter uma estrutura legislativa e regulatória eficaz para atingir os objetivos estratégicos. Os diferentes países precisam promover instituições efetivas e receptivas, políticas e sistemas transparentes e prestação de contas aos seus cidadãos através de processos democráticos, fundados no Estado de direito. A boa governança requer sistemas eficazes de orçamento, dotação financeira e controle de despesas. Esses sistemas devem ser totalmente transparentes e abertos ao público em geral, a fim de estimular a tomada de decisões participativa e o envolvimento do setor privado, bem como combater a corrupção.

A UE considera que a coerência política também está no cerne de um quadro de ação verdadeiramente propício. Para a parceria global ter sucesso, todas as políticas nacionais e subnacionais devem contribuir de forma coerente para a realização dos ODS tanto em nível nacional como internacional. Por exemplo, reformar ou eliminar os subsídios prejudiciais ao ambiente, tais como subsídios a combustíveis fósseis, e substituí-los por intervenções que sejam benéficas do ponto de vista do clima, causem menos danos ao ambiente e contribuam de forma mais eficaz para a redução da pobreza.

No entanto, a importância do nível regional não deve ser menosprezada. A UE promove ativamente o desenvolvimento e a integração regionais, que podem estimular o comércio, o investimento e a mobilidade e promover a paz e a estabilidade. Em termos mundiais, a implementação da agenda pós-2015 exigirá também um sistema internacional de governança eficaz: muitas questões são globais ou transfronteiriças e, portanto, requerem acordos de cooperação internacional específicos para resolvê-los (por exemplo, a saúde ou acordos ambientais multilaterais).

Capacitação para concretizar a agenda

A agenda pós-2015 só será bem sucedida se todos os parceiros possuírem instituições eficazes e as necessárias qualificações e capacidades humanas para erradicar a pobreza e garantir o desenvolvimento sustentável. Isso inclui a capacidade de avaliar necessidades, coletar dados, monitorar a execução e avaliar estratégias.

O reforço das capacidades, inclusive o desenvolvimento institucional e organizacional, só será eficaz se for assumido e gerido por aqueles que dele necessitam. Ele deve ser impulsionado por iniciativas baseadas na aprendizagem

e no conhecimento, bem como através de um diálogo permanente, equitativo e construtivo sobre as políticas e os resultados do desenvolvimento. Todos os parceiros na cooperação internacional, inclusive organizações internacionais, devem reforçar e aperfeiçoar o apoio aos processos de desenvolvimento de capacidades, incluindo a utilização de redes e sistemas de intercâmbio de conhecimentos, a aprendizagem entre pares e a coordenação entre todos os parceiros de desenvolvimento.

A UE está empenhada em melhorar e integrar o apoio ao desenvolvimento de capacidades em todos os setores de cooperação por meio de uma perspectiva que associe as múltiplas partes interessadas. A UE reconhece que o desenvolvimento de capacidades nos países parceiros é um fator fundamental para melhorar a eficácia da ajuda e já facilita os processos de aprendizagem entre pares e a criação de redes através de iniciativas como programas de cooperação técnica e de desenvolvimento institucional. A UE intensificará a capacitação no campo das estatísticas e do monitoramento nos países parceiros.

Fortalecimento das finanças públicas nacionais

É óbvio que os governos nacionais são os principais responsáveis pela execução de políticas econômicas sustentáveis. Isso inclui a responsabilidade de mobilizar e utilizar recursos públicos, inclusive os recursos naturais, de forma eficiente e sustentável. Requer também uma boa gestão das finanças públicas e a criação e o reforço de medidas de auditoria, controle, combate à fraude e à corrupção, boa administração fiscal e relatórios específicos por país para aumentar a transparência financeira e combater os fluxos financeiros ilícitos.

Os créditos de capital natural podem ajudar os países ricos em recursos naturais a melhorar sua governança e transparência, contribuindo para o crescimento econômico. A transformação da economia verde oferece novas possibilidades enquanto motor do crescimento econômico sustentável. A UE está empenhada em fortalecer seus esforços nessa área, tanto em nível interno como através de apoio aos países em desenvolvimento.

A crescente integração dos mercados financeiros internacionais e a globalização econômica representam novos desafios para aumentar as receitas domésticas. É, portanto, necessária uma cooperação internacional para garantir

um ambiente fiscal transparente, cooperativo e equitativo a fim de aumentar a mobilização das receitas internas. Todos os países devem assumir compromissos para mobilizar e utilizar o financiamento público interno de forma eficaz, inclusive no que se refere a bens públicos mundiais, tais como o clima e a biodiversidade, e em setores fundamentais para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável, como a agricultura e a energia.

A cooperação internacional também deve ser reforçada em matéria de tributação. Todos os países devem cumprir as normas mínimas de boa governança na área tributária (transparência, intercâmbio de informações e concorrência fiscal leal) e comprometer-se a adotar legislação nacional para combater a fraude e a evasão fiscal, o planejamento fiscal agressivo e a concorrência fiscal prejudicial. A UE acredita que todos os países devem colaborar na aplicação das recomendações sobre erosão da base tributável e transferência de lucros.

Mobilizar o financiamento público internacional de forma eficaz

O financiamento público internacional continua a ser um elemento importante e catalisador do financiamento global disponível para os países em desenvolvimento. Todos os países têm um papel a desempenhar na mobilização de recursos financeiros. A Comissão Europeia apoia firmemente o apelo do Secretário-Geral das Nações Unidas para que os países desenvolvidos – inclusive a UE – atinjam a meta estabelecida pela ONU de 0,7% do PIB para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). A Comissão também apoia a ideia de que os países de renda média alta e as economias emergentes devem comprometer-se igualmente a aumentar sua contribuição para o financiamento público internacional e estabelecer metas e prazos específicos para tanto.

Com efeito, os recursos públicos internacionais de todos os provedores precisam ser repassados e utilizados de forma eficaz, em conformidade com os princípios de apropriação, foco em resultados, parceria inclusiva, transparência e responsabilização recíproca. Todas as entidades de financiamento devem envidar esforços concretos para melhorar a transparência, insistir na obtenção de resultados e na prestação de contas, apoiar a avaliação e a demonstração de resultados sustentáveis, implementar diretrizes em situações de conflito e de fragilidade e reduzir a fragmentação da arquitetura da ajuda internacional.

Estimular o comércio para erradicar a pobreza e fomentar o desenvolvimento sustentável

O comércio é um fator fundamental para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. A UE continua totalmente comprometida com a Agenda de Desenvolvimento de Doha⁸ da Organização Mundial do Comércio e com a aplicação do pacote de Bali. Isto inclui, nomeadamente, o Acordo de Facilitação do Comércio e seus elementos relacionados aos países menos desenvolvidos que promovam uma maior integração desses países aos mercados internacionais e à sustentabilidade mediante uma série de acordos comerciais.

Para realizar o pleno potencial do comércio, todos os países precisam refletir cada vez mais as questões “por trás das fronteiras” em sua política comercial, a saber: a facilitação do comércio exterior, os regulamentos e as normas técnicas, as regulamentações trabalhistas e ambientais, os investimentos, os serviços, os direitos de propriedade intelectual e os contratos públicos. Por exemplo, a UE está fortemente empenhada numa rápida conclusão de um acordo multilateral sobre produtos e serviços ambientais (o “Contrato de Mercadorias Verdes”) e atualmente está convidando mais países a participarem das negociações em curso.

A fim de cumprir os ODS, uma agenda de comércio transformadora precisa melhorar o comportamento responsável e a legislação, bem como a transparência de toda a cadeia de abastecimento. Os recursos naturais são um motor do desenvolvimento mediante sua exploração e comercialização, mas são necessários mais esforços para promover o abastecimento, o comércio e a utilização legal, responsável, sustentável e transparente de recursos naturais e matérias-primas, inclusive através de legislação da UE relativa a relatórios por país e de acordos bilaterais, como os celebrados com os países exportadores de madeira. A Comissão Europeia também apresentou recentemente uma proposta sobre abastecimento responsável de minerais procedentes de zonas de conflito e de alto risco.

8 Em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm

Impulsionar a mudança transformadora através da ciência, da tecnologia e da inovação

Ciência, tecnologia e inovação, inclusive a digitalização, podem gerar mudanças profundas em um período relativamente curto de tempo. Porém, essas mudanças não conseguem resolver automaticamente problemas sociais e ambientais. Todas as partes interessadas devem explorar o potencial oferecido por ciência, tecnologia e inovação em benefício de um desenvolvimento inteligente, sustentável e inclusivo, em particular nos países em desenvolvimento.

Com efeito, os governos devem promover a difusão, a partilha e a transferência de tecnologia, através de um ambiente propício e de incentivos nacionais voltados para a sustentabilidade e propiciar uma proteção adequada dos direitos de propriedade intelectual, de acordo com as normas da Organização Mundial do Comércio. As parcerias público-privadas e os investimentos em pesquisa e desenvolvimento devem ser promovidos, assegurando-se simultaneamente sua contribuição para o desenvolvimento sustentável.

Todos os países devem aumentar a cooperação bilateral, regional e multilateral em ciência, tecnologia e inovação e em pesquisas orientadas para soluções, para promover a implementação dos ODS. A fim de facilitar o desenvolvimento de tecnologias vitais e ambientalmente saudáveis e o acesso a elas, é necessário promover não só a cooperação norte-sul, mas também a sul-sul e a triangular, em particular para os países menos desenvolvidos. As economias emergentes desempenham um papel importante no desenvolvimento e na transferência de tecnologia e no desenvolvimento de capacidades dos países menos desenvolvidos, bem como na cooperação científica e tecnológica.

A UE está empenhada em fomentar ciência, tecnologia e inovação, tanto no interior da União como em cooperação com países e regiões parceiros internacionais. O programa de pesquisa e inovação da UE Horizonte 2020⁹ destina 60% do seu orçamento ao apoio do desenvolvimento sustentável e está aberto à participação de todo o mundo.

9 Em: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

Mobilizar o setor privado nacional e internacional

As empresas e os consumidores têm um papel fundamental a desempenhar na realização do desenvolvimento sustentável. O setor privado, que vai de pequenas empresas a grandes multinacionais, é um motor importante para a inovação, o crescimento sustentável, a criação de emprego, as trocas comerciais e a redução da pobreza. Ele também desempenha um papel importante no investimento em eficiência de recursos e infraestrutura, tais como sistemas de transporte sustentáveis, redes de energia e infraestruturas digitais que são vitais para o crescimento econômico de um país.

Embora o histórico das empresas na atenuação de seu impacto ambiental e social esteja melhorando, existe um enorme potencial para o setor privado melhorar ainda mais sua contribuição para a erradicação da pobreza e assegurar um desenvolvimento sustentável. As empresas devem analisar sistematicamente o impacto ambiental e social dos produtos que utilizam e produzem mediante a realização de uma análise de seu ciclo de vida. Existem muitas normas, princípios e diretrizes disponíveis para as empresas e a agenda pós-2015 oferece uma grande oportunidade para começar a dar respostas a essas questões. Um exemplo disso é trabalhar para criar diretrizes para cadeias de abastecimento agrícola responsáveis. Nesse sentido, a UE encoraja as empresas a investir mais e de forma mais responsável nos países em desenvolvimento, inclusive através de abordagens diferenciadas e específicas em países vulneráveis ou afetados por conflitos, que precisam urgentemente de empregos e oportunidades econômicas para restaurar a coesão social, a paz e a estabilidade política. A UE colabora com os governos parceiros para criar um ambiente empresarial favorável, inclusive por meio do aumento do apoio às pequenas e médias empresas, da promoção do ecoempreendedorismo, do empoderamento das mulheres enquanto empresárias ou trabalhadoras e do aumento da inclusão financeira.

Por fim, a UE está tomando medidas para aumentar a recompensa dada pelo mercado à responsabilidade social e ambiental das empresas, disseminar boas práticas, melhorar os processos de autorregulação e correção e aumentar a divulgação de informações sociais e ambientais das empresas. A UE também promove ativamente o envolvimento significativo das empresas e a absorção de princípios e diretrizes reconhecidos internacionalmente, entre

eles, os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos.¹⁰

Tirar partido dos efeitos positivos da migração

Para os indivíduos, a migração pode ser uma das estratégias mais poderosas e imediatas de redução da pobreza. As pessoas migram para fugir da miséria e dos conflitos, adaptar-se às mudanças climáticas e aos choques ambientais e econômicos, buscar proteção contra a perseguição ou danos graves e melhorar a renda, a saúde e a educação de suas famílias.

A comunidade internacional deve empenhar-se para trabalhar em conjunto a fim de desenvolver uma estrutura abrangente para abordar a migração tanto legal como ilegal nos países de origem, de trânsito e de destino, contemplando também aspectos como saúde, educação e emprego. São necessárias iniciativas que permitam aos migrantes em situação regular conservar uma parte maior do seu rendimento, em especial através da redução dos custos de recrutamento e da transferência de remessas, reivindicar a portabilidade dos benefícios de seguridade social a que têm direito e explorar todo o seu potencial, reconhecendo suas competências e qualificações e, ao mesmo tempo, prevenindo a discriminação.

Por fim, a comunidade internacional pode igualmente promover medidas em relação ao acesso dos migrantes aos serviços públicos, à saúde, à educação e a outros serviços. A Europa enfrenta atualmente desafios consideráveis na abordagem da migração, mas a UE tem defendido os seus valores de forma consistente. Em nível internacional, ela foi pioneira em apresentar uma política externa de migração – a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade – que é uma base eficaz para envolver regiões e países terceiros em questões de migração e asilo de formas mutuamente benéficas. Graças a essa abordagem, a UE tem uma experiência positiva para assegurar a coerência entre a migração e os objetivos de desenvolvimento. A Comissão Europeia está elaborando uma Agenda Europeia para a Migração, com uma abordagem equilibrada e abrangente para conectar melhor a política de migração da UE com suas outras políticas externas, o que inclui uma política de desenvolvimento que promova uma maior cooperação interna e externa.

10 Em: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

COMO GARANTIR A APLICAÇÃO:
ACOMPANHAMENTO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E AVALIAÇÃO

Transparência, abrangência e eficiência

A UE acredita firmemente que o sucesso da agenda pós-2015 depende do trabalho em conjunto dos países e do cumprimento de seus compromissos. A estrutura de monitoramento, prestação de contas e avaliação para os ODS deveria ser parte integrante da agenda e ser sustentada pelos princípios da transparência, da inclusão e da capacidade de reação, da eficiência e da eficácia. Ela precisa cobrir todos os aspectos dos ODS, bem como todos os meios de implementação, inclusive todos os aspectos do financiamento. O processo deve facilitar e incentivar os países a maximizar seus progressos, elaborar e avaliar políticas eficazes, partilhar experiências e adotar as melhores práticas. Porém, deve ser eficiente, bem como eficaz, agregando valor, mas sem duplicar esforços ou recursos.

Deve-se dar atenção às necessidades dos grupos discriminados e das pessoas em situação de vulnerabilidade. Os governos nacionais devem ser responsáveis tanto perante as partes interessadas nacionais – pelos progressos em nível nacional – como perante a comunidade internacional – por sua contribuição para a consecução dos objetivos e metas globais. Os fóruns de alto nível da ONU, como a Terceira Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento, organizada em julho de 2015, em Adis Abeba, são cruciais nesse contexto e têm um papel fundamental de supervisão para manter o compromisso político e realizar uma avaliação do progresso e das melhores práticas, incluindo recomendações para ações futuras em nível nacional ou internacional. Eles poderiam fazer pleno uso da experiência da Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz,¹¹ que oferece metodologias úteis, entre elas o diálogo entre múltiplas partes interessadas, a coleta de dados e o monitoramento conduzido pelos países, o que demonstra o potencial de transformação de um processo de monitoramento inclusivo dos comportamentos e dos níveis de ambição.

11 em: <http://effectivecooperation.org/>

Dados confiáveis: a importância das estatísticas

Além disso, o monitoramento, a avaliação, e a prestação de contas dependem de dados fiáveis e de indicadores de progresso informativos comparáveis entre países e regiões. A Comissão Europeia apoia a proposta do Secretário-Geral da ONU de definir indicadores através de um processo conduzido por técnicos especializados e orientado pelo sistema das Nações Unidas, ao qual a UE está disponível para contribuir. Devem-se aproveitar as oportunidades proporcionadas pelo progresso tecnológico, em especial as novas tecnologias de informação e comunicação, para explorar grandes volumes de dados (“megadados”) e fortalecer o monitoramento e a coleta de dados desagregados em tempo real. Uma “revolução dos dados” – a transformação da forma como os dados são produzidos e utilizados para gerar o desenvolvimento sustentável – aumentaria a transparência e o acesso do público e reforçaria a qualidade e a comparabilidade das estatísticas oficiais nacionais e aproveitaria as pesquisas e tecnologias de coleta e análise de dados. O monitoramento dos progressos deve ser gerenciável, inclusive pelos países menos desenvolvidos, sem reduzir a ambição transformadora da agenda. São necessários esforços adicionais e abordagens mais inovadoras para coletar dados em cenários frágeis e afetados por conflitos.

A UE continua empenhada em criar e implementar um processo sólido e ambicioso de monitoramento, prestação de contas e avaliação. As lições da Estratégia Europa 2020 poderão ser úteis para o monitoramento e a avaliação, na medida em que a UE definiu indicadores para aferir e comparar os progressos efetuados pelos Estados-Membros e dar orientações para ajudá-los a acelerar os progressos na consecução das metas.

O CAMINHO FUTURO: ADIS ABEBA, NOVA YORK E ALÉM

a Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Adis Abeba, em julho de 2015, foi o primeiro passo para um consenso global oficial sobre uma nova agenda para o desenvolvimento. A conferência resultou num acordo sobre os meios financeiros e não financeiros de execução (ou seja, ajuda, investimentos, políticas e outros) que darão sustentação à agenda do desenvolvimento pós-2015 e aos Objetivos de Desen-

volvimento Sustentável (ODS): a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento.¹²

As posições da UE sobre o assunto foram amplamente levadas em conta. O texto contém um pacote forte de medidas de apoio à transformação econômica, especialmente nos países menos desenvolvidos e Estados frágeis, entre elas o apoio à mobilização de recursos internos, o uso catalítico da APD e fortes compromissos comerciais. Nas palavras do comissário europeu da cooperação internacional e desenvolvimento, “a comunidade internacional só precisa agora aproveitar a oportunidade para avançar junto a fim de aproveitar todos os recursos e outros meios disponíveis para impulsionar o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza” (Adis Abeba, Sessão Plenária, 14 de julho de 2015).¹³ Este texto será o pilar dos meios de implementação da agenda de desenvolvimento pós-2015, que será aprovada em setembro, cujo projeto já foi aprovado para adoção pelas negociações intergovernamentais da primeira metade de 2015. Intitulado *Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*,¹⁴ o documento estabelece dezessete metas propostas, enumeradas a seguir.

As 17 metas de desenvolvimento sustentável

1. Acabar com a pobreza em todas suas formas e em todo o mundo.
2. Acabar com a fome, atingir a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
3. Garantir uma vida saudável e promover o bem-estar de todos em todas as idades.
4. Garantir uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem permanentes para todos.
5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6. Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável de água e saneamento para todos.

12 Em: http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

13 Em: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/announcements/third-international-conference-financing-development-plenary-session-Adis-ababa-14072015_en

14 Em: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

7. Garantir o acesso à energia acessível, confiável, sustentável e moderna para todos.
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.
10. Reduzir desigualdade nos países e entre eles.
11. Fazer com que as cidades e assentamentos humanos sejam inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12. Garantir padrões de consumo e produção sustentáveis.
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus efeitos.
14. conservar e utilizar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação e deter e inverter a degradação das terras e deter a perda da biodiversidade.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e a criar em todos os níveis instituições eficazes e inclusivas que prestem contas.
17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Aliança Global para o Desenvolvimento Sustentável.

Com um alto nível de ambição, a Agenda define três princípios essenciais:

- **Integração:** a nova aliança global precisa servir a toda a agenda pós-2015 e abordar todas as dimensões do desenvolvimento sustentável de forma integrada.
- **Abrangência:** mobilização e uso eficaz de todos os meios de implementação, inclusive políticas e instituições saudáveis, em todos os níveis e apoiadas por múltiplas partes interessadas.
- **Universalidade:** todos devem contribuir com a sua justa cota. Todos os países terão de tomar medidas políticas e mobilizar recursos e todos precisarão monitorar os resultados.

A implementação do desenvolvimento sustentável vai muito além do compromisso financeiro e de um conjunto de metas. Por exemplo, a capaci-

tação e a cooperação no domínio da ciência, tecnologias e inovação são componentes essenciais para cumprir os ODS. Com efeito, a UE está empenhada em desempenhar um papel construtivo nas negociações intergovernamentais durante 2015 e em contribuir para a adoção de uma agenda verdadeiramente transformadora: juntamente com os Estados membros, a Comissão continua a aprofundar posições durante as negociações, para que a UE possa falar com uma só voz e desempenhar um papel construtivo durante as negociações. A Comissão está pronta a desempenhar o seu papel na implementação plena dessa agenda, tanto no interior da UE como através da sua ação externa, assessorada quando necessário pelo Serviço Europeu de Ação Externa, em cooperação com todos os seus parceiros.

Há poucas dúvidas de que o programa atual é ambicioso. Mas é preciso ambição se a comunidade mundial quiser cumprir o nobre objetivo a que se propôs: o fim da pobreza extrema e um futuro sustentável para todos.

THIERRY DUDERMEL · Chefe de Cooperação, Delegação da União Europeia ao Brasil.

AFONSO OLIVEIRA · Estagiário, Delegação da União Europeia ao Brasil.

2015 – ANO DO DESENVOLVIMENTO: DOS ODM AOS ODS

Bettina de Souza Guilherme

A Europa escolheu 2015 para ser o “Ano Europeu do Desenvolvimento”. O Parlamento Europeu convidou a Comissão a apoiar essa ideia que se originou no seio da sociedade civil e que visa sensibilizar a opinião pública para a importância da política do desenvolvimento e da solidariedade global e pôr os trilhos na direção do desenvolvimento sustentável global. A União Europeia tem um papel de liderança mundial nessa área, uma vez que “a União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros são os maiores doadores de ajuda pública ao desenvolvimento (APD). Juntos, em 2013, eles proporcionaram assistência na casa dos € 56,5 bilhões, equivalentes a 52% do total da APD mundial doada durante o ano”¹

Por que, então, o ano de 2015 é de particular relevância para o futuro do desenvolvimento, não só dos países em desenvolvimento, mas para o desenvolvimento global?

Em primeiro lugar, 2015 marca o prazo para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, portanto, requer um balanço dos resultados e a avaliação das políticas e estratégias adotadas.

Em segundo lugar, em 2015 realizar-se-ão várias reuniões de alto nível para formular e adotar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o prosseguimento dos ODM. Os ODS devem ir muito além dos ODM e ampliar as metas de sustentabilidade macroeconômica, social e ambiental. Mais ainda, eles envolverão não só os países em desenvolvimento, mas todos os países do mundo e todos os indivíduos igualmente. A mudança climática, as crises financeiras e econômicas e o aumento da desigualdade no mundo não deixam

1 The European Union Explained: International Cooperation and Development, European Commission, novembro de 2014, http://europa.eu/pol/index_en.htm <http://europa.eu/!bY34KD>

dúvidas: os ODS devem ser universais e inclusivos, a fim de alcançar uma verdadeira sustentabilidade.

Por último, mas não menos importante, em 2015 a Europa enfrenta o desafio mais forte para a sua política de desenvolvimento, de refugiados e migração: a maior onda de migração e de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial. O aumento do número de Estados frágeis e de refugiados e as imagens dramáticas de famílias se afogando, de refugiados sufocando em micro-ônibus ou sendo atropelados por trens exigem que o continente aja de forma rápida e coordenada junto com a comunidade internacional. A onda crescente de imigrantes que preferem arriscar a vida a permanecer em seus países expõe os limites da política de desenvolvimento clássica e da abordagem intergovernamental da política de migração da EU, bem como a necessidade de considerar esses eventos dentro da formulação dos ODS.

BALANÇO DOS ODM

2015 é, de fato, o ano da avaliação da política de desenvolvimento e, em particular, do sucesso dos ODM.

Em 2000, a Cúpula de Desenvolvimento do Milênio assumiu um compromisso pela dignidade, igualdade e equidade humanas e, em particular, “para libertar o mundo da pobreza extrema”, e estabeleceu oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Qual foi a abordagem singular e nova dos ODM, em comparação com a política de desenvolvimento anterior?

A inovação estava não só na criação de oito metas direcionadas para as necessidades mais prementes nos países em desenvolvimento, mas no estabelecimento de um roteiro concreto e verificável para enfrentá-las no prazo de quinze anos. Esses quinze anos se passaram e a hora da verdade chegou.

Quando olhamos para a realização dos ODM, vemos um quadro ambíguo.

Por um lado, sua estratégia foi um sucesso, na medida em que fez profundas diferenças na vida de milhões de pessoas.

“A mobilização global por trás dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio produziu o movimento contra a pobreza mais bem sucedido da história.”²²

Entre as grandes realizações estão:

1. em termos globais, a redução pela metade da pobreza extrema e da fome, da mortalidade infantil e materna e da proporção de pessoas sem acesso a água potável;
2. em termos amplos, a consecução da paridade de gênero na escolarização em todos os níveis e em todas as regiões em desenvolvimento e uma maior participação das mulheres na força de trabalho e nos parlamentos;
3. grandes progressos na luta contra a malária e a tuberculose, juntamente com melhorias em todos os indicadores de saúde.

Por outro lado, ainda há muito a ser alcançado, inclusive o objetivo de acabar com a pobreza mundial, uma vez que cerca de 800 milhões de pessoas ainda vivem em extrema pobreza e com fome.

Além disso, “o progresso foi desigual entre regiões e países, deixando lacunas significativas. Milhões de pessoas estão sendo deixadas para trás, especialmente os mais pobres e desfavorecidos devido ao seu sexo, idade, deficiência, etnia ou localização geográfica. Serão necessários esforços direcionados para chegar às pessoas mais vulneráveis”.³

Pobreza e geografia

Deve-se atribuir o devido crédito ao papel do rápido crescimento econômico dos BRICs (economias emergentes) no cumprimento da meta de reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em extrema pobreza. “Em consequência do progresso na China, a taxa de pobreza extrema no Leste Asiático caiu de 61 por cento em 1990 para apenas 4 por cento em 2015. Na Ásia Meridional o progresso é quase tão impressionante – um declínio de 52 por cento para 17 por cento no mesmo período – e sua taxa de redução se acelerou desde 2008.”⁴

A única região que não conseguiu atingir a meta foi a África subsaariana, onde mais de 40 por cento da população ainda vivem em extrema pobreza, e há preocupações em relação à Ásia Ocidental, onde a taxa de pobreza extrema está mesmo em ascensão.

3 The Millennium Development Goal Report 2015, UN, p. 8.

4 Ibid., p. 15.

Ao avaliar as conquistas dos ODM, temos de ter em mente que “a China sozinha foi responsável pela maior parte do declínio da pobreza extrema ao longo das últimas três décadas. Entre 1981 e 2011, 753 milhões de pessoas superaram o limite de US\$1,25 por dia. Durante o mesmo período, o mundo em desenvolvimento como um todo viu a redução da pobreza de 942 milhões de pessoas”.⁵

A redução da pobreza extrema é um sucesso, mas a pobreza em geral é mais persistente

Também não devemos ignorar que a tendência global positiva de erradicação da pobreza extrema foi muito menos pronunciada em limites de pobreza mais elevados. “No total, 2,2 bilhões de pessoas viviam com menos de US\$2 por dia em 2011, o limite médio de pobreza nos países em desenvolvimento e outra medida comum de privação profunda. Trata-se apenas de um ligeiro declínio dos 2,59 bilhões em 1981.”⁶

Persistência global da desigualdade de gênero

O Secretário Geral da ONU Ban Ki Moon prometeu que “ninguém deve ser deixado para trás” nos ODS.⁷ Isso representará um grande desafio, uma vez que, além das disparidades geográficas, as mulheres, que representam metade da população do mundo, ainda estão lutando para serem consideradas e tratadas como “iguais aos homens” e são mais propensas a ficar para trás na pobreza.

É particularmente notável que “na América Latina e no Caribe, a proporção de mulheres para homens em famílias pobres aumentou de 108 mulheres para cada 100 homens em 1997 para 117 mulheres para cada 100 homens em 2012, apesar da redução das taxas de pobreza em toda a região”.⁸

5 Website of the World Bank, Poverty Overview, atualização de 6 de abril de 2015.

6 Ibid.

7 Ban Ki Moon, Secretary-General’s remarks at End Poverty Call to Action Event, Washington, DC, 10 de abril de 2014.

8 Ibid.

Isso significa que a “igualdade de gênero” exige mais e melhores políticas e medidas direcionadas para fazer progressos do que a redução geral da pobreza.

Nesse contexto, a importância dos ODM para a escolarização das meninas e mulheres é inegável. A educação é uma ferramenta importante para alcançar a igualdade de gênero.

No entanto, as mulheres, tanto nos países em desenvolvimento e emergentes como nos industrializados, “continuam a enfrentar discriminação no acesso ao trabalho e aos bens econômicos e na participação na tomada de decisões públicas e privadas”.⁹ Em termos mundiais, apesar da melhoria na educação e formação das mulheres, os mercados de trabalho continuam a discriminar as mulheres: “três quartos dos homens em idade ativa participam da força de trabalho, em comparação com apenas metade das mulheres em idade de trabalhar”.¹⁰ Apenas para comentar, esses números referem-se apenas ao “trabalho remunerado” e não levam em consideração que são principalmente as mulheres que “carregam a sociedade” ao assumir a maior parte do trabalho não remunerado, como os cuidados com crianças, idosos e famílias, o abastecimento e a preparação de alimentos etc.

Ainda que, em geral, a educação seja uma ferramenta importante para alcançar a igualdade de gênero, o fato de as mulheres com educação superior terem maiores taxas de desemprego do que os homens com níveis semelhantes de educação expõe a persistência de estereótipos e a discriminação de gênero na economia e na sociedade em geral.

A conclusão do relatório de 2015 dos ODM de que “hoje o mundo ainda tem muito a percorrer no sentido de uma representação igual de gênero na tomada de decisões privadas e públicas” deve ser visto nesse contexto.¹¹

Instabilidade, conflitos, fragilidade e Estados falidos

Olhando para as manchetes do noticiário diário, não podemos ignorar o quanto somos afetados por eventos que acontecem em outras partes do mundo, em outros continentes. Instabilidade, catástrofes naturais ou causadas pelo homem, conflitos e guerras minam os esforços para atingir os ODM e tam-

9 MDG report 2015, UN, p. 8.

10 Ibid.

11 Ibid.

bém continuarão a ser um importante obstáculo para os ODS. A Europa, em particular, se vê diante da maior onda de migração desde a Segunda Guerra Mundial. O Oriente Médio e a África estão sofrendo destruição, devastação e guerras, em consequência do aumento do número de Estados falidos e frágeis.

Segundo a OCDE, existem atualmente cinquenta Estados que se enquadram nessa categoria que tende a crescer e abrange 43% dos pobres do mundo.¹² Na verdade, são os Estados frágeis que ficam para trás na redução da pobreza:

- dois terços deixaram de cumprir a meta de reduzir pela metade a pobreza extrema;
- somente um quinto cumpriu a meta de reduzir pela metade a mortalidade infantil;
- somente um quarto cumpriu a meta de fornecer acesso à água potável.

O relatório da OCDE de 2015 sobre Estados Frágeis 2015 oferece uma nova ferramenta para avaliá-los, lançando luz sobre a diversidade dos riscos e vulnerabilidades que podem levar a essa situação. O documento descreve cinco categorias de riscos e vulnerabilidades que devem ser levados em conta nos ODS:

1. violência (sociedades pacíficas);
2. acesso à justiça para todos;
3. sociedades eficazes, responsáveis e inclusivas;
4. fundamentos econômicos;
5. capacidade de adaptação a choques e desastres econômicos, sociais e ambientais.

O relatório da OCDE de 2015 sobre Estados Frágeis adverte explicitamente que se esses desafios foram deixados para trás, a fragilidade impedirá o acordo-quadro pós-2015.¹³

As notícias diárias sobre a situação no Oriente Médio, em partes da África e sobre o fluxo de refugiados que preferem arriscar suas vidas em vez de permanecer em seus Estados falidos ou frágeis exigem que os ODS enfrentem esses desafios e proponham medidas e políticas adequadas.

12 Em OECD (2015) States of Fragility, Meeting Post 2015 Ambitions, OECD Publishing, Paris, Executive Summary, p. 13.

13 Ibid.

Na verdade, temos a proposta de Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ANDA DE MÃOS DADAS COM A MUDANÇA CLIMÁTICA

Care, WWF, Greenpeace e numerosas ONGs de desenvolvimento e ambientalistas estão alertando que “a mudança climática está se tornando rapidamente a maior ameaça para a luta contra a pobreza global, afetando muitos aspectos do trabalho de desenvolvimento e piorando a desigualdade de gênero existente e outras injustiças. Se os ODS não responderem à realidade de um mundo em aquecimento rápido, eles acabarão por fracassar”.¹⁴

Há uma “via dupla” a seguir: “Não podemos cumprir um desenvolvimento sustentável sem abordar a mudança climática, e não podemos combater as alterações climáticas sem abordar as causas profundas da pobreza, da desigualdade e dos padrões insustentáveis de desenvolvimento”.¹⁵

Essas organizações da sociedade civil exortam a dar “força” para os ODS, enchê-los de substância e demonstrar ambição e compromisso com diretrizes claras para a ação climática, tais como abordagens baseadas em direitos, na equidade de gênero e na participação, com uma cronologia para a sua realização que responda à urgência do problema.

Pobreza extrema em queda, mas desigualdade em ascensão

O cumprimento do primeiro ODM – a redução da proporção de pessoas que vivem na extrema pobreza – cinco anos antes do previsto é, sem dúvida, um grande sucesso.

Porém, se avançarmos para uma avaliação mais ampla da evolução global, deparamo-nos com o fato de que “o fim da pobreza é uma coisa inacaba-

14 The right climate for development: Why the SDGs must act on climate change, Care, WWF, Christian Aid, Greenpeace, Oxfam, setembro de 2014; [http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/the_right_climate_for_development_web_version%20\(1\).pdf](http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/the_right_climate_for_development_web_version%20(1).pdf)

15 Twin Tracks: Developing Sustainably and equitably in a carbon-constrained world, Care&WWF report, julho de 2015.

da”. Com efeito, encontramos aumento da desigualdade global e instabilidade, conflitos e crises humanitárias.

Obama disse que a desigualdade de renda é “o desafio que define nossa época” e “desafia a própria essência de quem somos como povo”.¹⁶ Além do impacto sobre as pessoas, Obama destacou nessa ocasião os efeitos negativos da desigualdade de renda para a economia: “para começar, essas tendências são ruins para a nossa economia Um estudo mostra que o crescimento é mais frágil e as recessões são mais frequentes em países com desigualdade maior”.¹⁷

Na verdade, mais do que um estudo, existe um consenso crescente sobre a correlação entre desigualdade de renda e crescimento. O departamento de pesquisas do FMI conclui que “a desigualdade líquida menor está fortemente correlacionada ao crescimento mais rápido e mais durável, para um determinado nível de redistribuição. [...] Assim, os efeitos diretos e indiretos combinados da redistribuição – inclusive os efeitos de crescimento da menor desigualdade resultante – são, em média, favoráveis ao crescimento”.¹⁸

Thomas Piketty, em seu best-seller mundial *O capital no século XXI*, vai mais longe e alerta para o fato de que a distribuição desigual de riqueza causa instabilidade social e econômica. Piketty propôs a redistribuição mediante um imposto progressivo global sobre a riqueza.

Com efeito, a crise financeira mundial expôs a instabilidade econômica do sistema financeiro e econômico predominante. Em todo o mundo, houve ondas de protesto e movimentos sociais, como o dos Indignados e o Occupy, que se manifestaram contra o resgate do mercado financeiro com o dinheiro dos contribuintes e contra os cortes no estado de bem-estar social, uma forma de redistribuição de renda para o setor de renda mais alta às custas do mais vulneráveis.

Os SDG devem ser “transformadores por abordar essas causas profundas” da pobreza

Ao avaliar o papel e o impacto dos ODM na redução da pobreza, temos de admitir que eles não conseguiram “tratar dos fatores estruturais subjacentes que levam à pobreza e à desigualdade”.

16 Discurso do presidente americano Obama no Centro para o Progresso Americano, 4 de dezembro de 2013.

17 Ibid.

18 IMF Staff Discussion Note, Research Department, Redistribution, Inequality, and Growth, Jonathan D. Ostry, Andrew Berg, Charalambos G. Tsangarides, abril de 2014.

Em consequência, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como prosseguimento dos ODM precisam ser inseridos num quadro que deve ser “transformador por abordar essas causas profundas”¹⁹ e “universal”, uma vez que se aplicarão não somente aos países em desenvolvimento, mas a todos os nossos países, porque compartilhamos um planeta comum e um futuro comum.

Financiamento para o desenvolvimento

Necessita-se também de “força” para vencer o desafio de como financiar os ambiciosos ODS. Sem dinheiro, eles permanecerão como belas resoluções, mas jamais se tornarão realidade. A UNCTAD estima as necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento para os ODS em cerca de US\$ 3,9 trilhões por ano; atualmente, faltam US\$ 2,5 trilhões por ano.²⁰

Uma parceria global com “força” é necessária para enfrentar o desafio do financiamento dos ODS mediante a utilização de todas as formas de financiamento:

1. interna,
2. internacional,
3. pública e
4. privada

1. Mobilização de recursos internos:

A mobilização de recursos internos ou, em outras palavras, os regimes fiscais eficientes, transparentes e justos são a fonte mais confiável e sustentável para financiar os direitos dos cidadãos aos serviços públicos básicos, como saúde, transporte público e educação, e o principal instrumento de redistribuição eficaz para neutralizar as crescentes desigualdades e para cuidar daqueles que mais precisam.

19 European Parliament resolution of 25 November 2014 on the EU and the global development framework after 2015 (2014/2143(INI)).

20 European Parliament resolution of 19 May 2015 on Financing for Development (2015/2044(INI)), http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2014_en.pdf

Além disso, a mobilização de recursos internos permite uma maior auto-determinação e apropriação.

A boa notícia é que os países em desenvolvimento têm, de fato, margem de manobra a esse respeito, uma vez que “a relação entre tributação e PIB nos países de baixa renda está entre 10% e 20%, enquanto que nas economias da OCDE está na faixa de 30-40%”.²¹

Infelizmente, os países em desenvolvimento tentam muitas vezes atrair investidores mediante a concessão de isenções e tréguas fiscais e participando de concorrências internacionais para atrair investidores com dumping fiscal.

O problema em relação aos “hiatos tributários” é que os países de baixa renda “se baseiam mais em impostos sobre o comércio exterior do que em imposto de renda para aumentar as receitas do governo”.²² No entanto, em consequência de uma série de acordos comerciais, há uma constante redução dessas receitas.

Ademais, há uma série de “hiatos tributários” adicionais nos países em desenvolvimento:

A. PREÇOS DE TRANSFERÊNCIA

As corporações multinacionais usam a prática de “preços de transferência” para evitar o pagamento de impostos mediante “a manipulação de preços de bens e serviços que são transferidos dentro de uma corporação transnacional (TNC) entre subsidiárias /afiliadas ou entre uma filial e a matriz, principalmente com o objetivo de transferir lucros para jurisdições de baixa tributação”.²³

Preços de transferência e outras práticas têm por objetivo a evasão fiscal, aproveitando a falta de transparência e troca de informações em matéria fiscal em nível mundial, bem como a falta de recursos disponíveis aos governos dos países em desenvolvimento para lutar contra a fuga de capitais e a fraude fiscal. “A Christian Aid (2009) estima que preços de transferência manipulados custam aos países em desenvolvimento US\$ 160 bilhões em receitas perdidas todos os anos.”²⁴

21 European Parliament, Policy Department, Tax Revenue Mobilization in Developing Countries: Issues and Challenges, Bruxelas, 11 de abril de 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433849/EXPO-DEVE_ET\(2014\)433849_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433849/EXPO-DEVE_ET(2014)433849_EN.pdf)

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Ibid.

B. FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

“Em termos mais gerais, a quantia que os países em desenvolvimento perdem através de fluxos financeiros ilícitos é estimada entre €660 e €870 bilhões por ano (Eurodad, 2013). A Global Financial Integrity calcula que o mundo em desenvolvimento perdeu US\$ 946,7 bilhões em saídas ilícitas em 2011, o que representa um aumento de 13,7% em relação ao ano anterior (Kar e LeBlanc, 2013)”²⁵

“A OCDE estima que os países em desenvolvimento perdem cerca de três vezes mais para os paraísos fiscais do que recebem em ajuda externa a cada ano.”²⁶

C. PERDAS DE RECEITAS NO SETOR DAS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS

Muitos países em desenvolvimento são ricos em recursos naturais, mas sofrem com a chamada “maldição dos recursos”, no sentido de que países com abundância de recursos naturais, como minérios e petróleo, tendem a ter crescimento econômico menor, mais desigualdade e pobreza, mais corrupção e piores resultados do desenvolvimento do que os países com menos recursos naturais.

Em geral, a questão de como a receita desses recursos, em especial nas indústrias extrativas, é compartilhada entre investidores e governos é crucial para os países em desenvolvimento e, muitas vezes, está sujeita à falta de transparência e à corrupção.

“É, portanto, crucial projetar regimes fiscais e acordos de partilha de renda de uma forma que garanta uma boa quantidade de receita para o país produtor. Eles devem ser ditados por regras e diretrizes transparentes que impeçam a proliferação de acordos ad hoc.”²⁷

25 Ibid.

26 Secretário Geral Angel Gurría da OCDE, em artigo publicado pelo The Guardian em 27 de novembro de 2008 (<http://www.theguardian.com/commentisfree/2008/nov/27/comment-aid-development-tax-havens>). Artigo citado também em 7 de março de 2014 no blog “Africa at LSE” (<http://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2014/03/07/tax-evasion-the-main-cause-of-global-poverty/>) e no relatório da ActionAid (<http://www.actionaid.org.uk/news-and-views/almost-half-of-all-investment-into-developing-countries-goes-through-tax-havens>).

27 European Parliament, Policy Department, Tax Revenue Mobilization in Developing Countries: Issues and Challenges, Bruxelas, 11 de abril de 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/433849/EXPO-DEVE_ET\(2014\)433849_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/433849/EXPO-DEVE_ET(2014)433849_EN.pdf)

D. SETOR INFORMAL

Por fim, muitos países em desenvolvimento têm um grande setor informal que normalmente não paga impostos. No entanto, o setor informal também é um obstáculo para promover o trabalho decente e tirar milhões de trabalhadores da pobreza.

2. *Financiamento Internacional Público*

Por ocasião da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, em Adis Abeba, os países comprometeram-se a atingir a meta de 0,7 por cento do rendimento bruto nacional para a assistência oficial ao desenvolvimento, e 0,15 a 0,20 por cento para os países menos desenvolvidos.

PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS

Além disso, está previsto um pacote de medidas para os países mais pobres. Os países desenvolvidos comprometem-se a reverter o declínio na ajuda aos países mais pobres e pôr em funcionamento um banco de tecnologia para esse grupo de países até 2017.

A União Europeia, que já é líder mundial na doação de ajuda pública ao desenvolvimento, comprometeu-se a aumentar sua assistência aos países menos desenvolvidos para 0,2 por cento do produto interno bruto até 2030 e adotar ou reforçar regimes de promoção de investimento de países menos desenvolvidos, incluindo apoio financeiro e técnico.

MUDANÇA CLIMÁTICA

A Agenda de Ação de Adis Abeba insta os países desenvolvidos a pôr em prática o compromisso de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano até 2020, oriundos de uma ampla variedade de fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento.

O Parlamento Europeu sugeriu fontes inovadoras de financiamento adicional do desenvolvimento e do clima, entre eles impostos sobre transações financeiras e impostos de carbono sobre a aviação internacional e o transporte marítimo.²⁸

28 European Parliament resolution of 19 May 2015 on Financing for Development (2015/2044(INI)), http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2014_en.pdf.

3. *Governança global e cooperação internacional tributária*

De acordo com a Global Financial Integrity, “a cada ano, cerca de US\$ 1 trilhão sai ilegalmente de economias em desenvolvimento e emergentes em consequência do crime, da corrupção e da evasão fiscal – mais do que a soma de investimento direto externa e ajuda externa que esses países recebem”.²⁹

Por essa razão, uma cooperação internacional para combater os paraísos fiscais, a evasão fiscal e os fluxos financeiros ilícitos é de importância vital e poderia ajudar a melhorar muito a situação financeira dos países em desenvolvimento.

A OCDE já estabeleceu um Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações para Fins Fiscais para tratar desses temas. Porém, muitas ONGs teriam preferido a criação de um organismo intergovernamental de cooperação fiscal sob os auspícios das Nações Unidas, a fim de incluir os países em desenvolvimento no processo de elaboração e tomada de decisões sobre questões fiscais.

4. *Setor privado e sociedade civil*

O setor privado desempenhará um papel cada vez mais importante nos e para os países em desenvolvimento, e para o cumprimento dos ODS. Para tanto, é essencial o alinhamento do setor privado com as metas de desenvolvimento sustentável, através de parcerias adequadas, instrumentos financeiros, incentivos e Responsabilidade Social Empresarial (RSE).

Deve-se assegurar que o apoio e a cooperação com o setor privado possa e deva contribuir para reduzir a pobreza e a desigualdade e promover os direitos humanos, as normas ambientais e o diálogo social.

Esse apoio deve ter também por objetivo ajudar a ampliar o acesso ao financiamento de micro, pequenas e médias empresas nos países em desenvolvimento através do Banco Europeu de Investimento, do Banco Mundial e de outros bancos de desenvolvimento. Devem-se proporcionar combinações financeiras (blending) e parcerias público-privadas (PPP) dentro de uma estrutura de “parceiro de ODS” para garantir que esses projetos respeitem as

29 Global Financial Integrity, <http://www.gfintegrity.org/issue/illicit-financial-flows/>.

melhores práticas internacionais e os princípios da eficácia de desenvolvimento acordados internacionalmente.

A crise de refugiados exige com urgência uma cooperação mais eficaz e inovadora na política de migração entre países de origem e destino: os custos de transferência dos significativos e crescentes fluxos financeiros representados por remessas precisam ser reduzidos, o que ajudaria as economias dos países em desenvolvimento.

2015, O ANO EUROPEU PARA O DESENVOLVIMENTO:
O COPO ESTÁ MEIO CHEIO OU MEIO VAZIO?

Os desafios decorrentes da crise financeira global, da desigualdade mundial em ascensão, do número crescente de catástrofes naturais devido à mudança climática e da quantidade cada vez maior de Estados falidos e frágeis que provocam uma onda histórica de refugiados definem o cenário para a formulação dos ODS. A luta contra a pobreza e a batalha por um desenvolvimento sustentável exigem soluções urgentes, uma parceria global com forte compromisso e dinheiro para financiá-los.

A Agenda de Ação adotada na Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento em Adis Abeba (AAAA), em 12 de julho de 2015, contém mais de cem medidas concretas, trata de todas as fontes de financiamento e abrange a cooperação numa série de questões, entre elas, tecnologia, ciência, inovação, comércio e capacitação.

O documento final contém medidas destinadas a ampliar a base de arrecadação, melhorar a cobrança de impostos e combater a evasão fiscal e os fluxos financeiros ilícitos, entre elas a meta 16.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que obriga os Estados-Membros a “reduzir significativamente” os fluxos financeiros ilícitos até 2030. Desse modo, a agenda enfrenta alguns dos desafios mais importantes e urgentes.

Porém, a avaliação dos resultados de Adis Abeba pela sociedade civil³⁰ é muito mais fundamental:

30 Declaration from the Adis Ababa Civil Society Forum on Financing for Development, 12 de julho de 2015 (<https://csoforffd.files.wordpress.com/2015/07/Adis-ababa-cso-ffd-forum-declaration-12-july-2015.pdf>)

- Adis Abeba enfatiza a importância da tributação progressiva, mas fica aquém do compromisso da Revisão da Declaração de Doha sobre Financiamento para o Desenvolvimento para tornar os sistemas fiscais “pró-pobres”.
- Foi rejeitada a reforma da tributação das empresas através da adoção da “declaração país por país” pública pelas empresas multinacionais e de registros públicos de usufruto. Essas propostas eram essenciais para introduzir a transparência e ajudar os cidadãos a tomar conhecimento de quanto as corporações multinacionais pagam em impostos ou onde elas obtêm seus lucros.
- A OCDE vai liderar a campanha contra os paraísos fiscais e fraudes tributárias, ao passo que a sociedade civil queria que uma organização das Nações Unidas assumisse essa posição, a fim de permitir que os países em desenvolvimento participassem da elaboração das políticas e normas.
- Adis Abeba não conseguiu resolver a questão do ônus ou reestruturação da “dívida” e não criou uma nova instituição de reestruturação da dívida e uma moldura jurídica multilateral sobre dívida soberana na ONU, como fora decidido pela Resolução 68/304 da Assembleia Geral das Nações Unidas.
- Adis Abeba não aproveitou a oportunidade para reformar o sistema financeiro e econômico global. “Deveria ter sido um toque de alerta para reformular as próprias bases de um sistema financeiro e monetário internacional que não serve ao desenvolvimento e aos direitos sustentáveis.”³¹
- A sociedade civil viu em Adis Abeba a “oportunidade para definir a pauta de uma agenda ambiciosa e transformadora que enfrentará as injustiças estruturais do atual sistema econômico mundial, bem como assegurar que todo o financiamento do desenvolvimento seja centrado nas pessoas e proteja o meio ambiente”.³²

O cumprimento dos ODS exige um compromisso da ordem de trilhões de euros por ano. A sociedade civil considera que o projeto do documento final

31 Ibid.

32 Ibid.

“não está à altura dos desafios que o mundo enfrenta atualmente, nem contém a liderança, a ambição e as ações práticas que são necessárias”.³³

2015 ainda não acabou. Ainda há espaço de manobra e ação.

A Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável põe o trem de nosso futuro comum nos trilhos e vai na direção certa, mas se há suficiente energia e poder (vontade política) “sustentável” para fazê-lo chegar aos ODS, e não produzir apenas fumaça, só o futuro dirá.

33 Ibid.

BETTINA DE SOUZA GUILHERME · Professora Colaboradora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP).

DESENVOLVIMENTO GLOBAL E
ASCENSÃO DE POTÊNCIAS EMERGENTES
A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO DA UE:
ENTRE ACOMODAÇÃO E MUDANÇA

José Antonio Sanahuja

INTRODUÇÃO: A UE E AS TRANSFORMAÇÕES
NO CENÁRIO DO DESENVOLVIMENTO GLOBAL

A ascensão do sul e a crescente influência das potências emergentes parecem anunciar um sistema internacional pós-ocidental e pós-hegemônico, com novas constelações de poder e de riqueza, desafiando hierarquias e equilíbrios consolidados. No entanto, a definição da atual estrutura do sistema internacional apenas como ‘multipolar’ é, não só incorreta, como possivelmente enganosa. O sistema internacional está se tornando multicêntrico, globalizado e interconectado. Ele, agora, abrange um número cada vez maior de atores transnacionais e não governamentais além de uma rede estreita de interdependências que enfraquece suas capacidades, refreia sua agência e apresenta novos desafios e responsabilidades tanto para Estados quanto para atores não estatais.

A União Europeia (UE) foi pioneira em apresentar uma visão pós-Westfaliana da política mundial tendendo a uma abordagem de governança em vários níveis tanto para si quanto para outros países e regiões. A sua política externa comum tem se baseado em multilateralismo efetivo e cooperação regional e inter-regional reforçada e, tem se apartado de sua política de cooperação para o desenvolvimento desde sua criação na década de 1990. Todavia, esta abordagem foi elaborada e implantada no cenário pós Guerra Fria e organizada sobre as premissas de uma inquestionável hegemonia ocidental, uma divisão norte-sul profundamente enraizada e a expansão, em escala global, do

liberalismo político e econômico. Atualmente, esses pressupostos estão sendo contestados pela ascensão do sul e a chegada de desafios à globalização que questionam essas suposições. Em uma análise estratégica corajosa de 2015, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE, 2015) fala de um “mundo mais complexo, conectado e questionado”. É um cenário adverso que desafia os interesses, os valores e a identidade da UE, assim como, suas políticas e instituições, suas alianças e suas relações com outros atores e sua visão, capacidade e ambições de player global, exigindo, conforme declarado pelo SEAE, um senso claro de direção e uma estratégia realmente global.

Na esfera específica da cooperação para o desenvolvimento e das políticas de ajuda externa, essas questões podem ser descritas como:

- A ascensão dos países emergentes e sua cooperação sul-sul (CSS) perturba a divisão tradicional de trabalho na cooperação para o desenvolvimento entre norte-sul e doador/receptor. CSS encerra um amplo questionamento das relações de poder, arranjos de legitimidade e governança da cooperação norte-sul (CNS) em cujas coalizões de liderança a UE tem tido papel importante.
- CSS diversificou as fontes de financiamento para o desenvolvimento, mas a participação de fontes privadas cresceu. As instituições da UE e de seus Estados-membros continuaram a fornecer mais recursos e estão comprometidas com um desempenho mais europeizado, mas o cenário para financiar o desenvolvimento se tornou mais amplo, mais fragmentado e mais privatizado.
- Esses processos também mudaram os mapas da pobreza mundial e os padrões globais de desigualdade, desafiando a geopolítica tradicional das relações norte-sul e o conceito e a identidade do chamado “Sul Global”.
- Por último, mas não menos importante, o desenvolvimento não é mais uma questão enquadrada nas assimétricas relações norte-sul de comércio e finanças e nas metas de redução da pobreza dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Tornou-se uma questão universal, com capacidades e responsabilidades comuns mas diferenciadas. Conforme declarado pelas Nações Unidas em sua Agenda pós-2015, também envolve uma agenda compartilhada para o desenvolvimento sustentável e a mudança climática além de novas questões transnacionais como a estabilidade financeira mundial, os efeitos sociais da globalização, migração internacional e o nexos governança-desenvolvimento-segurança.

O objetivo deste capítulo é analisar a ação da UE em seu papel tridimensional como ‘modelo’, ‘ator’, e ‘implementador’ (Barbé, Herranz e Natorski, 2014) no cenário de desenvolvimento global e políticas de ajuda. O capítulo examinará como o desenvolvimento global, na condição de dimensão das estruturas do sistema internacional, está sendo afetado pelo processo de mudança de poder que apresenta duas faces e que combina, por um lado, o crescimento paradoxal dos países emergentes e, pelo outro, a redução da importância do financiamento oficial e dos atores estatais – tanto emergentes quanto desenvolvidos. Em seguida, será discutido como a UE está reagindo a essas mudanças através da reforma de sua política para o desenvolvimento desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009), com a adoção da chamada Agenda para a Mudança (2011) na programação e ciclo orçamentário do período 2014-2020 e outras reformas relativas aos elementos comerciais da política para o desenvolvimento. Certamente, não é uma análise exaustiva dessa política a ponto de incluir outras dimensões não abordadas neste capítulo como as marcadas como “securitização” da ajuda da UE com relação à imigração e ao terrorismo em certas áreas geográficas ou o papel da UE nas negociações pós-2015. Considerando essas variáveis, o capítulo irá argumentar que a resposta das instituições comunitárias a esse cenário de mudança e adversidade demonstra uma acomodação relutante e que, em certas questões, a UE permanece entrincheirada na abordagem tradicional à ajuda para o desenvolvimento que é a da perspectiva norte-sul.

A UE E A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: PODER, ATUAÇÃO E IDENTIDADE

A criação de uma política de desenvolvimento distinta com um alcance global, deixando para trás a sua origem pós-colonial, tem sido crucial para o estabelecimento da UE como um ator relevante na cooperação para o desenvolvimento global. A constitucionalização dessa política no Tratado de Maastricht (1992) e a adoção do arcabouço multilateral dos ODMs foram marcos na consolidação da UE como ator global no desenvolvimento internacional. A UE também promoveu avidamente a Declaração de Paris (2005), adotando para si seus requisitos com relação à eficácia do desenvolvimento.

Isso implicou um equilíbrio difícil entre as preferências dos Estados-membros, a dinâmica de europeização – melhor coordenação, complementaridade e divisão do trabalho entre as instituições da UE e dos Estados-membros; e a

opção da UE pelo multilateralismo por meio da ONU e do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD). Por último, essa política ainda deveria responder aos mais amplos interesses, identidade e valores, que são fundamentais à ação externa da UE e a sua política externa, além de apoiar os objetivos multilaterais de desenvolvimento.

Nesse processo, a UE construiu a sua ‘atuação’ e ‘presença’ global na cooperação para o desenvolvimento internacional (Caporaso e Jupille, 1998; Bretherton e Vogler, 1999) em três dimensões inter-relacionadas que também podem ser usadas como variáveis analíticas: ‘modelo’, ‘ator’ e ‘implementador’ (Barbé, Herranz e Naturski, 2014).

Como *Modelo*, a UE projeta sua própria identidade e valores através de um conjunto de preferências de política de desenvolvimento – que também atuam como sua legitimação discursiva com base no clássico *zeitgeist* europeu liberal de democracia liberal, coesão social, integração regional e ‘multilateralismo efetivo’. Ao trabalhar com os Estados-membros e outros atores centrais nessas coligações de poder – os Estados Unidos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a UE e, em especial, suas instituições definiram uma visão europeia de desenvolvimento baseada em seus próprios interesses valores e identidade. É certo que a abordagem europeia não deve ser vista como oposta ao chamado ‘Consenso de Washington’ e à abordagem neoliberal dominante da década de 1990. Mas, ao menos, a UE ofereceu uma visão mais equilibrada dentro da OCDE. Após os ataques de 9 de setembro de 2001, a UE também confrontou a dinâmica, liderada pelos EUA, de securitização do desenvolvimento da ‘Guerra Global ao Terror’ (Sanajuja e Schünemann, 2012), tentando preservar o foco da ajuda ao desenvolvimento sobre a problemática da pobreza. Embora a UE não tenha ficado completamente imune a essa tendência, ela adotou uma visão multilateral e ‘desenvolvimentista’ de segurança, como manifestado no relatório europeu sobre a estratégia em matéria de segurança, de 2003 *Uma Europa segura num mundo melhor*. Por último, a política de desenvolvimento da UE também deve ser compreendida no âmbito do marco da matriz de política externa projetada no mundo hegemônico dos anos 90 para ampliar as margens de autonomia para a UE e seus parceiros de modo a promover os objetivos de paz, democracia e desenvolvimento. Essa abordagem ajudou a moldar a UE como um ‘poder normativo’ e tem funcionado como discurso eficaz na legitimação de sua postura internacional assim como da política de desenvolvimento tanto para a UE quanto para seus Estados-membros.

Como *Ator*, desde os anos 90, a UE tem sido uma estrela em ascensão nas coalizões dominantes que regem o sistema de ajuda internacional por meio de ‘soft law’ não vinculante mas altamente influente como os ODMs (2000), o Consenso de Monterrey sobre Financiamento para o Desenvolvimento (2002) ou a Declaração de Paris sobre eficácia da ajuda (2005). A UE apoiou a iniciativa conduzida pela ONU dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o multilateralismo da OCDE/CAD – embora seja hegemônico, e um regime de ajuda à governança, tendo papel ativo na redação das estratégias comuns, políticas e melhores práticas com outros doadores. A UE tem pressionado para aumentar a Ajuda Oficial ou Pública ao Desenvolvimento (AOD ou APD), alcançando 0,7% da Renda Nacional Bruta (RNB) dos membros da OCDE contra as posições mais relutantes tanto de membros da UE e não membros, como os Estados Unidos. Em 2002, a Conferência das Nações Unidas para o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Monterrey, apenas a UE adotou esse objetivo para si perante da forte oposição dos EUA a metas vinculantes de AOD. A UE também tentou incluir alguns países emergentes no regime de ajuda de OCDE/CAD, sugerindo uma partilha de responsabilidades mais equilibrada e a aceitação do consenso multilateral para a eficácia da ajuda, especialmente no que diz respeito às exigências de transparência, prestação de contas e responsabilidade mútua.

A ascensão da UE como um ator no desenvolvimento global também reflete o aumento de sua importância como doador. É importante lembrar que a UE não é um ator unitário na política de desenvolvimento, dado que é uma área da política na qual não tem competência exclusiva e na qual Estados-membros mantêm sua própria ajuda bilateral. No entanto, em geral, desde os anos 90, a UE é o maior doador mundial. Em 2014, ofereceu US\$ 73.887 milhões de AOD líquidos representando 54,7% do total de AOD. No mesmo ano, as instituições comunitárias ofereceram US\$ 16.106 milhões, aproximadamente 12% do total mundial de AOD e 21,8% do total da UE. Isso coloca as instituições da UE na quarta posição na lista de doadores mundiais, atrás apenas dos Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha. Com relação a AOD multilateral, em 2013, as instituições comunitárias foram a segunda fonte mais importante de recursos atrás apenas do Banco Mundial e ligeiramente à frente das agências, programas e recursos da ONU. Em anos anteriores, alcançou o primeiro lugar. Em muitos países em desenvolvimento, a delegação da UE é o maior doador.

Como *Implementador*, além de sua importância como fornecedor de AOD, a atuação da UE dentro do país com relação a alocações de ajuda, programação, acompanhamento e avaliação, condicionalidade e diálogo político com os governos beneficiários é crucial para o êxito dos ODMs e para a eficácia da ajuda global: depende fortemente na capacidade e liderança da UE para fazer a coordenação junto com outros doadores e, internamente, entre as instituições comunitárias e os Estados-membros (Grupo Europeu de Think Tanks/*European Think Tanks Group*, 2014:xiii). Também é crucial atingir determinados padrões em Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) ou, ao menos, evitar distorções e inconsistências entre a ajuda para o desenvolvimento e outras políticas comunitárias que afetam os países em desenvolvimento como no caso do comércio, da agricultura, da imigração, do meio ambiente ou em matérias de promoção da paz e segurança internacional.

A consolidação da UE como ator no desenvolvimento global também reflete a europeização gradual das políticas de ajuda dos Estados-membros. O Tratado de Maastricht de 1992 que regulamenta o desenvolvimento como uma política comunitária, introduziu obrigações legais relativas à coordenação e complementaridade entre as instituições comunitárias e os Estados-membros. Esses princípios legais e operacionais têm como objetivo evitar que a ajuda oferecida pela UE seja prejudicada por inconsistências, sobreposições e disfunções geradas no complexo arcabouço formado por diversos níveis e diversos interessados estabelecido pelos tratados europeus. Em 2002, a UE adotou o Consenso Europeu sobre Desenvolvimento como um arcabouço político amplo por meio de uma fórmula jurídica original envolvendo o Conselho, a Comissão, o Parlamento Europeu e os Estados-membros. Reformulado em 2005, o Consenso define as metas de desenvolvimento em consonância com os ODMs e uma série de estratégias políticas e comunitárias que são suposta e distintamente europeias (União Europeia, 2006). Em 2007, o Código de Conduta em matéria de Divisão do Trabalho também foi adotado (Comissão Europeia, 2007), com o objetivo de melhorar a complementaridade e a coordenação interna da UE de modo a atender aos requisitos da agenda de eficácia da ajuda estabelecida pela Declaração de Paris de 2005. Esse Código exige que tanto os Estados-membros da UE quanto as instituições comunitárias tenham maior especialização setorial e geográfica além de programação e implementação conjunta nos países.

Essas iniciativas podem ser entendidas como resultados parciais de um processo inacabado e contestado de europeização no âmbito multilateral im-

pulsionado por uma coalizão fraca de Estados-membros com opiniões similares – o chamado Grupo *Nordic-plus*; mas que também sofrem resistência por parte de Estados-membros com interesses mais fortes em determinada área geográfica devido a laços pós-coloniais ou a sua proximidade com países vizinhos em dificuldades; e pelos novos Estados-membros com níveis mais baixos de desenvolvimento – muitas vezes comparáveis aos de determinados beneficiários de AOD e que também são beneficiários de recursos europeus mas acabam se tornando doadores simplesmente por terem aderido à UE e têm menos simpatia pela autoimagem de uma União Europeia generosa e fornecedora de ajuda. Além disso, esse processo contém sérios desafios no âmbito de coordenação e coerência de políticas entre áreas de políticas e a burocracia responsável por elas nas instituições comunitárias e entre esses e os Estados-membros que ainda enfraquecem a eficácia e legitimidade dos esforços europeus por desenvolvimento.

UM CONTEXTO DE ADVERSIDADE PARA A UE:

MUDANÇAS DE PODER EM UM MUNDO CONTESTADO E MAIS COMPLEXO

No documento de 2015 mencionado acima, o SEAE descreveu um ambiente estratégico “transformado radicalmente” desde 2003, quando a Estratégia Europeia em matéria de Segurança foi adotada pela primeira vez. Ele retrata uma visão de mundo sombria, circunspecta e cautelosa e é ambivalente quanto às capacidades e legitimidade da UE para alcançar seus interesses e valores e para contribuir para a governança global. Obviamente, essa análise ajuda o SEAE a se reafirmar perante a Comissão e o Conselho e, portanto, isenta-o como parte da burocracia uma vez que ele culpa os “silos verticais e horizontais que impedem a UE de desempenhar o seu papel potencial” e pede por uma nova estratégia global e uma nova abordagem que englobe “o conjunto da união” em termos de ação externa. No entanto, é inegável que o cenário global está mudando de uma forma que desafia a agência e legitimidade da UE como ator global e lhe exige uma nova postura. Nesse contexto, conforme mencionado acima, são três as dimensões que desafiam a política de desenvolvimento da UE: deslocamento de poder em direção a países emergentes, atores privados e mercados financeiros globais; o crescente papel da cooperação sul-sul (CSS); e o estabelecimento de novos mecanismos e foros de governança para o desenvolvimento global.

Mudanças de poder: a ascensão de novos poderes e a privatização do financiamento para o desenvolvimento

O desenvolvimento global está sendo transformado por profundas mudanças em suas fontes, natureza e padrões de distribuição de poder e riqueza no sistema internacional em um processo bidimensional que afeta sua estrutura e sua dinâmica¹. Primeiramente, um processo ‘vertical’ que redistribui o poder e a riqueza entre Estados, alterando sua hierarquia e equilíbrio. A ascensão tanto da UE quanto de países emergentes e a transição em direção a um mundo multipolar – de fato mas também como narrativa política – poderia ser explicado como um de seus resultados primários. A segunda dimensão pode ser classificada como ‘horizontal’ ou transnacional e está caracterizada tanto pela difusão de poder para atores não-Estatais quanto para estruturas e mercados nos quais a autoridade pública perde força continuamente. De fato e também como narrativa política, esse processo leva ao surgimento de um mundo globalizado e transnacional que demanda por novos mecanismos de governança para além do Estado-nação, seja em nível regional ou multilateral, por meio de um multilateralismo eficaz com as capacidades e legitimidade exigidas para mobilizar ações coletivas e assegurar o fornecimento adequado de bens públicos regionais e globais. Como resultado da primeira dessas dinâmicas, surgem novos atores e novas constelações de poder. Não obstante, como resultado da segunda, tanto novos quanto antigos poderes estão passando por um processo vigoroso de transnacionalização que os coloca em redes maiores de interdependência, restringindo sua agência e reduzindo sua autonomia. O declínio da alavancagem da UE deve ser entendida também por isso e não apenas, como de costume, pela ascensão das potências emergentes.

Desde os anos 90, enquanto a UE elaborava sua política de desenvolvimento, muitos países em desenvolvimento passavam por um ciclo de desenvolvimento de longo prazo que reduziu a diferença de renda existente entre estes e as economias mais desenvolvidas (OCDE, 2012 e PNUD, 2013), e consolidou algum deles como potências emergentes, apesar de esse processo de convergência ter desacelerado a partir de 2012 e de ainda existirem grandes

1 The analysis here is based in the method of historical structures of Robert W. Cox regarding the structure of the international system and its components —material capabilities, institutions, and ideas—, and the concept of structural power of both Robert Cox and Susan Strange (Sanahuja, 2008, 2015).

lacunas de diferença entre a renda per capita com relação à maioria dos países da OCDE (The Economist, 2014). A crise econômica mundial, que levou à sua adesão ao G20, também levou ao reconhecimento (tardio) de seu novo status. Independentemente da associação contínua dos países emergentes ao G77, esses deslocamentos de poder trouxeram questionamentos acerca do conceito e da coesão interna da “Sul Global”, com o surgimento de novos agrupamentos, tais como BRICS, mudando a geopolítica do desenvolvimento global.

Por outro lado, desde os anos 90, fluxos de capital privado para países em desenvolvimento, principalmente aqueles dirigidos para os emergentes, registraram um forte aumento em relação aos fluxos oficiais. Apesar do aumento em termos absolutos, a participação dos fluxos oficiais no total do financiamento para o desenvolvimento, diminuiu de cerca de metade do total em 1990 para 14% em 2013. Entre 2010 e 2013, fluxos de capital privado para esses países era de aproximadamente US\$ 1,1 trilhão (Instituto de Finanças Internacionais, 2013), enquanto AOD e outros fluxos oficiais alcançaram cerca de US\$ 160 bilhões. Esse processo de privatização do financiamento para o desenvolvimento, destacado pela 3ª Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento das Nações Unidas (Addis Abeba, Julho 2015), explica por que AOD – e mais de 50% vem da UE, está se tornando menos relevante tanto em termos macroeconômicos quanto como instrumento de diálogo político e de influência, exceto no caso dos chamados Estados ‘frágeis’ e dos países mais pobres que não recebem esses fluxos.

A ascensão do sul e a privatização do financiamento para o desenvolvimento representam um sério desafio para a política de desenvolvimento da UE sob diversos aspectos fundamentais. Por um lado, países emergentes convergiram com os mais desenvolvidos de acordo com a sua renda per capita média; a pobreza extrema foi reduzida e as metas dos ODMs relacionadas à pobreza foram alcançadas em nível global; e a classe média está crescendo nos países em desenvolvimento apesar do aparente paradoxo observado tanto na maior parte dos países emergentes quanto nos mais desenvolvidos de aumento da desigualdade, que se traduz em maior desigualdade global². Tudo isso envolve

2 O aumento da desigualdade global está intimamente ligado com a globalização. A esse respeito, pode-se observar o renomado trabalho de Piketty (2014), os relatórios da OCDE (2011a, 2011b e 2015), Sanahuja (2013a). E também o Relatório Internacional da Oxfam por Seery e Castor Arendar (2014).

uma geografia do desenvolvimento mais complexa que aquela de duas décadas atrás, quando os ODMs foram acordados (Summer e Tezanos, 2014).

Pode-se argumentar que a UE é um ator adequado a responder a esses desafios devido a sua adesão ao ‘modelo europeu’ de solidariedade e coesão social sensível à exclusão social e à desigualdade, e a sua vontade de promover esse modelo no exterior em suas ações externas. Isso abre oportunidades para uma liderança renovada para o desenvolvimento global.

No entanto, a própria UE e sua política para o desenvolvimento podem rapidamente perder relevância, legitimidade e apoio público se o modelo social europeu for desafiado pela crise e pelas políticas de austeridade. Na verdade, o apoio público às políticas de ajuda na UE está se tornando mais difícil de mobilizar uma vez que vários beneficiários tradicionais são, agora, potências de classe média/ou potências emergentes e a crise econômica europeia aumenta o desemprego, a pobreza e a desigualdade, pressionando a política social. Certamente, países emergentes ainda têm as pessoas mais pobres do mundo, mas, ao mesmo tempo, assume-se de maneira ampla que eles podem enfrentar esse desafio mobilizando seus recursos nacionais e melhorando suas políticas distributivas, com a ajuda externa desempenhando um papel apenas complementar e catalítico. Portanto, o raciocínio tradicional do CNS se enfraquece uma vez que, quanto mais países de baixa renda se tornam países de classe/renda média, seu potencial de mobilizar recursos nacionais aumenta e eles deixam de ser beneficiários de ajuda; e a AOD está cada vez mais orientada para os países mais pobres ou chamados EFAC (Estados Frágeis e Afetados por Conflitos/FRACA – Fragile and Conflict Affected States), mais dependentes de financiamento externo.

Assim, para doadores tradicionais como a UE e seus Estados-membros, é necessária uma mudança drástica nas políticas de ajuda, nos instrumentos financeiros e em seu raciocínio sobre o desenvolvimento para confrontar os riscos mencionados acima. Para isso acontecer, seria necessária vontade ou capacidade da UE e de seus Estados-membros para modificar ou adaptar sua política para o desenvolvimento, deixando para trás o padrão tradicional norte-sul de transferências de AOD e preferências comerciais, assim como o critério estabelecido de admissibilidade para receber ajuda baseado em classificações baseadas na renda per capita, que não descrevem a nova geografia da pobreza e da desigualdade e a crescente abrangência transnacional das questões de desenvolvimento.

O desafio da Cooperação sul-sul; capacidades materiais, ideias, instituições

Além disso, em países mais pobres, tanto a UE quanto outros doadores da OCDE, não são mais os únicos fornecedores externos de ajuda e competem tanto em termos materiais quanto ideacionais com CSS de países emergentes e em desenvolvimento. Não é surpresa que a CSS está relacionada com a ascensão de países emergentes e com as políticas externas mais assertivas e muitas vezes ‘defensivas’ ou ‘revisionistas’ que eles estão implementando (Sanahuja, 2013b). Muitas vezes, CSS é impulsionada por necessidades de legitimação internas ou externas, solidariedade política e interesses estratégicos, políticos ou econômicos tradicionalmente ‘Westfalianos’, que, nesse contexto, poderiam ser renomeados como ‘Sulfalianos’, (com alusão ao sul/South em vez de oeste/West, em Westfalia) (Tokatlian, 2014), como ilustrado pelas visíveis relações entre a ajuda chinesa à África e os contratos de infraestrutura e recursos naturais, ou as relações entre os empréstimos brasileiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as aquisições feitas por empreiteiras brasileiras na América do Sul (Woods, 2008; Strange et al., 2013). Às vezes, CSS responde a estratégias de liderança regional ou global como mostrado no caso do Brasil na União de Nações Sul Americanas (UNASUR) ou a Missão das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) ou ainda as aspirações de se distanciar do estigma de país em desenvolvimento como no caso do Chile que já é membro da OCDE ou da Colômbia que aspira à adesão.

Apesar da retórica de “complementaridade”, a CSS desafia a hegemonia do CNS nas três dimensões que moldam a estrutura do sistema internacional (Cox 1981): capacidades materiais, instituições e ideias. Como indicador dessas capacidades materiais – e apesar da relutância dos doadores de CSS em reportar números detalhados, registros de fluxos de ajuda ainda são o melhor indicador. No entanto, é difícil estimar a real magnitude e impacto de CSS devido à falta de estatísticas nacionais e relatórios de avaliação nos países que não fazem parte do sistema de reporte do CAD. De acordo com as Nações Unidas, em 2010 o montante foi de aproximadamente US\$ 15 bilhões, isto é, cerca de 12-15% da AOD dos membros do CAD (Nações Unidas, 2010:xvii). A ajuda da China, por exemplo, aumentou rapidamente desde meados dos anos 2000 e alcançou US\$ 7,100 bilhões em 2013, além de adicionais US\$ 7 bilhões em créditos de exportação. Tudo isso equivale a 40% da AOD das instituições

da UE. Se a China fosse membro do CAD, ocuparia a sexta posição no ranking de doadores junto com a França (Kitano e Harada, 2014). A África talvez seja a região em que essa competição seja mais visível e a China já fornece 46% do total de financiamento público, com montantes muito próximos àqueles da AOD dos EUA e equivalente a cerca de um terço do total do CAD (Park, 2011; Strange et al., 2013).

No terreno das ideias, deve-se notar que a CSS não foi concebida, primariamente, como um instrumento de ajuda, mas como instrumento de política externa frequentemente destinado a apoiar a solidariedade política e coalizões internacionais de países emergentes e em desenvolvimento. Também funciona como um dispositivo discursivo para gerar legitimidade e transformar a identidade internacional desses países. Ao usar CSS como instrumento de diferenciação dentro do Sul Global, seus provedores deixam para trás sua condição de país pobre e dependente, tornando-se potências em ascensão, atores globais e líderes regionais e globais do Sul. No entanto, em alguns casos é um dispositivo para “rumar para o norte”, emulando países desenvolvidos e obtendo reputação internacional que advém de ser doador e potencial membro da OCDE.

Nessas narrativas, a CSS é frequentemente apresentada como ‘modelo’ de cooperação ontologicamente progressista: horizontal em vez de vertical, livre de interesses egoístas por poder; solidário, simétrico e adaptado às reais necessidades dos parceiros enquanto os objetivos declarados da CNS para a redução da pobreza são questionados, argumentando que, na verdade, respondem a interesses duros de política externa e que os beneficiários da ajuda ainda são apadrinhados pelos doadores – e a prática europeia demonstra isso. Em parte, o discurso de CSS reflete as necessidades da política doméstica e beneficia a legitimação da política externa e reivindicações de negociação, estratégias neo-desenvolvimentistas e outros interesses de realpolitik (Gray e Murphy, 2013). De acordo com Mittelman (2013, p. 27), potências emergentes costumam colocar seus discursos e práticas de política externa em um enquadramento realista. Frequentemente essa retórica não tem bases sólidas, mas é capaz de corroer os discursos e deslegitimar a CNS e em particular a cooperação da UE para o desenvolvimento e seu apelo e influência como “potência normativa” (Fejerskov, 2013). Por tudo isso, a CSS levanta a questão da representatividade, legitimidade e eficácia das coalizões tradicionais na governança multilateral em matéria de ajuda ou assistência.

Com relação às instituições, a CSS está passando por um rápido processo de institucionalização com uma série de organizações nacionais surgindo ou sendo consolidadas, como no caso da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que foi reformulada em 2014, e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), criado pelo governo brasileiro e o PNUD; a Administração para Parceria em Desenvolvimento (Development Partnership Administration – DPA), da Índia; a Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID); a Agência Federal Russa (Roscooperaton); a Agência Sul-Africana de Parcerias para o Desenvolvimento (South African Development Partnerships Agency – SADPA) e organizações similares no Chile ou na Turquia (Schulz, 2013 e Stuenkel, 2013). De acordo com o PNUD (2013, p. 56), a CSS também está renovando práticas e instrumentos integrando finanças, comércio, transferência de tecnologia ou cooperação financeira com a lógica de ‘duplo dividendo’ (double dividend). Apesar de estar oferecendo menos recursos, a CSS é percebida como tendo mais respeito pela soberania e livre das condicionalidades habitualmente impostas pela CNS. E, apesar de demonstrar ser menos transparente e responsável, alega-se que a CSS atende melhor às necessidades dos parceiros e apoia uma maior apropriação.

Países emergentes e a governança global para o desenvolvimento: uma arena disputada

No que diz respeito às organizações internacionais, os países emergentes não propuseram uma arquitetura institucional para regular sua CSS ou uma reforma do CAD/OCDE (Stuenkel, 2013). Alguns não estão interessados em aderir a esse ‘clube’ de países ricos, alheio a sua identidade como parte do Sul Global. Os países emergentes acompanharam as iniciativas de diálogo do CAD com países não membros e/ou emergentes incorporando um perfil discreto ou de maneira relutante uma vez que consideram o CAD incapaz de oferecer canais de participação além da divisão tradicional entre doadores e beneficiários. A Declaração de Paris sobre a eficácia do desenvolvimento conduzida pelo CAD e enquadrada na visão CNS também foi questionada por países emergentes como Brasil e China (Morazán et al., 2012, p. 33). No entanto, alguns doadores tradicionais têm rejeitado essa postura como sinal de free-riding ou parasitismo e recusa em assumir sua parte na partição de responsabilidades pela AOD e a ajuda do CAD contra a pobreza.

Nas instituições de Bretton Woods, os países em desenvolvimento organizados tanto no G77 quanto no G24, mantiveram uma posição de exigência de mudanças com relação ao poder de voto, políticas e condicionantes. Os acordos do G20 de 2010 abriram caminho para uma limitada reforma de cotas do FMI, mas, ao final, tornaram-se ineficazes devido à rejeição pelo Senado americano em 2014. Todavia, ao mesmo tempo, alguns países emergentes começaram a avançar outras alternativas, como o sul americano Banco del Sur, ainda inoperante. As alternativas mais relevantes vêm dos países BRICS. Desde 2011, eles decidiram estabelecer um novo marco institucional – sem se distanciar da arquitetura ‘hegemônica’ de Bretton Woods, fundando, em Julho de 2014, o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD/New Development Bank – NDB) para financiar infraestrutura, e o Acordo Contingente de Reserva (CRA – Contingent Reserve Agreement) para apoiar os membros no caso de uma crise do balanço de pagamentos. O NBD terá capital autorizado de US\$ 100 bilhões e uma capacidade anual de empréstimo muito próxima daquela do Grupo Banco Mundial. Além disso, a China estabeleceu em outubro de 2014 o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB – Asian Infrastructure Investment Bank) que, apesar da clara hostilidade americana, atraiu 45 países como acionistas, incluindo a maioria dos membros da OCDE.

Essas iniciativas se justificam pelas grandes necessidades de financiamento dos países emergentes em áreas como infraestrutura e energia e também pelos problemas de legitimidade, representatividade e eficácia das instituições de Bretton Woods, e a resistência dos países desenvolvidos em reformular seu sistema de cotas e os acordos anacrônicos para a escolha de sua liderança, ainda monopolizada pelos Estados Unidos e pela UE. De todo modo, a questão é qual será o papel do NBD e do AIIB no combate à pobreza e em outras metas globais de desenvolvimento que vão além de seu mandato primário de financiamento de infraestrutura (Murase e Yang, 2012, Oxfam, 2014); e se essas novas instituições querem desempenhar um papel complementar ou foram concebidas como instrumentos anti-hegemônicos ao sistema Bretton Woods (Griffith-Jones, 2014).

Desde meados dos anos 2000, os doadores da OCDE vêm promovendo o Fórum de Alto Nível (HLF – High Level Forum) como um encontro ad hoc e não institucional para além do CAD para envolver os países emergentes em um diálogo mais amplo sobre a eficácia da ajuda. O HLF reuniu-se diversas vezes entre 2003 e 2011 com a participação de países doadores e be-

neficiários e, desde 2008, também com a participação de atores não-estatais e da sociedade civil. Foi nesse fórum que a Declaração de Paris (2005) foi adotada. Cinco princípios para melhorar a eficácia da ajuda foram adotados: apropriação, alinhamento, harmonização, responsabilidade mútua e gestão por resultados. Em retrospecto, isso significava melhorias em apropriação e alinhamento e, como mencionado acima, pressionava por reformas significativas na política da UE relativa a coordenação, complementaridade e planejamento conjunto. No entanto, presumia a tradicional divisão norte-sul de trabalho em ajuda ao desenvolvimento e era focado principalmente nas estreitas preocupações dos doadores quanto à eficácia da ajuda, deixando de lado questões mais amplas de coerência das políticas. No final do dia, a abordagem tecnocrática dessa agenda se voltou contra os doadores do CAD, impossibilitados de cumprir com os exigentes indicadores acordados (Sanahuja, 2007). Isso corroeu ainda mais a legitimidade da cooperação para o desenvolvimento dos doadores tradicionais.

Contudo, a partir do III HLF em Acra (Gana) em 2008, os países em desenvolvimento e as organizações da sociedade civil (OSC) começaram a questionar essa agenda estreita por ser tendenciosa em prol dos interesses dos doadores e incluir uma discussão limitada sobre indicadores. Em um notável reequilíbrio de poder, esses atores tiveram êxito em re-politizar os debates incluindo a eficácia da ajuda em questões mais amplas de coerência das políticas e governança global para o desenvolvimento. A Agenda de Ação adotada nesse encontro também reconheceu a contribuição e especificidades da CSS, que não havia sido mencionada sequer uma vez na Declaração de Paris.

Esse processo continuou com o IV HLF em Busan, na Coreia do Sul em 2011, uma celebração incomum que contou com 3.000 representantes de governos, organizações internacionais e representantes de setores empresariais e de organizações da sociedade civil. Busan redefiniu e reafirmou os princípios de Paris e Acra: apropriação, foco em resultados, parcerias para o desenvolvimento inclusivo, responsabilidade mútua e transparência. O último tópico foi reforçado como exigido pela UE, com amplo apoio para a Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda (IATI – Initiative for International Aid Transparency) estabelecida em 2008.

Entretanto, Busan foi além ao afirmar alguns elementos fundamentais para uma nova governança global para o desenvolvimento (Costafreda, 2011, Van Rompaey, 2012):

- O reconhecimento pleno da CSS e a cooperação ‘Triangular’ com um papel ‘complementar’ – não substitutivo da tradicional CNS, ressaltando sua potencial capacidade de oferecer respostas melhores para as necessidades de desenvolvimento de países parceiros. Busan faz um chamado por mais apoio à CSS e pelo fortalecimento das capacidades nacionais e locais de mobilização para a CSS e a cooperação triangular.
- A diversidade de modelos, estratégias, políticas, instrumentos e práticas de cooperação é também reconhecida, especialmente a CSS e aquelas iniciativas conduzidas pelo setor privado, pela sociedade civil e por atores descentralizados, assumindo que a abordagem da CAD e suas diretrizes são apenas algumas entre muitas outras e não um modelo de benchmark ou de referência a ser emulado.
- Também ressalta as deficiências na estrutura de ‘clube’ da coalizão que lidera a cooperação para o desenvolvimento desde os anos 60, questionando os esforços da CAD/OCDE para homogeneizar e padronizar globalmente os princípios, políticas e práticas e sua falta de representatividade e legitimidade.
- A retórica de ‘horizontalidade’ da CSS questionou o relacionamento hierárquico, de cima para baixo, que prevalece na CNS, exigindo novas formas de parceria baseadas na transparência e na responsabilidade mútua.
- Por último, a agenda se voltou ainda mais para o “desenvolvimento efetivo”, superando a estreita agenda da eficácia da ajuda, clamando por mais coerência das políticas de desenvolvimento em áreas como comércio, investimento e o papel do setor privado, regulação das finanças globais, migração, meio ambiente e mudança climática, fluxos ilícitos e transparência.

Um resultado importante de Busan foi a “Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Efetivo” (GPEDC – Global Partnership for Effective Development Cooperation) que surgiu como um novo fórum para o monitoramento dos compromissos de Busan. Sua primeira reunião foi realizada no México, em abril de 2014. A GPEDC funciona como continuação do HLF com o apoio da CAD/OCDE e do PNUD, e suas lideranças são mais pluralistas e representativas. Contudo, falhou em obter o apoio dos BRICS (Domínguez e Olivie, 2014: 1012). Apesar de o futuro da GPEDC não ser claro,

ela pode ser entendida como uma confirmação das profundas mudanças de poder que moldam a cooperação para o desenvolvimento, a incerteza sobre a sua estrutura de liderança e o cenário de mudança que a política de desenvolvimento da UE deve enfrentar (Kharas, 2011).

O desempenho da UE no HLF de Busan foi contido, ao contrário de sua liderança enérgica no HLF de Paris ou a Cúpula de Monterrey de 2002 sobre Financiamento para o Desenvolvimento, provavelmente por estar desconfortável com uma configuração diferente do tradicional cenário doador-beneficiário. Busan não foi convocada apenas para discutir os alvos de eficácia da ajuda e a UE teve que lidar com questões mais amplas relativas ao desenvolvimento. Mas, Busan também expôs a atitude relutante de alguns BRICS para assumir plenamente as exigências da “Parceria Global” ainda percebida como uma agenda conduzida pela CAD. De maneira significativa, países emergentes só aceitaram os acordos de Busan relativos aos critérios de eficácia da ajuda, planejamento conjunto no país, transparência e responsabilidade – i.e. a agenda tradicional da CAD, fortemente apoiada pela UE deveria servir apenas de referência para a CSS de maneira voluntária. A relutância dos BRICS em aceita-las aponta para claros interesses de poder e deixa fora da discussão as sérias falhas operacionais da CSS, muitas vezes disfarçadas pela sua retórica anti-hegemônica e discursos de autolegitimação. Portanto, apesar de sua presença discreta, as potências emergentes conseguiram escapar das tentativas da CAD/OCDE de permanecer como liderança principal na governança da cooperação para o desenvolvimento, oferecendo, em troca, compromissos frouxos e uma GPEDC frágil e incerta como “estratégia de saída” para os requisitos altamente exigentes da eficácia da ajuda.

Nesse contexto a UE manteve sua postura tradicional em relação a esses critérios e requisitos, seja para sua própria cooperação, a cooperação dos Estados-membros e para os novos atores da CSS. Mas, Busan também expôs as dificuldades da UE em reconhecer plenamente a relevância da CSS, assim como sua relutância em se engajar de maneira construtiva nos programas de cooperação triangular, não obstante o fato de que alguns de seus Estados-membros já estão ativamente engajados nessa forma de cooperação. Considerados conjuntamente, esses fatos parecem confirmar a extensão da visão profundamente enraizada de CNS da UE e suas dificuldades em se adaptar à nova fase de desenvolvimento global pós- 2015.

Mudanças na cooperação para o desenvolvimento da UE: adaptação, retiro, ou entrincheiramento?

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, reforçou a atuação (‘actorness’) no desenvolvimento global, elevando as metas de desenvolvimento da UE a elemento central de sua política externa. Também estabeleceu a SEAE para assegurar uma ação externa mais integrada e coerente. Após o tratado, a UE adotou inúmeras propostas de reforma que refletem tanto sua disponibilidade de se adaptar ao novo cenário de desenvolvimento, quanto as inércias e resistências à mudança decorrentes de posições políticas, entrincheiramentos ideacionais e barreiras na esfera institucional e burocrática. A principal iniciativa de reforma na política de desenvolvimento foi a chamada “Agenda para Mudança” (Agenda for Change, Comissão Europeia, 2011 a) e os novos instrumentos financeiros para o ciclo orçamentário 2014-2020 (Comissão Europeia 2011b). Também são importantes outras propostas relativas ao nexo comércio-desenvolvimento e a posição da UE com relação aos objetivos de desenvolvimento global pós-2015.

A Agenda para a Mudança e “graduação” dos países de renda média

A Agenda para Mudança foi explicitamente concebida como uma resposta da UE para as mudanças no mundo em desenvolvimento, as relações norte-sul e a pobreza global. Baseada no princípio da “diferenciação”, ela tem como objetivo concentrar a ajuda da UE em um número menor de prioridades políticas e geográficas, assim como, nos países mais pobres e Estados ‘frágeis’, considerando os países emergentes como possíveis ‘parceiros’ para enfrentar os desafios globais em vez de beneficiários de AOD. Outras metas incluem enfrentar os riscos globais, melhorando a relação entre ajuda para o desenvolvimento, segurança e fragilidade do Estado, aumentando a complementaridade e a divisão do trabalho e alcançando maior coerência entre redução da pobreza e outros “interesses gerais” da ação externa da UE.

Seguindo o princípio da diferenciação, o novo Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (DCI – Development Cooperation Instrument) propôs que 19 Países com Renda Média (PRM / MIC – Middle Income Countries) fossem “graduados” com relação à ajuda bilateral (Comissão Europeia 2011c) apesar de permanecerem como elegíveis para programas regionais temáticos

do DCI sobre “bens públicos e riscos globais”, “autoridades locais e sociedade civil”; novos programas regionais a serem definidos e o novo “Instrumento de Parceria”. Eles também poderiam receber recursos do Instrumento para a Democracia e os Direitos Humanos. A graduação baseava-se, essencialmente, na classificação de renda per capita do Banco Mundial. No entanto, a esse critério e à lista de países opunham-se o Parlamento Europeu e certos Estados-membros, e a Regulamentação final do DCI estabeleceu uma cláusula de exceção e um período de transição para manter a ajuda bilateral para Colômbia, Cuba, Equador, Peru e África do Sul. Como será explicado posteriormente, o Sistema Geral de Preferências (SGP) da UE usava critérios similares para reduzir o número de países beneficiários, apesar de apresentar resultados diferentes, uma vez que muitos países a serem excluídos do novo SGP estão negociando acordos recíprocos de livre comércio com a UE.

O novo Instrumento de Parceria, reservado para países emergentes e avançados, é um dispositivo para adaptar a ação externa da UE e sua política de desenvolvimento à ascensão do sul e para enfrentar os riscos globais. Considerada a principal inovação do período 2014-2020, é um “instrumento de política externa fundamental” desenvolvida para “afirmar e promover os interesses da UE [...] e enfrentar os principais desafios globais” (Comissão Europeia 2011c). No entanto, representa apenas 1,1% dos recursos para ações externas do marco financeiro multianual (MFF – multianual financial framework) para 2014-2020 em contraste aos 37% do grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) e aos 24% do DCI.

À primeira vista, essa abordagem parece convincente. Ela inclui um apoio mais seletivo e concentrado nos países pobres, respondendo à ascensão dos países emergentes e à crescente heterogeneidade do mundo em desenvolvimento. No entanto, desconsiderar as assimetrias ainda existentes entre esses países e retirá-los da cobertura da política para o desenvolvimento é um passo para aliviar a UE dos requisitos materiais de ajuda e preferências comerciais, assim como da condicionalidade democrática relacionada à ajuda. Considerando que o principal instrumento de parceria da UE oferecido agora aos PRMs são os acordos recíprocos de livre comércio, também permite que os Estados-membros da UE busquem seus interesses econômicos e estratégicos nesses países mediante uma maior competitividade com países emergentes como a China, que operam na economia global sem essas restrições. Esse quadro também beneficia a assertividade das políticas econômicas externas

dos Estados-membros da UE, apoiando suas próprias empresas e as estratégias com a “marca-do-país” que tendem a renacionalizar em vez de europeizar as políticas externas (Martinigui e Youngs, 2012: 59). Estritamente falando, os Estados-membros só têm de cumprir com as exigências de coerência das políticas de desenvolvimento, coordenação e planejamento conjunto nos países mais pobres, não nos emergentes.

Finalmente, isso também indicaria que os critérios de renda para graduação estão errados, conforme destacado pelo Parlamento Europeu (2012 a e 2012 b). Mas, não se deve assumir que as pessoas mais pobres morem nos países mais pobres – de fato, elas estão principalmente nos países de renda média (Summer e Tezanos 2014). Com a perspectiva de um acordo pós-2015 sobre um conjunto universal de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a classificação habitual utilizada de países por níveis de renda per capita estão se tornando menos relevantes para a alocação da ajuda (Sanahuja, Tezanos, Kern e Perrotta, 2015). A graduação não permite abordar as necessidades específicas de desenvolvimento e pobreza dos PRMs, mascara as desigualdades internas e não considera que esses países são muito vulneráveis a ciclos econômicos desfavoráveis. Ao contrário, parece indicar que a UE está adotando uma abordagem reducionista para o desenvolvimento com relação aos PRMs, recusando avançar as metas de coesão social e de desenvolvimento enraizadas em seus valores, interesses e identidade e que, supostamente, conduzem suas políticas conforme declarado pelos Tratados da UE (Furness e Negre 2012). Isso também pode afetar a credibilidade da UE como “potência normativa”.

Países emergentes, entretanto, mantiveram necessidades de desenvolvimento em áreas como capacitação, infraestrutura, tecnologias ambientais e energias renováveis ou ensino superior e ciência e tecnologia, em que a UE tem vantagem comparativa e há amplas oportunidades de cooperação. No entanto, na Agenda para Mudança, a ‘diferenciação’ parece significar uma gradual extinção ao invés de abertura de caminho para formas mais avançadas de cooperação bilateral, dados os comparativamente baixos recursos alocados para países graduados no âmbito do novo Instrumento de Parceria. Certamente, a remoção da ajuda bilateral é parcialmente compensada pelo aumento de novos programas regionais do DCI, mas parece não atender à demanda dos países emergentes por uma cooperação avançada da UE incluindo programas de parceria triangular. De fato, alguns desses países são ambivalentes sobre sua graduação: eles receberam bem sua nova condição, porém ainda exigem ajuda externa.

Ao menos até 2015, a implementação da Agenda para Mudança não considerava novos mecanismos de cooperação triangular entre as instituições da UE e a CSS, apesar das demandas da “Parceria Global” de Busan nesse sentido. Vários Estados-membros já se envolveram em cooperação triangular para melhorar o impacto de sua cooperação e se engajar nas atividades de desenvolvimento dos PRMs. Em diversas declarações políticas de alto nível, a Comissão demonstrou uma atitude passiva ou relutante com relação à CSS: reconheceu “a importância da CSS”, pedindo uma “maior compreensão” do que é mas questiona seu real “valor agregado”, enquanto exige que a CSS se submeta aos requisitos de eficácia, transparência, responsabilidade e planejamento conjunto que a UE e seus Estados-membros aplicam a si próprios seguindo as diretrizes da CAD e os compromissos de Paris, Acra e Busan (Conselho da União Europeia, 2014, Comissão Europeia, 2014 a).

A comissão nota que a pouca experiência de CSS, a pequena escala da maior parte de suas atividades, sua abordagem ad-hoc e a falta de padrões jurídicos, técnicos e políticos, menos exigentes que aqueles aplicados pela UE, significam maiores dificuldades de colaboração. Também há posições divergentes com relação à cooperação triangular com a UE: como ilustram os casos Latino-Americanos, países como Brasil ou Argentina demonstram relutância especialmente por motivos políticos, enquanto Colômbia, México ou Chile demonstram ser mais colaborativos e tentaram envolver a Comissão Europeia em suas próprias iniciativas triangulares sem sucesso. Também há barreiras do lado europeu, nos procedimentos financeiros e burocráticos e na relutância em aceitar mudanças nas práticas enraizadas na oferta de ajuda e relações norte-sul. De qualquer modo, há experiências promissoras com certos programas ‘horizontais’ como o EuroSocial, que fomenta o intercâmbio de conhecimento técnico e boas práticas entre autoridades públicas na América Latina e também com a UE. Somente em 2015, a Comissão anunciou um novo empreendimento para incentivar iniciativas ‘inovadoras’ sul-sul e de cooperação triangular por meio de agências nacionais de cooperação, mas limitado à América Latina.

A chamada “Parceria Estratégica” que a UE estabeleceu bilateralmente com países emergentes como Brasil, China, Índia, México e África do Sul poderia servir como um marco para lançar novas iniciativas de desenvolvimento entre a CSS e a Cooperação europeia (Fejerskov 2013, p. 39-43). Na verdade, a parceria UE-Brasil é o único caso em que o Plano de Ação 2012-2014 prevê algumas atividades de cooperação triangular em terceiros países da África (Lazarou 2013).

No entanto, a ambivalência de ambas as partes com relação a esse compromisso, a abordagem “sulfaliana” do Brasil a formas tradicionais de coordenação de doadores (Castillejo, 2014, p. 70), as dúvidas da Comissão quanto ao valor agregado por essas iniciativas em relação às formas tradicionais de ajuda e a rigidez dos procedimentos administrativos explicam por que esses compromissos ficaram diluídos e sem ações concretas (Cabral, 2014, p. 6).

Novas fontes de financiamento e combinação (blending)

A Agenda para Mudança também tem como objetivo promover mecanismos inovadores de financiamento, assumindo que o orçamento da Comissão não pode atender os investimentos exigidos em áreas de desenvolvimento fundamentais para os PRMs, como transporte, energia e meio ambiente. Especificamente, a Comissão tem promovido uma combinação ou “blending” de diferentes fontes de financiamento público por meio de empréstimos, capitais de risco, ações, subsídios de pré-investimento, garantias ou bonificação de juros. Assim, financiamento adicional é alavancado e outros atores e recursos são alinhados aos objetivos de desenvolvimento da UE. O blending tem como objetivo ser um mecanismo eficaz de gestão de risco, melhorar a apropriação dos países beneficiários, apoiar suas reformas e incentivar a participação do setor privado. Operações de blending combinam tipicamente financiamento da UE e de instituições públicas dos Estados-membros. Apenas eles podem conduzir projetos após uma exigente avaliação de seus procedimentos – a assim chamada “avaliação de pilares”, de modo a assegurar que eles operem com padrões de gestão comparáveis àqueles da Comissão. Portanto, o blending também melhora a complementaridade e a coordenação com a cooperação financeira bilateral dos Estados-membros e, quando adequado, com bancos regionais de desenvolvimento que são atores importantes na oferta de financiamento adicional assim como de conhecimento técnico.

O financiamento combinado foi introduzido no MFF 2007-2013 com sete empreendimentos regionais que, juntos, concederam 1,6 bilhão para 200 projetos, dos quais 60% foram para energia e infraestrutura de transporte. Estes recursos alavancaram € 40 bilhões, com uma relação de 1/31. Especificamente, a Facilidade de Investimento da América Latina (LAIF – Latin American Investment Facility) e a Facilidade de Investimento do Caribe (CIF – Caribbean Investment Facility) buscaram três objetivos estratégicos: integração regional

e melhor interconectividade em infraestrutura de transporte e de energia; proteção ambiental e apoio para adaptação de projetos e mitigação da mudança climática (Comissão Europeia 2014 b).

Entretanto, o blending também responde a “interesses mútuos” e econômicos e a outros objetivos da UE nesses países (Krätke, 2014). De acordo com a Comissão (2014b, p. 1), é também “um instrumento para alcançar os objetivos da política externa da UE”. Estes incluem objetivos de desenvolvimento presentes na política europeia nessa área, especialmente, DCI que é a base legal desse instrumento, mas também outras metas de ação externa. Entre os interesses econômicos da UE está o fomento a oportunidades de negócio para empresas europeias em países emergentes, então o blending também pode ser considerado um subsídio a esses interesses. Nesse contexto, essa tendência do instrumento em direção aos PRMs em detrimento dos países mais pobres que necessitam de ajuda é criticada. Em um contexto de boom das commodities em muitos países em desenvolvimento, o blending poderia financiar investimentos em projetos sem salvaguardas sociais e ambientais adequadas e, portanto, resultar em problemas de coerência de políticas para o desenvolvimento que precisariam ser abordados (Eurodad, 2013; Tovar et al. 2013, Bilal and Krätke, 2014; European Parliament, 2014b., p. 34).

De sua parte, a Comissão indicou que projetos financiados por meio de financiamentos europeus com blending estão de totalmente em conformidade com a estratégia de desenvolvimento do país anfitrião e, enquanto o blending responde às necessidades particulares dos países de renda média superior (PRMS), o financiamento para o desenvolvimento para países de renda média-baixa também foi apoiado. Procedimentos de licitação para os projetos são abertos e competitivos, seguem padrões internacionais e não tendem para o lado das empresas europeias. Quando há o envolvimento de instituições financeiras bilaterais ou multilaterais, está assegurada a aplicação de procedimentos comparáveis àqueles existentes nas regras de salvaguarda da UE com relação a consultas públicas, avaliação de impacto ambiental ou deslocamento forçado. De qualquer modo, ainda restam dúvidas com relação à capacidade do blending mobilizar recursos adicionais e, em especial, sobre a existência de objetivos e interesses que, apesar de legítimos, podem por em risco as metas de desenvolvimento e de redução da pobreza. Essas disputas dizem respeito tanto à eficácia desse instrumento quanto, em uma perspectiva mais ampla, à legitimidade da UE como ator do desenvolvimento.

Coerência das políticas no nexó comércio-desenvolvimento

A política de desenvolvimento da UE tem importantes instrumentos de comércio e a lógica de graduação também está presente na nova abordagem adotada em sua reforma e implementação, assumindo um relacionamento supostamente virtuoso entre livre comércio, desenvolvimento e redução da pobreza (Comissão Europeia, 2012). Em 2012, uma nova regulamentação para o Sistema Geral de Preferências (SGP) foi adotada. O SGP é o principal mecanismo europeu de acesso preferencial ao mercado para os países em desenvolvimento e entrou em vigor em 10 de janeiro de 2014. De modo a concentrar seus benefícios naqueles países considerados “mais necessitados”, os PRMS também foram graduados. Isso reduziu o número total de países beneficiários de 177 para 89 e, destes, os 49 menos desenvolvidos (LDC – least developed countries) se beneficiam de um esquema amplo de tudo menos armas (EBA – everything but arms). De modo significativo a lista de países graduados do SGP não coincide com a do novo DCI. Novamente, isso demonstra que a classificação por nível de renda não é uma forma confiável de conduzir as decisões de política de desenvolvimento. Na verdade, a graduação no SGP parece manifestar a visão defensiva ou protecionista da UE, ainda mais notável após a crise econômica, e ao mesmo tempo uma política comercial mais ofensiva com relação aos países emergentes.

Como sugerido por Stevens (2013), mudanças no SGP também parecem responder à intenção da UE de pressionar esses países a negociarem na Organização Mundial do Comércio (OMC) ou em direção a acordos recíprocos de livre comércio, deixando, assim, espaço para que Estados-membros busquem seus próprios interesses econômicos. Desta forma, a UE estaria tentando alcançar em outras áreas aquilo que não foi alcançado na Rodada de Doha da OMC; negociações que a UE, apesar de seu discurso multilateral, parece haver abandonado em favor de empreendimentos de comércio bilaterais, plurilaterais ou “mega-regionais”, como o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (ATP / Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) com os Estados Unidos. Estudos de impacto sobre este último em particular indicam que ele vai gerar uma difusão de comércio negativa para os países em desenvolvimento. Também vai impor regras e padrões de fato fora do marco multilateral da OMC em áreas como padrões ambientais e trabalhistas, propriedade intelectual e informações pessoais em ambiente digital,

compras governamentais ou controle de capital, levando a significativa erosão do espaço para a política de desenvolvimento tanto para países participantes quanto para terceiros países, com substancial efeito sobre as perspectivas de desenvolvimento dos parceiros da UE (Ferbeldmayr 2013, Rosales et al. 2013).

Finalmente, tanto a nova abordagem sobre comércio e desenvolvimento quanto o novo SGP não resolvem os profundos problemas de (in) coerência de políticas, como o relacionamento complexo entre comércio, meio ambiente e direitos humanos ou entre acordos de livre comércio e integração regional e, ao não abordar os efeitos da política agrícola comum, o obstáculo secular de barreiras não-tarifárias ou as significativas assimetrias que existem entre a UE e seus parceiros, o mandato da UE para negociar acordos de livre comércio fica restrito, conforme ilustrado pelas negociações comerciais de Doha, as negociações UE-Mercosul, estagnadas desde 1998 ou as negociações assimétricas entre a UE e os países andinos e centro-americanos. Também não estão sendo abordados os problemas que afetam as negociações comerciais com os países de África-Caribe-Pacífico (ACP) não cobertas pelo EBA com quem estão sendo negociados os Acordos de Parceria Econômica (EPAs – Economic Partnership Agreements) exigidos pelo Acordo de Cotonou de 2000 (Guerreiro 2014; European Think Tanks Group 2014). Depois de 15 anos, apenas dois EPA foram assinados, com o CARICOM e com a Comunidade de Estados da África Ocidental (ECOWAS – Community of West African States). A decisão da Comissão de abolir o livre acesso (duty-free access) ao mercado europeu para países não-parte do EBA ACP em outubro de 2014 e o anúncio do programa de desenvolvimento com 6,5 bilhões de euros para o período 2015-2019 contribuíram decisivamente para a assinatura do último. Sem essas medidas, a assinatura desse acordo teria sido difícil de entender, conforme a ampla rejeição africana à relação virtuosa entre comércio e desenvolvimento defendida pela Comissão e a falta de medidas compensatórias da UE para enfrentar as assimetrias que caracterizam seu relacionamento com os países da ACP.

CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS

Em política de desenvolvimento assim como em outras áreas de ação externa, a UE tem em jogo seus interesses, valores e identidade como ator global. Esse é um instrumento importante para as relações internacionais e tem contribuído amplamente para a percepção da UE como ator normativo no cenário

mundial, com significativa influência política e ética em comparação a outros países, em desenvolvimento e desenvolvidos, que são percebidos como sendo menos benignos. Portanto, mudanças nessa política revelam a capacidade da UE em se adaptar e responder aos desafios de um mundo de países emergentes, deslocamento de poder e riqueza que também envolve desafios transnacionais de desenvolvimento urgentes, segurança e sustentabilidade ambiental.

Este capítulo analisou como o deslocamento de poder na política mundial e a dinâmica da globalização alteraram o equilíbrio tradicional e as coalizões na governança global de desenvolvimento ao mesmo tempo em que abriu caminho a problemas transnacionais que exigem um reposicionamento dos atores, uma reflexão crítica de suas políticas e estratégias e novas regras e estruturas de governança.

Em face destes desafios, a UE está tentando atender as demandas da agenda de eficácia da ajuda, condicionada por obstáculos enraizados nos arranjos institucionais da UE de governança em múltiplos níveis, em pressões advindas de preferências nacionais de alguns Estados-membros, nas tendências visíveis em direção à renacionalização das agendas econômicas e em um conhecido problema de (in) coerência de políticas para o desenvolvimento, em particular, no nexo comércio-desenvolvimento, que enfraquecem a UE como ator e corroem sua legitimidade. A UE também tem buscado incluir os países emergentes e sua CSS no consenso internacional adotado nas Nações Unidas e na CAD/OCDE, com pouco êxito e uma atitude exigente com relação às falhas aparentes dessa nova forma de cooperação.

Mudanças no cenário de desenvolvimento podem ser vistas como um cenário de risco e de adversidade para a UE, mas também abrem oportunidades de mudança e, em particular, para que tanto a UE quanto os países emergentes tenham um papel de protagonismo. Os últimos, ao deixar para trás sua condição de beneficiários, têm, agora, mais capacidade de enfrentar por si mesmos, seus desafios de desenvolvimento e podem patrocinar iniciativas de CSS com outros países em desenvolvimento. Também enfrentam uma agenda de desenvolvimento mudada, mais envolvida em interdependências e riscos globais. Isso implica em maiores responsabilidades e interesses em jogo na governança do desenvolvimento global que não mais se ajustam aos discursos tradicionais de submissão e com o multilateralismo defensivo do Sul Global. Mas também desafiam a posição da UE, frequentemente baseada no paradigma tradicional de relacionamento norte-sul que não mais responde a essas mudanças. O

que deve ser evitado é o risco tanto da UE quanto dos países emergentes se entrincheirarem em discursos fechados e narrativas de autolegitimação que poderiam dificultar o diálogo e a deliberação necessários para seguir adiante em direção à nova governança multilateral do desenvolvimento global.

No centro de tudo isso está a definição das metas de desenvolvimento pós-2015. As Nações Unidas conseguiram atingir amplo consenso para uma estratégia de desenvolvimento de âmbito universal, com metas envolvendo tanto países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento. Para ambos, o quadro pós-2015 é uma oportunidade para estabelecer uma nova “parceria global para o desenvolvimento” baseada em responsabilidades comuns, mas com diferentes capacidades e responsabilidades. A UE já adotou um arcabouço legal e político para o planejamento e orçamento do ciclo 2014-2020, abrangendo tanto a Agenda para Mudança quanto novos instrumentos financeiros. Esse quadro limita as margens da UE para adaptar suas políticas às novas metas de desenvolvimento globais. No entanto, entre 2015 e 2020, será necessário rever o modelo de relacionamento entre a UE e os países em desenvolvimento e, em particular, sua política de cooperação, devido a diversos motivos: primeiro, em 2016, a UE realizará a avaliação interina do quadro financeiro multianual 2014-2020, incluindo ações externas; em segundo lugar, a UE irá discutir e definir as prioridades e estratégias do próximo ciclo de planejamento 2021-2027 tanto para relações exteriores quanto para sua política de desenvolvimento de modo a incorporar completamente os compromissos dos ODS da ONU; e, em terceiro lugar, em 2020 irá expirar o Acordo de Cotonou que rege as relações com os parceiros do ACP e será um importante marco na redefinição das relações exteriores da UE e de suas políticas de cooperação. Em conjunto, isso definirá uma série de oportunidades de mudança que a UE deve buscar para se manter como ator relevante e legítimo no desenvolvimento global.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA · Professor titular da Universidade Complutense de Madrid, Espanha e pesquisador do Instituto Complutense de Estudos Internacionais (ICEI). sanahuja@cps.ucm.es. Para além da bibliografia, este capítulo se baseia em grande parte em entrevistas e workshops realizados entre 2013 e 2015 com autoridades da UE e de países em desenvolvimento assim como acadêmicos e representantes da sociedade civil e de organizações de negócios que, devido a questões de confidencialidade, não são mencionados. No entanto, o conteúdo e as conclusões são de responsabilidade única do autor.

REFERÊNCIAS

- BARBÉ, E.; HERRÁNZ, A. and NATORSKI, M. Model, player or instrument for global governance: metaphors in the discourse and practice of EU foreign policy. In: CARTA, C. and MORIN, J.F. *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis*. Farnham: Ashgate, 2014, p. 111-131
- BILAL, S. and KRÄTKE, F. (2014) Blending Loans and Grants for Development: An Effective Mix for the EU?. In: SHERRIFF, A. (ed.) *The European Union's International Cooperation. Recent Developments and Future Challenges*. Maastricht: ECDPM,, 2014, p. 8-24.
- BRETHERTON, Ch. and VOGLER, J. *The European Union as a global actor*. London: Routledge, 1999.
- CABRAL, Lidia (2014) The EU-Brazil Partnership on Development: A Lukewarm Affair. In: CASTILLEJO, C. (ed.) *New donors, new partners? EU strategic partnerships and development*. Madrid: Academia Press/FRIDE/Egmont, 2014, p. 15-24.
- CAPORASO, J. A. and JUPILLE, J. States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics. In: RHODES, C. (ed.) *The European Union in the World Community*. Boulder: Lynne Rienner, 1998, p. 213-229.
- CASTILLEJO, C. (ed.) *New donors, new partners? EU strategic partnerships and development*. Madrid: Academia Press/FRIDE/Egmont.
- CELAC. *Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo en la CELAC*, Document adopted in the 2nd meeting of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) working group about international cooperation, held in San José of Costa Rica at 29th and 30th July, 2014.
- COSTAFREDA, A. Nueva arquitectura para tiempos diferentes. Los resultados del HLF-4 de Busan. Barcelona: *Opini3n CIDOB* no. 13, 2011.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan, 29 November – 1 December 2011)*. Council Conclusions, Brussels, November 14th, 2011.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Conclusions on the EU common position for the First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (Mexico City on 15-16 April 2014). Brussels, 17th march
- COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium. *Journal of International Studies* 10(2), p. 162-175, 1981.
- DOMÍNGUEZ, R. y OLIVIÉ, I. Retos para la cooperación al desarrollo en el post-2015. *Estudios de Economía Aplicada* 32 (3), p. 995-1020, 2014.
- ESTEVEZ, P.; NEVES, F.; FERNANDES, A., NIV, A. *BRICS, cooperation for development and the Busan 4th High Level Forum on Aid Effectiveness*. Río de Janeiro: BRICS Policy Center, Research Group of Technical Cooperation and Science and Technology, 2011.
- EURODAD. *A dangerous blend? The EU's agenda to 'blend' public development finance with private finance*. Brussels: Eurodad, 2013.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy*. Brussels: 28.2.2007 COM(2007) 72 final.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Increasing the impact of EU Development Policy: An Agenda for Change*. Brussels: COM(2011) 637 Final, 13th October, 2011a.

EUROPEAN COMMISSION. *Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council*. Bruselas, COM(2011) 865 final, 7 de diciembre, 2011b.

EUROPEAN COMMISSION. *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Brussels: memo/11/878, 7th December, 2011c.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee; Trade, Growth and Development; Tailoring Trade and Investment Policy for those Countries Most in Need*. Brussels, COM(2012) 22 final, 27th January.

EUROPEAN COMMISSION. *The Busan Commitments. An Analysis of EU Progress and Performance*. Brussels: European Commission, Devco, 2014a.

EUROPEAN COMMISSION. *Blending. European Union aid to catalyse investments*, Brussels: European Commission, Devco, 2014b.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *The European Union in a changing global environment: A more connected, contested and complex world*. Brussels: EEAS, 2015.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Report on the defining a new development cooperation with Latin America. Committee on Development. Rapporteur: Ricardo Cortés Lastra (2011/2286(INI))*, 4th May, 2012a.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Report on an Agenda for Change: the future of EU development policy. Committee on Development. Rapporteur: Charles Goerens (2012/2002(INI))*, 16th July, 2012b.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Financing For Development Post-2015: Improving The Contribution of Private Finance*, Brussels: European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, April, 2014.

EUROPEAN UNION. *Joint declaration by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on the development policy of the European Union entitled "The European Consensus on Development"*. Official Journal C 46 of 24.2.2006.

EUROPEAN THINK TANKS GROUP. *Our Collective Interest- Why Europe need global solutions and global problems need European action*. ODI/FRIDE/CDPM/DIE, September, 2014.

FEJERSKOV, A. M. *European Union Development Cooperation in a Changing Global Context*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2013.

FERBELMAYR, G., HEYD, B. and LEHWALD, S. *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Vol. I. The Macroeconomic Effects*, Gütersloh.; Bertelsmann Stiftung, Global Economics Dynamics (GED) Project, 2013.

FURNESS, M. y NEGRE, M. *Can the EU help developing countries fight inequality?*. Bonn: German Development Institute (DIE), 2012.

GRAY, K., MURPHY, C. Introduction: Rising Powers and the Future of Global Governance. *Third World Quarterly*, 34 (2), p. 183-193, 2013.

GRIFFITH-JONES, S. A BRICS Development Bank: A Dream Coming True?. *UNCTAD Discussion papers*, no. 215, March, 2014.

GRIMM, Sven, GÄNZLE, Stefan and MAKHAN, Davina. 'The European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?' in Stefan Gänzle, Sven Grimm and Davina Makhan *The European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan), 2012, p. 1-14

GUERRERO, F. Las relaciones de la UE con el mundo en desarrollo. In: BARBÉ, E. (dir.) *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2014, p. 219-238.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE. Capital Flows to Emerging Market Economies. *IIF Research Note*, 7th October, 2013.

KITANO, N. and HARADA, Y. Estimating China's Foreign Aid 2001-2013. *JICA Research Institute Working paper*, no. 78, June, 2014.

KRÄTKE, F. From Purse to Policy to Practice – Six Initiatives to Future-proof EU Development Cooperation for 2014-2020 and Beyond?. In: SHERRIFF, A. (ed.) *The European Union's International Cooperation. Recent Developments and Future Challenges*. Maastricht, ECDPM, February, 2014, p. 55-68.

LAZAROU, E. *The Sixth EU-Brazil Summit: business beyond the usual?* Madrid: FRIDE, 2013.

MARTINIGUI, A. y YOUNGS, R. *Challenges for European Foreign Policy in 2012. What kind of geo-economic Europe?* Madrid: FRIDE, 2012.

MITTELMAN, J. H. Global *Bricolage*: emerging market powers and polycentric governance. *Third World Quarterly* 34(1), p. 23-37, 2013.

MORAZÁN, P.; KNOKE, I.; KNOBLAUCH, D. SCHÄFER, T. *The role of BRICS in the developing world*. Brussels: European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, 2012.

MURASE, N. and YANG, Y. BRICS philosophies for development financing and their implications for LICs". Washington: *IMF Working paper*, no. 12/74, March, 2012.

OCDE. *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD, 2011

OECD. *Growing Unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD, 2008.

OECD. *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. Paris: OECD Development Centre, 2012.

OECD. *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD, 2015.

OECD-DAC. Peer Review of the European Union. Paris, 2012.

ORBIE, Jan. The EU's Role in Development: A Fully-Fledged Development Actor or Eclipsed by Superpower Temptations?. In: GÄNZLE, Stefan, GRIMM, Sven and MAKHAN, Davina. *The*

European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making? (Basings-toke: Palgrave Macmillan), 2012. P. 17-36.

ORBIE, Jan and VERSLUYS, Helen. The European Union's International Development Policy: Leading and Benevolent?. In: ORBIE, Jan. *Europe's Global Role: External Policies of the European Union* (Aldershot: Ashgate), 2008, p. 67-90.

OXFAM. *The BRICS Development Bank. Why the World's Newest Bank Must Adopt a Pro-poor Agenda*. Oxford: Oxfam International, July, 2014.

PARK, K. New Development Partners and a Global Development Partnership. In: KHARAS, H.; MAKNO, K. and SUNG, W. (eds.) *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*. Washington: Brookings Institution, 2011.

PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

QUADIR, F. Rising Donors in the New Narrative of 'South-South' Cooperation: What Prospects for Changing the Landscape of Development Assistance Programs?. *Third World Quarterly*, 34(2), p. 321-338, 2013.

ROSALES, O.; HERREROS, S.; FROHMANN, A., and GARCÍA-MILLÁN, T. (2013) *Las negociaciones megaregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*, Santiago de Chile: CEPAL, serie comercio Internacional no. 121, LC/L.3710, December

SANAHUJA, J. A. Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. In: MESA, M. (coord.) *Guerra y conflictos en el siglo xxi: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*. Madrid: CEIPAZ, 2007. P. 71-101.

SANAHUJA, J. A. ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. In: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2008, p. 297-384.

SANAHUJA, J. A. and SCHÜNEMANN, J. (2012) "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", in: Sanahuja, J. A. (coord.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: ICEI/Editorial Complutense, pp 17-70

SANAHUJA, J. A. Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015, In: MESA, M. (coord.). *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*. Madrid: CEIPAZ, 2013a, p. 61-100.

SANAHUJA, J. A. Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, April, p. 27-54, 2013b.

SANAHUJA, J. A. (2015) Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales. In: ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* Madrid: Tecnos, 2015, p. 157-188.

SANAHUJA, J. A.; TEZANOS, S.; KERN, A.; and PERROTTA, D. *Beyond 2015: perspectives and proposals for development cooperation between the EU and Latin America and the Caribbean*. Hamburg: EU-LAC Foundation, September, 2015.

SCHULZ, N. Development Agencies in BRICS and Beyond: Experiences and Next Steps. *BRICS Monitor*, BRICS Policy Center, August, 2013.

SEERY, E., CAISTOR ARENDAR, A. *Even it up. Time to end extreme inequality*. Oxford: Oxfam International, October, 2014.

STEVENS, C. (2012) The proposed new GSP: turning away from multilateralism? In: Overseas Development Institute, *The Next Decade of EU Trade Policy: Confronting Global Challenges?*. London: Overseas Development Institute (ODI), 2012, p. 22-23.

STRANGE, A.; PARKS, B.; TIERNEY, M. J.; FUCHS, A.; DREHER, A; and RAMACHANDRAN, V. China's development finance to Africa. A media-based approach to data collection. Washington: *Center for Global Development Working Paper*, no. 323, 29th October, 2013.

STUENKEL. O. Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm? Background Paper submitted to the High Level Panel of the Post-2015 Development Agenda, May, 2013.

SUMNER, A. and TEZANOS, S. How has the Developing World Changed since the Late 1990s? A Dynamic and Multifunctional Taxonomy of Developing Countries". Washington: Center for Global Development Working Paper, no. 375, 2014.

THE ECONOMIST. Economic convergence: the headwinds returns. 13th September, 2014.

TOKATLIAN, J. G. Westphalia to Southphalia", *Open Democracy*, November 5th, 2014. Available at <https://www.opendemocracy.net/juan-gabriel-tokatlian/westphalia-to-southphalia>

Tovar, C., Hernández, G., Sandell, T., and Palomo, L. (eds.). *Nuevas estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: La facilidad de inversión LAIF*. Brussels: ALOP, 2013.

UNDP. *The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: United Nations Development Programme, 2013.

UNITED NATIONS. *Development Cooperation: maximizing Results for the MDGs*. International Development Cooperation Report. New York: United Nations, DESA ST/ESA/326, 2010.

VAN ROMPAEY, K. De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo. *Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*, Montevideo: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, March, 2012.

WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs* 84 (6), p. 1-18, 2008.



**O ENGAJAMENTO BRASILEIRO NA AGENDA
DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS

Haroldo Machado Filho¹

EVOLUÇÃO DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO (ODMS) AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODSS)

A Declaração do Milênio das Nações Unidas (ONU), adotada em 18 de setembro de 2000, foi certamente um marco para a política de desenvolvimento global. No despertar de um novo milênio, chefes de Estado e de governo se reuniram na sede da ONU reafirmando a confiança na organização e em sua Carta como fundações indispensáveis para um mundo mais pacífico, próspero e justo. Eles também afirmaram o compromisso da comunidade internacional com certos valores fundamentais, incluindo liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidades partilhadas².

Assim, objetivos chave foram identificados com o propósito de traduzir tais valores compartilhados em ações³. Os subsequentes Objetivos do Milênio (ODMs), determinando uma série de metas dentro de prazos estabelecidos – sendo o prazo limite o ano de 2015 – tornaram-se a estrutura principal para o avanço do desenvolvimento.

Desde o estabelecimento dos ODMs, diversos esforços foram empreendidos em todo o mundo. Países em desenvolvimento vêm se esforçando signifi-

1 O conteúdo desse artigo não reflete a opinião oficial do PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas). A responsabilidade pela informação e pela visão expressada é de inteira responsabilidade do autor.

2 A/RES/55/2, parágrafo 6.

3 Ibid, parágrafos 19 e 20.

cativamente para atingir os ODMs e têm obtido sucesso relevante em algumas dessas metas. As Nações Unidas revisaram continuamente, de forma anual, o progresso realizado para alcançar os ODMs e alguns eventos especiais foram elaborados para monitorar essa agenda: a Cúpula Mundial de 2005, realizada de 14 a 16 de setembro de 2005; o Evento de Alto Nível em 25 de setembro de 2010; a Cúpula do Objetivos do Milênio de 2010, de 20 a 22 de setembro de 2010, com a adoção do Plano de Ação Global⁴ e o Evento Especial dos ODMs em 25 de setembro de 2013.

Neste processo de revisão contínuo, apesar do reconhecimento de que houve progresso em geral, expressou-se certa preocupação sobre a falta de avanço em algumas áreas, particularmente aquelas relacionadas com saúde materna, neonatal e infantil e saúde reprodutiva, particularmente na África, nos países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem acesso ao mar e Estados insulares em desenvolvimento. Além disso, foi reconhecido que o progresso foi desigual entre regiões e países e dentro dos mesmos⁵. Em 2010, apesar de os Estados-membros terem reafirmado seus compromissos para alcançar os ODMs, eles requisitaram que o Secretário Geral da ONU fizesse recomendações, conforme apropriado, acerca de novas etapas para avançar a Agenda para o Desenvolvimento das Nações Unidas para além de 2015⁶.

A Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável trouxe uma nova abordagem sobre a questão. Em decorrência disso, foi natural que uma discussão sobre objetivos para o desenvolvimento sustentável surgisse, em paralelo com a intensificação dos esforços para acelerar a realização dos Objetivos do Milênio.

No documento final da conferência Rio+20, os ODMs foram sublinhados como “uma ferramenta útil para direcionar a conquista de ganhos de desenvolvimento específicos como parte de uma visão sobre desenvolvimento em geral e um enfoque para atividades de desenvolvimento das Nações Unidas, para a definição de prioridades nacionais e para a mobilização de partes interessadas e recursos na direção de objetivos comuns”⁷.

4 A/RES/65/1: “Keeping the Promise: United to Achieve the Millennium Development Goals”, 19 de outubro de 2010.

5 Ibid, parágrafo 20.

6 Ibid, parágrafo 81.

7 A/CONF.216/L.1, “O futuro que queremos”, 19 de junho de 2012, parágrafo 245.

Além disso, foi reconhecido que “o desenvolvimento dos objetivos também poderia ser útil para buscar uma ação mais focada e coerente para o desenvolvimento sustentável” e “a importância e utilidade de um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável”, o qual deveria “endereço e incorporar de maneira balanceada todas as três dimensões do desenvolvimento sustentável e suas interconexões”. Foi afirmado que “o desenvolvimento destes objetivos não deveria desviar o foco ou esforço na direção de atingir os Objetivos do Milênio”⁸. Todavia, não ficou claro até aquele momento se os ODMs seriam reformulados e mantidos em paralelo a um novo conjunto de objetivos concernentes a questões de desenvolvimento ou se seriam aglomerados em um conjunto único de objetivos. Em 25 de setembro de 2013, os Estados-membros reconheceram no documento final do Evento Especial sobre os ODMs que a agenda futura deveria abordar “a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável”. Os Estados-membros também concordaram em “trabalhar na direção de uma estrutura única e um conjunto de objetivos unificado – universal em sua natureza e aplicável a todos os países [...]”. Assim, o processo de negociações intergovernamentais foi lançado, ancorado também em algumas iniciativas lançadas pela conferência Rio+20, com uma perspectiva de direcionar a adoção da agenda de desenvolvimento pós-2015, em uma cúpula no nível de chefes de Estado e de governo em setembro de 2015⁹. Em 15 de agosto de 2013, o Secretário Geral da ONU publicou sua síntese do relatório sobre os ODMs e a agenda pós-2015, intitulada “Uma vida de dignidade para todos”. Nesse relatório, ele indicou que “[...] [a]s diversas consultas e relatórios sugerem que um conjunto único, balanceado e extenso de objetivos, universal para todas as nações, o qual vise à erradicação de todas as formas de pobreza e integre desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões deve formar o cerne da agenda”¹⁰. Esse relatório foi baseado nos resultados das consultas do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG, na sigla em inglês), no relatório do Painel de Alto Nível composto por personalidades eminentes, no relatório

8 Ibid, parágrafo 246.

9 A/68/L.4, “Implementação integrada e coordenada e sequência aos resultados das grandes Conferências da ONU nas áreas econômicas, sociais e campos relacionados. Sequência aos resultados da Cúpula do Milênio”, 1 de outubro de 2013, parágrafo 245.

10 A/68/202, “Uma vida de dignidade para todos: acelerando o progresso em direção aos Objetivos do Milênio e avançando a Agenda pós-2015 da ONU para o desenvolvimento”, Relatório do Secretário Geral, 26 de julho de 2013, parágrafo 109.

da Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável, com a contribuição da comunidade acadêmica e científica, o relatório do Compacto Global sobre a contribuição do setor privado e o relatório da Comissões Regionais.

Essa orientação foi seguida pelo Grupo Aberto de Trabalho sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (OWG-SDG, na sigla em inglês), um grupo intergovernamental, estabelecido durante a conferência Rio+20 e encarregado de delinear os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs).

Após um ano de trabalho intensivo, o Grupo Aberto de Trabalho, composto por 70 governos distintos (e outros que desejaram intervir), produziu uma extensa proposta para um novo conjunto de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável substituir os Objetivos do Milênio ao final de 2015, a partir de contribuições técnicas do sistema da ONU. A proposta contém 17 objetivos¹¹ e 169 metas direcionados a promover o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza.

Os primeiros 16 objetivos são temáticos e concernem áreas prioritárias que aumentam a ambição em relação aos ODMs (pobreza, saúde, educação, gênero) com dimensões adicionais sobre sustentabilidade econômica (crescimento inclusivo, emprego, infraestrutura, industrialização), sustentabilidade ambiental (mudanças climáticas, ecossistemas oceânicos e terrestres, consumo e produção sustentáveis), todos sob uma liga de “sociedades pacíficas e inclu-

11 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos. 8. Promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos. 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

sivas para o desenvolvimento sustentável” (agenda de governança, Estado de direito, violência). O décimo sétimo objetivo relaciona-se aos meios de implementação (finanças, comércio, tecnologia, fortalecimento de capacidade, parcerias e dados).

Tal proposta abrange a noção de “não deixar ninguém para trás”, sendo que diversas metas aspiram a zero (ou cobertura total das necessidades básicas das populações). Portanto, o nível de ambição das áreas tradicionais dos ODMs foi elevado.

Em seu relatório síntese sobre a agenda de desenvolvimento pós-2015, o Secretário Geral da ONU saudou o resultado produzido pelo Grupo Aberto de Trabalho e registrou de forma positiva a decisão da Assembleia Geral de que a proposta seria a principal base para o processo intergovernamental pós-2015¹². Ao passo que isso indicou que os Estados membro negociariam os parâmetros finais da agenda para o desenvolvimento sustentável pós-2015 nos meses subsequentes, o relatório também sobressaltou que “a agenda deveria incluir uma narrativa convincente e basilar, desenvolvida a partir dos resultados de grandes conferências globais, incluindo a Cúpula do Milênio, os resultados da Cúpula Mundial de 2005, a Cúpula sobre os Objetivos do Milênio de 2010, os resultados da Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável e as vozes de pessoas à quem o processo pós-2015 se direciona”¹³. De fato, a proposição apresentada pelo Grupo Aberto de Trabalho foi a base para as negociações intergovernamentais durante 2015, a qual, com pequenos refinamentos, foi adotada como o conjunto central de objetivos e metas contidos na Agenda de Desenvolvimento 2030 aprovada pela Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável em 25 de setembro de 2015¹⁴.

O documento “Transformando nosso mundo” afirma com clareza que a nova Agenda se construiu a partir dos ODMs e “busca concluir aquilo que esses objetivos não tiveram sucesso, particularmente em atingir os mais vulneráveis”, mas também reconhecendo que alguns desses objetivos “permane-

12 A/69/700, “O caminho para a dignidade até 2030: acabando com a pobreza, transformando todas as vidas e protegendo o planeta”. Relatório síntese do Secretário Geral sobre a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável pós-2015, 4 de dezembro de 2015, parágrafo 59.

13 Idem, parágrafo 60.

14 A/69/L. 85, Documento final da Cúpula das Nações Unidas para a adoção da Agenda para o Desenvolvimento pós-2015, Anexo, “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, 12 de agosto de 2015.

ceram desimportantes, em particular a saúde materna, neonatal e infantil e a saúde reprodutiva”. Além disso, há uma expressão de comprometimento dos Estados-membros para a realização plena de todos os ODMs, incluindo esses objetivos que permaneceram acessórios.¹⁵

Os ODMs estabelecidos em 2000 criaram uma estrutura para os esforços globais para o desenvolvimento e nos trouxeram a esse ponto. Nesse momento, 2015 e os anos subsequentes devem trazer ações renovadas, com objetivos e metas mais compreensivos, ambiciosos e universais.

Dessa forma, é importante fazer uma avaliação sobre as principais diferenças entre os ODMs e os ODSs a fim de extrair lições aprendidas e olhar para frente para um novo período de oportunidades para aplicar tais lições e aprimorar a política de desenvolvimento global. Assim, a próxima sessão destaca as principais diferenças entre os dois conjuntos de objetivos, ODMs e ODSs, respeitando suas similaridades.

PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE OS OBJETIVOS DO MILÊNIO E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As principais categorias de diferenciação entre os ODMs e os ODSs especificadas nesse artigo são baseadas em um artigo inspirador escrito pelo embaixador André Correa do Lago (um dos principais negociadores durante a Conferência Rio+20), publicado no início de 2013 e, portanto, durante o acalorado debate sobre a adoção de um conjunto único ou duplicado de objetivos. Apesar de o autor ressaltar as diferenças entre a erradicação da pobreza extrema e a promoção do desenvolvimento sustentável, ele argumentou que esses dois desafios seriam melhor endereçados por dois conjuntos de objetivos e metas separados.

Em seu entendimento, tecnicamente, os dois conjuntos de objetivos proveriam a especificidade necessária requerida para cada tarefa, permitindo uma elaboração mais detalhada e significativa dos objetivos e metas para enfrentar cada desafio. Ademais, o embaixador argumentou que, do ponto de vista político, dois conjuntos de objetivos auxiliariam a canalizar a ajuda e os recursos escassos para abarcar o dever moral de erradicar a pobreza extrema e evitariam desviar tais recursos para áreas em que outros recursos financeiros já existem.

Apesar de essa visão não ter prevalecido, as diferenças entre esses dois conjuntos de objetivos que o autor destacou em termos de natureza, disponibilidade de soluções, meios de implementação, foco e prazos permanecem extremamente válidas.

Esse artigo adaptou as categorias de diferenciação apresentadas pelo embaixador Correa do Lago, adicionando outras, que seguem explicadas.

Diferentes escopos

A principal ênfase dos ODMs é reduzir a pobreza extrema e a fome. “Erradicar a pobreza extrema e a fome” foi o primeiro Objetivo do Milênio.

A pobreza extrema ou absoluta foi originalmente definida pelas Nações Unidas em 1995, durante a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, em Copenhague, como “uma condição caracterizada pela privação severa a necessidades humanas básicas, incluindo acesso à alimentação, ao acesso seguro à água potável, à sistemas de saneamento, à saúde, ao abrigo, à educação e à informação. Ela depende não só na renda, mas também no acesso aos serviços”¹⁶. Assim, os ODMs também englobaram a melhoria na educação e na saúde nos países em desenvolvimento. É válido ressaltar que a sustentabilidade ambiental é abordada no objetivo 7 e 8 e encapsula o conceito de parceria global para o desenvolvimento.

Em geral, a pobreza extrema é comumente referida como a condição daqueles que possuem renda abaixo da linha da pobreza de US\$1,25 dólares por dia (nos valores de 2005), definida pelo Banco Mundial. Esse valor é equivalente à renda de US\$1,00 dólar ao dia em 1996 baseado nos preços nos Estados Unidos, o que faz referência à expressão largamente utilizada de “viver com menos de um dólar por dia”. Mais recentemente, em outubro de 2015, a linha da pobreza foi adaptada pelo Banco Mundial para US\$1,90 dólares ao dia, considerando que as diferenças de custo de vida em todo o mundo evoluem (custos de alimentação básica, vestimenta, abrigo).¹⁷

16 A/CONF.166/9, Relatório da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, Anexo II, Programa de Ação, Capítulo II, parágrafo 19.

17 Banco Mundial, Atualização da Linha da Pobreza Global, <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>

A referência de US\$1,25 dólares por dia foi usada para mensurar o progresso da meta de reduzir a pobreza extrema pela metade até 2015, segundo o ODM 1, o que foi cumprido cinco anos antes do prazo final do cronograma.¹⁸

Com a expiração dos ODMs se aproximando, houve um entendimento crescente de que a pobreza extrema – a completa privação das condições para que seres humanos atinjam seu potencial – deveria ser erradicada para todas as pessoas em todas as partes do mundo até 2030, o que ficou refletido nos ODSs.

Entretanto o documento “Transformando nosso mundo” reconhece que, em seu escopo, a estrutura da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável vai além dos ODMs. “Junto às contínuas prioridades de desenvolvimento como a erradicação da pobreza, saúde, educação e segurança alimentar e de nutrição, a Agenda determina uma variedade de objetivos econômicos, sociais e ambientais. Ela também promete sociedades mais pacíficas e inclusivas. Por fim, ela também define, de maneira crucial, os meios de implementação.”¹⁹ Dessa forma, o número de objetivos, de oito ODMs para dezessete ODSs, reflete um foco maior para os assuntos envolvidos. Todavia, a complexidade da nova agenda fica traduzida não só na gama mais abrangente de questões englobadas, mas também evoca uma busca por uma abordagem mais compreensiva e integrada. O desenvolvimento sustentável é relacionado à uma abordagem mais balanceada dos desafios econômicos, ambientais e sociais. Assim, as interconexões e os elementos transversais dos objetivos e das metas nessa nova agenda devem ser perseguidos por diferentes atores, o que é crucial em garantir que o propósito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável seja realizado²⁰.

Diferentes enfoques

Baseados em seu escopo específico, os ODMs focaram em melhorar a vida dos cidadãos mais pobres e mais necessitados no mundo. Assim, quando os ODMs foram inicialmente concebidos, eles se voltaram a endereçar mais de um bilhão de pessoas que viviam na condição de pobreza extrema. Houve grande debate sobre se o novo conjunto de objetivos deveria continuar a focar

18 PNUD, Relatório dos Objetivos do Milênio 2015.

19 “Transformando nosso mundo”, parágrafo 17.

20 Idem, preâmbulo.

nos mais pobres. Alguns argumentaram que a estrutura natural para avançar um conjunto de objetivos sobre a erradicação da pobreza absoluta seria um conjunto de ODMs renovado e aprimorado. Essa ideia pode ser justificada de certa forma pelo fato de que, mesmo que a taxa de pobreza tenha diminuído à metade, ainda existem oitocentos milhões pessoas no mundo vivendo abaixo da linha da pobreza absoluta (PNUD, 2015). Elas estão localizadas nos países menos desenvolvidos e nas áreas mais pobres dos países em desenvolvimento. Apesar da diversidade geográfica, elas vivem em condições bastante similares e se beneficiariam significativamente de um conjunto específico de medidas focadas nesse problema. Apesar disso, conforme previamente explicado, o escopo dos ODSs vai além da pobreza. Na medida em que concerne a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, esses objetivos estão destinados à população mundial como um todo. O desenvolvimento sustentável deve ser promovido em todo o mundo e por todos. Os ODSs são parte da primeira agenda universal para o desenvolvimento sustentável, o que significa que todas as nações – desenvolvidas e em desenvolvimento – estão sendo convocadas a tomarem medidas urgentes em seus próprios territórios. Os ODSs foram chamados de “Objetivos Globais”, dado que são ambiciosos, abrangentes e requerem adesão da comunidade global, de todas as pessoas no mundo, para que sejam bem-sucedidos e promovam mudanças efetivas. Mesmo que tenha sido afirmado que os ODSs são globais em sua essência e universalmente aplicáveis, também foi reconhecido que contextos nacionais diferentes, capacidades e níveis de desenvolvimento distintos bem como o respeito às políticas e prioridades nacionais devem ser considerados. Apesar de os objetivos serem definidos como aspirações globalmente, é importante observar que cada governo determina seu próprio conjunto de metas guiado por um nível global de ambição, mas considerando suas circunstâncias nacionais²¹.

Como não poderia ser diferente, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento sublinha “os desafios especiais enfrentados pelos países mais vulneráveis e, em especial, os países africanos, os países menos desenvolvidos, países sem acesso ao mar em desenvolvimento e pequenos países insulares, assim como os desafios específicos enfrentados pelos países de renda média. Países em situações de conflito também necessitam de atenção especial”²². Nesse sentido, é natural

21 “Transformando nosso mundo”, parágrafo 55.

22 Ibid, parágrafo 56.

que sejam esperados resultados diferentes de países diferentes. Os países mais vulneráveis devem ter como prioridade a erradicação da pobreza extrema – um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável – e construir sociedades mais resilientes; países em desenvolvimento devem, primeiramente, avançar os ODMs e, após isso, prepararem-se para tomar medidas mais ambiciosas em direção à sustentabilidade; países desenvolvidos devem liderar a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, considerando as tecnologias e os recursos financeiros que comandam.

Além de países, deve-se direcionar atenção para povos e grupos em maior necessidade, a fim de garantir princípios de não-discriminação, igualdade e inclusão em todos os níveis. Não só pessoas exigem o fim de todas as formas de desigualdade de gênero, discriminação baseada em gênero e violência contra mulheres, mas há também um consenso geral sobre a necessidade de incluir pobres, crianças, adolescentes, jovens e idosos, bem como desempregados, populações rurais, populações que moram em favelas, pessoas com deficiências, povos indígenas, imigrantes, refugiados e pessoas desalojadas, refugiados climáticos, pessoas vivendo em situações de emergências humanitárias ou afetadas por terrorismo, e todos os outros grupos vulneráveis e minorias²³.

Diferentes atores

Dentre as diferenças mencionadas acima, é fácil identificar que o escopo das ações requeridas dentro da estrutura dos ODSs é mais abrangente e variado quando comparado à estrutura dos ODMs. Dessa forma, diferentes ações devem ser executadas por diferentes atores. No combate à pobreza extrema, houve uma primeira percepção errônea de que todos os esforços para combatê-la deveriam ser realizados por atores governamentais, dado que segurança alimentar, saúde e educação são serviços providas pelo governo, em que os bens são financiados por impostos definidos por critérios diferentes. Em certa medida, baseados nessa percepção equivocada, os objetivos e metas dos ODMs estiveram usualmente relacionados à provisão pública de bens comuns.

23 A/69/700, “O caminho para a dignidade até 2030: acabando com a pobreza, transformando todas as vidas e protegendo o planeta”. Relatório síntese do Secretário Geral sobre a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável pós-2015, 4 de dezembro de 2015, parágrafo 51.

Contudo, considerando a experiência das duas últimas décadas, os ODMs contribuíram significativamente para o avanço no combate à pobreza extrema e ensinaram ao mundo como governos, empresas e a sociedade civil podem trabalhar em conjunto para alcançar avanços transformacionais²⁴. Cada pessoa, comunidade, empresa, organização e governo (em níveis diferentes, por exemplo, municipalidades, estados e governos federais) podem desempenhar papéis, ou seja, mais de 7 bilhões de pessoas atuando para fazer o mundo um lugar melhor. Ademais, a sociedade civil mundial como um todo atua de maneira essencial para responsabilizar os líderes globais.

No desenvolvimento de uma agenda universal e integrada para o desenvolvimento sustentável, endereçar o crescimento econômico, a justiça social e controle ambiental, bem como ressaltar a conexão entre paz, desenvolvimento e Direitos Humanos, ficou claro que a nova agenda não seria bem-sucedida sem o compromisso total de todas as partes interessadas. O preâmbulo da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável sublinha que “todos os países e todas as partes interessadas atuando em parcerias colaborativas implementarão esse plano”.²⁵ Além disso, o documento é ainda mais específico quanto aos atores, afirmando que “[...] [n]ossa jornada envolverá governos, assim como parlamentos, o sistema das Nações Unidas e outras instituições internacionais, autoridades locais, povos indígenas, sociedade civil, empresas e o setor privado, a comunidade científica e acadêmica – e todas as pessoas.”²⁶ Certamente, o sucesso da agenda não só dependerá da quantidade de atores envolvidos. A implementação dos objetivos e metas dependerá de parcerias inclusivas, com atores comprometidos, em todos os níveis, atuando em conjunto em prol de problemas comuns. O Secretário Geral da ONU resumiu isso em uma nova tendência: “Parcerias transformativas são construídas em princípios e valores, visões e objetivos compartilhados: colocando pessoas e o planeta no centro. Elas incluem a participação de atores relevantes, em que o compromisso mútuo é crítico. Isso significa a formação de parcerias entre o setor público, o privado e o civil de maneira ética e responsável.”²⁷

24 Ibid, parágrafo 28.

25 “Transformando nosso mundo”, preâmbulo.

26 Ibid, parágrafo 52.

27 “O caminho para a dignidade até 2030”, parágrafo 81.

Diferentes processos de construção

O engajamento de diferentes atores varia conforme o maior grau de controle da agenda. Nesse sentido, o processo participativo dos ODMs foi caracterizado por alguns como majoritariamente “de cima para baixo” (“top-down”, no jargão em inglês). Alguns ainda afirmaram que as demandas daqueles para os quais os objetivos se dirigem não foram incluídas no conjunto final de objetivos e metas.²⁸ Todavia é necessário reconhecer que durante o Fórum do Milênio das Nações Unidas, em maio de 2000, um encontro preparatório para a Assembleia do Milênio das Nações Unidas (a denominação do encontro da Assembleia Geral daquele ano), diversos representantes da sociedade civil e de ONGs de todo o mundo se envolveram (ONU, 2000). Assim, conforme convocado pela Assembleia Geral²⁹, a Cúpula do Milênio ocorreu em Nova Iorque em setembro de 2000, quando a Declaração do Milênio foi lançada. Esse foi o documento principal da Cúpula, o qual originou os Objetivos do Milênio. A declaração continha os valores, princípios e objetivos da agenda internacional para o século XXI (ONU, 2000a). Independentemente da validade do argumento supracitado, o processo de construção da Agenda pós-2015 para o desenvolvimento foi percebido como intensamente participativo e democrático. Os ODMs deixaram um legado importante com relação à importância de incluir um largo espectro de atores mundiais, não só na etapa de delinear essa nova agenda, mas também, e ainda mais importante, na etapa de implementação da mesma nos contextos nacionais e locais. Nesse processo contínuo, organizações da sociedade civil de todo o mundo estiveram ativamente engajadas, bem como a academia, instituições de pesquisa e “think tanks”. Na preparação para os Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável (que ocorreram de 16 a 19 de junho de 2012 no Rio de Janeiro), organizados pelo governo brasileiro no contexto da Rio+20, a iniciativa dos Diálogos foi lançada por meio de uma plataforma digital (<https://www.riodialogues.org/>), com o apoio do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), a fim de prover um espaço

28 BOND, P. (2006). “Global governance campaigning and MDGs: from top-down to bottom-up antipoverty work”. *Third World Quarterly*, 27, p. 339–354.

29 “Em 17 de dezembro de 1998, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a resolução 53/202, a qual designa que a 55ª sessão da Assembleia Geral que se iniciou em 5 de setembro de 2000 como a “Assembleia do Milênio das Nações Unidas e conduzir a Cúpula do Milênio das Nações Unidas de 6 a 8 de setembro de 2000” (ONU: 2000b).

de discussão democrático para o público em geral. Os debates virtuais em cada um dos dez temas dos Diálogos, facilitado por pesquisadores de renomadas instituições acadêmicas mundiais, resultou em dez recomendações concretas, as quais podiam ser visualizadas e votadas pelo público no website. As dez recomendações em cada tema, ranqueadas pelo apoio recebido dentro da plataforma e pelos votos recebidos no site, foram encaminhadas para a conferência oficial. Essa inovadora ponte entre a sociedade civil e chefes de Estado e de governo foi percebida como elemento de extrema importância para contribuir para a incorporação e o engajamento dos diferentes atores, baseados no entendimento de que a participação pública é essencial para a consolidação do desenvolvimento sustentável como paradigma para ação dos setores públicos e privados. Desde a conferência Rio+20, devido aos processos que o documento resultante da conferência acarretou e com base na experiência bem-sucedida dos Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável, um processo de consulta compreensivo e inclusivo foi incluído para os assuntos globais. Foram desenvolvidas consultas públicas nacionais e globais em mais de cem países, envolvendo a participação de múltiplos atores. Por exemplo, “Meu Mundo” foi uma pesquisa desenhada para avaliar as seis questões de desenvolvimento que mais impactam a vida das pessoas. A pesquisa foi respondida por mais de 7 milhões de pessoas de diversas regiões do mundo. Igualmente importante, a plataforma “O Mundo que Queremos” possibilitou discussões sobre diversos temas do processo de desenvolvimento pós-2015. Essas duas iniciativas contribuíram como subsídios para a formulação da Agenda Pós-2015 (ONU, 2015). Além de consultas ao Grupo de Desenvolvimento da ONU (UNDG, na sigla em inglês), às Comissões Regionais, ao Painel de Alto Nível composto por personalidades eminentes, outra importante fonte de consulta foi a Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável (SDSN, na sigla em inglês), lançada pelo Secretário Geral da ONU em agosto de 2012, a qual “mobiliza a expertise científica e técnica da academia, da sociedade civil e do setor privado a fim de apoiar soluções para o desenvolvimento sustentável nos níveis local, nacional e global.” (SDSN, 2015). Quanto ao setor privado, algumas contribuições valiosas foram elaboradas no âmbito do Pacto Global da ONU, o qual tem como objetivo “empreendimentos comprometidos em alinharem suas operações e estratégias com os dez princípios acordados globalmente nas áreas de Direitos Humanos, trabalho, meio ambiente e anti-corrupção” (UN Global Compact, 2015). Todos esses subsídios foram importantes não somente na elaboração

dos relatórios do Secretário Geral, mas também para as deliberações intergovernamentais sob o Grupo Aberto de Trabalho sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Diferentes soluções

Os dados e as análises apresentadas no Relatório do Milênio 2015 mostram que intervenções direcionadas, estratégias robustas, recursos adequados e vontade política irão trazer progresso, mesmo nos países mais pobres³⁰. Conforme colocado pelo Secretário Geral da ONU em seu relatório-síntese sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, “após ganhos profundos e consistentes, nós sabemos que é possível erradicar a extrema pobreza dentro da próxima geração” (Ban Ki-Moon, 2014). A extrema pobreza foi erradicada na maioria dos países desenvolvidos e em grande parte de países em desenvolvimento. Assim, apesar de, reconhecidamente, não haver uma fórmula única para combater a extrema pobreza, existem diferentes respostas de acordo com contextos específicos. Com os recursos e as tecnologias necessários, combinados com engajamento político de governos no nível local e nacional, da sociedade civil e da comunidade internacional, é possível prover os serviços básicos para as populações e alcançar os objetivos estabelecidos pelos ODMs e, então, erradicar a extrema pobreza com ferramentas já disponíveis. Por outro lado, não é possível afirmar que um país específico tenha atingido completamente o desenvolvimento sustentável. Entendendo esse como um conceito multidimensional e transversal, ainda há muito a se fazer no sentido de atingir padrões de desenvolvimento sustentável dentro e entre países. Erradicar a pobreza é apenas uma das metas básicas a ser atingida. No relatório-síntese mencionado acima, o Secretário-Geral da ONU aponta que a comunidade internacional tem algumas respostas sobre como atingir o desenvolvimento sustentável nos níveis local, nacional e internacional. Por exemplo, o uso de novas tecnologias é sublinhado como uma forma de abrir o leque de opções de abordagens mais sustentáveis e eficientes. Além disso, o setor público pode incrementar significativamente a arrecadação de recursos por meio de reformas do sistema fiscal, combatendo a sonegação de impostos, corrigindo desigualdades e combatendo a corrupção. Ademais, há uma quantidade significativa de recursos inexplorados ou des-

perdiçados que poderiam ser direcionados para o desenvolvimento sustentável. Em conjunção a esses fatores, empresas mais progressivas vêm liderando a transformação de suas atividades em negócios sustentáveis, e isso é somente uma mudança superficial no potencial para investimentos eticamente impulsionados por parte do setor privado. O Secretário Geral também reforçou que com os incentivos, as políticas e os regulamentos corretos e o monitoramento dos mesmos, surgirão grandes oportunidades (Ban Ki-Moon, 2014). Apesar disso, a maioria das ferramentas para atingir o desenvolvimento sustentável ainda deve ser desenvolvida, especialmente para assegurar que haja coerência nas políticas considerando as três dimensões da sustentabilidade. Certamente, existem iniciativas criativas pelo mundo, liderando novos modelos sustentáveis de produção e consumo que poderiam ser replicadas. A governança nos níveis nacional e internacional poderia ser reformada a fim de servir de forma mais eficiente a realidade desse século. O mundo nunca foi tão interconectado de forma tão rápida e é inegável que a revolução da informação está em curso. Existe uma “sociedade civil verdadeiramente globalizada, interconectada e altamente mobilizada” emergindo, que pode atuar como “uma máquina poderosa para induzir mudança e transformação.” (Ban Ki-moon, 2014). Todavia ainda há um longo caminho em descobrir soluções que possam acelerar o crescimento econômico ao passo que também resolvam os desafios sociais e ambientais.

Diferentes meios de implementação

Como mencionado acima, existe um entendimento geral de que todos os esforços para combater a pobreza devem ser feitos por atores governamentais e que esse combate depende de assistência, recursos públicos e filantropia. Apesar do crescente consenso sobre as limitações dessa visão, os ODMs foram comumente associados a esses meios de implementação. Existe outra concepção errônea de que o combate à pobreza não oferece – e não deveria oferecer – retornos financeiros de curto prazo. Seguindo essa linha, o papel do setor privado é visto como limitado no sentido de contribuir nessa área. Assim, uma abordagem internacional específica para a erradicação da pobreza extrema seria fundamental a fim de prevenir que recursos disponíveis sejam investidos em outros setores, nos quais já existem outras opções. A promoção do desenvolvimento sustentável oferece muitas oportunidades para o setor privado,

desde tecnologias à crescente classe média mundial. Conforme a demanda por produtos produzidos de maneira sustentável cresce, empresas investirão em soluções. Governos também podem desempenhar um papel importante na provisão de incentivos fiscais e mesmo investimento direto. Recursos vindos de agências para o desenvolvimento e de filantropia são insuficientes para a escala de investimentos necessários para promover o desenvolvimento sustentável e podem ser facilmente substituídas por outras fontes de financiamento. Dentre as discussões que culminaram com a aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, houve uma importante discussão sobre sua implementação. É evidente que a nova agenda requer uma parceria global renovada que possa “facilitar um intenso engajamento global em apoio a implementação de todos os objetivos e metas dos ODSs, unindo governos, o setor privado, a sociedade civil, o sistema das Nações Unidas e outros atores e possa mobilizar todos os recursos disponíveis”.³¹ Dessa forma, foram incluídos meios de implementação das metas sob os 16 objetivos temáticos e também como um dos objetivos em si, o décimo sétimo, sobre meios de implementação (Grupo de Desenvolvimento da ONU, 2014). A formulação do ODS 17 é particularmente importante, pois esclarece que recursos financeiros não são o único meio de implementação, dado que o objetivo abrange tecnologias financeiras, capacitação, comércio e “questões sistêmicas”, que incluem coerência política e institucional, parcerias entre diferentes atores, coleta de informações, monitoramento e responsabilidade. Além disso, a Agenda menciona que uma linha de ação para uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável renovada deve ser apoiada por políticas concretas e pelas ações destacadas pela Agenda para Ação de Addis Abeba³², a qual foi considerada parte integral da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, ao apoiar, complementar e auxiliar na contextualização dessas metas para os meios de implementação. “Ela se relaciona com os recursos públicos, finanças e negócios privados domésticos e internacionais, cooperação para o desenvolvimento internacional, comércio internacional como força para o desenvolvimento, sustentabilidade de dívidas públicas, endereçamento de temas científicos e sistêmicos, tecnologia e inovação e capacitação, e coleta de dados, monitoramento e acompanha-

31 “Transformando nosso mundo”, parágrafo 39.

32 Agenda de Ação de Addis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (Agenda de Ação de Addis Abeba), adotada pela Assembleia Geral em 27 de julho de 2015 (resolução 69/313).

mento.”³³ Dessa forma, é evidente que os meios de implementação relacionados aos ODSs são mais abrangentes e diversificados do que aqueles que foram considerados para os ODMs.

Diferentes prazos

Por meio dos ODMs, a comunidade internacional percebeu que o estabelecimento de objetivos constrangidos por certos prazos ou calendários é um dos melhores mecanismos para atingir melhores resultados para o desenvolvimento. Quando a comunidade internacional decidiu na Declaração do Milênio em “reduzir à metade, até o ano de 2015, a proporção da população mundial cuja renda é menor que um dólar por dia e a proporção de pessoas que sofrem de fome” e, até esse mesmo prazo final, decidiram em reduzir de maneira significativa outros problemas de países em desenvolvimento³⁴, a comunidade internacional assumiu um importante passo em direção a um modo mais responsável de avaliar comprometerimentos realizados em nível global. O progresso feito para atingir os ODMs mostrou que a pobreza absoluta pode ser erradicada dentro dos próximos 15 anos. O foco que os ODMs trouxeram foi fundamental para atingir uma redução sem precedentes nos níveis mundiais de pobreza extrema na última década. Se essa visão for retida e a tendência atual para redução da pobreza extrema mantida, é realístico afirmar que a pobreza extrema será erradicada do mundo até 2030. É um dever moral que toda a população mundial deve se comprometer. No que se refere ao prazo para cumprir com esses objetivos, assim como com os ODMs, a comunidade internacional estabeleceu um limite temporal de 15 anos para cumprir com os “Objetivos Globais”. O título dessa nova agenda é indicativo desse novo prazo estabelecido: “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. O preâmbulo é muito claro em afirmar que os objetivos e metas contidos no documento “irão estimular ações para os próximos 15 anos em áreas de importância crítica para a humanidade e para o planeta”³⁵. Apesar de existir uma diferença de prazos entre os conjuntos de objetivos, é importante lembrar que a promoção do desenvolvimento sustentável é um

33 “Transformando nosso mundo”, parágrafo 40.

34 Declaração do Milênio da ONU, parágrafo 19.

35 “Transformando nosso mundo”, preâmbulo.

esforço em aberto. Trabalhar para atingir os “Objetivos Globais” tornará o mundo um lugar melhor para as gerações futuras. Nesse sentido, um importante marco que foi cuidadosamente considerado foi o ano de 2050, no qual a população global deve atingir seu pico em, aproximadamente, 9 a 10 bilhões de pessoas, sendo a maioria parte da crescente classe média. Pensando para além desse marco, é necessário garantir que gerações futuras após 2050 também tenham suas necessidades garantidas.

DESAFIOS PARA PROMOVER UM DESENVOLVIMENTO MAIS SUSTENTÁVEL

Os ODMs produziram o mais bem-sucedido movimento pela erradicação da pobreza na história e servirão como referência para a nova agenda para o desenvolvimento sustentável adotada. Por meio dos ODMs, a comunidade internacional aprendeu que o estabelecimento de objetivos é o melhor mecanismo para atingir melhores resultados para o desenvolvimento, no sentido de que tais compromissos são acompanhados de ações efetivas. Foi crescentemente reconhecido que com o estabelecimento de objetivos mensuráveis, resultados claros e quantificáveis podem ser atingidos. O Relatório dos Objetivos do Milênio 2015 indicou que o esforço realizado nos últimos 15 anos para atingir esses oito objetivos inspiradores estabelecidos na Declaração do Milênio em 2000 foi um sucesso mundial. O relatório confirma que o estabelecimento de objetivos pode tirar milhões de pessoas da situação de pobreza, empoderar mulheres e meninas, melhorar a saúde e o bem-estar e prover muitas oportunidades para vidas melhores. Por outro lado, o relatório reconhece alguns desafios que se mantêm. O progresso foi irregular entre regiões e países, deixando lacunas significativas. Milhões de pessoas, principalmente as mais pobres e em situação de desvantagem devido ao seu sexo, idade, deficiência, origem étnica ou localização geográfica, ficaram “para trás”³⁶. O mote da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – “Ninguém deve ser deixado para trás” – é também o maior desafio. Dado que a dignidade de toda pessoa humana é fundamental, é crucial buscar que os objetivos e metas sejam alcançados para todas as nações e todos os povos e para todos os segmentos da sociedade até 2030. Apesar do reconhecimento da importância de priorizar aqueles que estão “mais atrás”, muitas dificuldades permanecem. Assim, serão necessários dados

de qualidade, acessíveis, confiáveis, desagregados e produzidos de maneira efetiva para identificar aqueles mais vulneráveis, para refinar a tomada de decisões e para medir o progresso realizado. O progresso realizado para atingir os oito ODMs foi medido por vinte e uma metas e sessenta indicadores oficiais. O progresso realizado para atingir os dezessete ODSs será medido por 169 metas e um número de indicadores ainda não estabelecido³⁷. O levantamento de dados será, certamente, um dos maiores desafios. Os dados preliminares para muitas das metas ainda permanecem indisponível e será necessário “mais suporte para o fortalecimento da coleta de dados e da capacitação nos Estados-Membros, a fim de desenvolver dados básicos onde esses ainda não existem”³⁸. Nesse sentido, é importante ressaltar que os Estados-Membros concordaram que um dos princípios que guiará os processos de revisão e acompanhamento é que sejam “centrados em pessoas, sensíveis à dimensão de gênero, preocupados com questões de direitos humanos e tenham um foco particular sobre os mais pobres, mais vulneráveis e sobre aqueles que ficaram mais para trás”³⁹. O mundo mudou de forma significativa desde 2000 e os ODSs proveem um enquadramento para solucionar tanto os antigos desafios que se intensificaram, bem como as novas complexidades que emergiram no momento contemporâneo, incluindo a erradicação da pobreza, a mitigação das mudanças climáticas, o desemprego e a desigualdade de gênero. Novas tendências demográficas vêm mudando o mundo, um mundo “em envelhecimento”, dado que as pessoas vivem vidas mais longas e com mais qualidade. Além disso, é importante notar que o mundo está crescentemente urbanizado, posto que mais da metade da população mundial vive em cidades e vilas urbanas, e um mundo em que a mobilidade é cada vez maior, com milhões de migrantes internacionais. Todas essas tendências terão impactos diretos nos objetivos estabelecidos e apresentarão tanto desafios quanto oportunidades⁴⁰. A interconexão global cria novos problemas, mas também traz grande potencial para acelerar o progresso hu-

37 O Grupo de Experts inter-agencial sobre os indicadores dos ODSs (IAEG-SDGs, na sigla em inglês), criado em 6 de março de 2015 na 46ª sessão da Comissão Estatística das Nações Unidas está a cargo de preparar uma proposta com uma abordagem para os indicadores globais (e indicadores universais associados). A abordagem será acordada pela Comissão Estatística da ONU até março de 2016 e será adotada a partir desse momento pelo Conselho Econômico e Social e pela Assembleia Geral.

38 “O caminho para a dignidade até 2030”, parágrafo 57.

39 Idem, parágrafo 74 (e).

40 Ibidem, parágrafo 30.

mano. Se a comunidade internacional for capaz de reduzir a lacuna digital, a disseminação de informação e a tecnologia de comunicação podem levar o conhecimento a todas as sociedades, onde a inovação científica e tecnológica entre diversas áreas pode promover um progresso sem precedentes.

Todavia a natureza integrada e indivisível dos ODSs é o que constitui seu principal desafio, mas é também seu ponto mais forte. Todos os atores podem aprender sobre como balancear as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a dimensão econômica, a social e a ambiental. Essa abordagem integrada deve ser refletida no planejamento, na implementação e no monitoramento e avaliação das ações. Existem conexões profundas e diversos elementos transversais entre os objetivos e metas que devem ainda ser explorados. Independentemente das diferenças apontadas nesse artigo entre os ODMs e os ODSs, o novo enquadramento proposto, em conjunção com as prioridades para o desenvolvimento como a erradicação da pobreza, suscita a promoção do desenvolvimento sustentável considerando todas essas dimensões. Apesar de os dois conjuntos de objetivos apresentarem diferenças no escopo, foco, atores, processos, soluções, meios de implementação e prazos, ambos têm o mesmo objetivo final: transformar o mundo – para as pessoas e para o planeta – em um lugar melhor.

HAROLDO MACHADO FILHO é PhD em Direito Internacional pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais, em Genebra, Suíça. É Assessor Especial sobre Desenvolvimento Sustentável no PNUD/Brasil; negociador do Governo Brasileiro em Conferências das Nações Unidas sobre Mudança do Clima desde 1998. Além disso, é *lead author* do V relatório do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima – IPCC (Grupo III) e Árbitro (nomeado pelo Governo brasileiro) do Painel de Peritos Ambientais na Corte Permanente de Arbitragem, em Haia, na Holanda. É também ponto focal do PNUD no Brasil sobre a agenda de desenvolvimento pós-2015 e, atualmente, co-preside a Força Tarefa no âmbito do Sistema ONU no Brasil sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

REFERÊNCIAS

BOND, P. *Global governance campaigning and MDGs: from top-down to bottom-up antipoverty work*. *Third World Quarterly*, 27, p. 339–354, 2006.

KI-MOON, Ban (2014). *The Road to Dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet: synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 sustainable development agenda*. 2015 Available in: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E>. Date accessed: 12 March 2015.

WORLD BANK, *Global Poverty Line Update*. Available in: <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq> Date accessed: 26 October 2015.

UNITED NATIONS. *Millennium Forum adopts final declaration, action plan agenda*. Press Release GA/9712. 26 May 2000. Available in: <<http://www.un.org/press/en/2000/20000526.ga9712.doc.html>>. Date accessed: 30 March 2015.

UNITED NATIONS. *Millennium Summit of the United Nations*. 2000a. Available in: <<http://www.un.org/en/development/devagenda/millennium.shtml>>. Date accessed: 30 March 2015.

UNITED NATIONS. *55th Session General Assembly. The Millennium Assembly of the United Nations*. 2000b. Available in: <<http://www.un.org/ga/55/>>. Date accessed: 30 March 2015.

UNITED NATIONS (2015). *We can end Poverty. Millennium Development Goals and Beyond 2015*. Available in: <<http://www.un.org/millenniumgoals/beyond2015.shtml>>. Date accessed: 11 March 2015.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP. *Delivering the Post-2015 Development Agenda: Opportunities at the National and Local Levels*. 2014. Available in: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015/UNDP-MDG-Delivering-Post-2015-Report-2014.pdf>>. Date accessed: 11 March 2015.

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT. *Overview of the UN Global Compact*. 2015. Available in: <<https://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>>. Date accessed: 30 March 2015.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2015). *Millennium Development Goals Report 2015*. Available in: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>>. Date accessed: 03 August 2015.

UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK. *Vision and Organization*. 2015. Available in: <<http://unsdsn.org/about-us/vision-and-organization/>>. Date accessed: 11 March 2015.

UMA AGENDA UNIVERSAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

*Raphael Azeredo
Vinícius Fox Drummond Cançado Trindade*

“Só nos sustentamos em pé porque estamos ligados uns aos outros”. A inspiradora frase de Candido Portinari ilustra bem o sentimento comum pelo qual foram tomados os líderes mundiais em setembro de 2015, ao adotarem a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a poucos metros dos reinaugurados murais “Guerra e Paz”. A Agenda 2030 resultou de um amplo processo participativo, abrangente e inclusivo, envolvendo todos os países, o sistema das Nações Unidas e diversas organizações da sociedade civil, do setor privado e da academia. Teve seu processo de elaboração iniciado no Rio de Janeiro, em 2012, na Conferência Rio+20, e finalizado em Nova York, nas Nações Unidas – percorrendo, portanto, os dois hemisférios do planeta.

A Agenda 2030 deverá orientar o planejamento e as ações das Nações Unidas e de todos os países em favor da erradicação da pobreza e da sustentabilidade em suas três dimensões – social, econômica e ambiental. Ao adota-la, os Estados Membros da ONU concordaram com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas associadas, que deverão ser cumpridos tanto por países em desenvolvimento quanto pelo mundo desenvolvido. Os ODS abrangem, de modo integrado, temas como pobreza, nutrição, saúde, educação, igualdade, direitos humanos, crescimento econômico, energia, mudança do clima e proteção do meio ambiente. Estamos diante de uma verdadeira mudança de paradigma, porquanto os ODS não apenas estabelecem metas universais para todos os países, mas também deixam claro que não há, hoje, país nenhum que seja verdadeiramente sustentável.

A universalidade da Agenda 2030 é conjugada, também, com fórmulas de diferenciação, para que sejam devidamente consideradas as capacidades respectivas dos países – partindo-se da máxima aristotélica de que devemos tratar

igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade. O princípio da universalidade com diferenciação decorre do entendimento de que todos os países têm desafios e óbices a superar para alcançarem o desenvolvimento sustentável, mas suas capacidades nacionais para tanto são distintas.

Além de deixar de lado o antigo modelo prescritivo, de viés Norte-Sul, para avançar na construção de respostas para desafios comuns, os ODS dão continuidade e aprofundam as conquistas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – com vigência até o final de 2015. Os ODM deixaram um grande legado no combate à fome e à pobreza. O mundo conseguiu reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990 e, de forma semelhante, reduzir a proporção de pessoas subnutridas a quase pela metade. Os ODM deixam, no entanto, o difícil desafio de alcançar os mais vulneráveis. São necessários esforços adicionais para erradicar a fome e a pobreza de forma sustentável e irreversível, de modo a não deixar ninguém para trás.

A universalidade com diferenciação abre a possibilidade de que novas visões sobre velhos problemas sejam consideradas, e que cada país aprenda com esses diferentes olhares e experiências. No Brasil, tivemos uma experiência extremamente positiva com os ODM. Mais de 36 milhões de pessoas deixaram a pobreza extrema entre 2003 e 2015. Empregamos os ODM como referência tanto em políticas públicas nacionais quanto em iniciativas de cooperação Sul-Sul realizadas com outros países em desenvolvimento. Vimos que erradicar a fome e a pobreza é um objetivo possível de ser alcançado e requer a adoção de políticas de caráter transversal, voltadas para grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Esperamos que nosso olhar inovador sobre a erradicação da fome e da pobreza possa contribuir para que cada país desenvolva, também, soluções próprias para seus problemas. O êxito da Agenda 2030 depende de que sejamos universais em nossa singularidade. Como afirmou Mário de Andrade, “e então seremos universais, porque nacionais”.

Assim como o Brasil, os países europeus foram bastante vocais na defesa de uma Agenda 2030 com “ênfase de direitos”. Convergimos, brasileiros e europeus, na percepção de que, para se atingir uma agenda verdadeiramente universal, a construção dos ODS precisaria estar amparada na perspectiva da inclusão e da equidade. Também coincidimos nossas posições sobre a importância da implementação efetiva do direito internacional dos direitos humanos e da democratização e transparência da governança do desenvolvimento sustentável.

Nas discussões sobre financiamento ao desenvolvimento, o Brasil sempre insistiu que os ODS necessitariam de compromissos concretos. Nossa insistência, contando com o valioso apoio da França, ajudou a produzir o acordo sobre o Mecanismo de Facilitação de Tecnologias dentro das Nações Unidas, adotado na III Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, em Adis Abeba. O acesso a tecnologias básicas é um dos principais desafios a serem superados para alcançarmos o desenvolvimento sustentável. O diferencial tecnológico perpetua as diferenças e as desigualdades dentro dos países e entre os países. Nesse contexto, o Mecanismo deverá identificar as demandas dos países em desenvolvimento, fomentar parcerias e permitir o acesso a tecnologias a custos reduzidos, em conformidade com as regras do sistema multilateral de comércio e de propriedade intelectual. Esperamos que esse arranjo inovador permita acesso ampliado a tecnologias essenciais para os países mais vulneráveis.

No atual contexto mundial de preocupante degradação ambiental, instabilidades macroeconômicas e crises sociais, a fase de implementação dos ODS representará alento e renovada esperança para todos. Devemos concentrar e aprofundar ações no objetivo fundamental de erradicar a fome e a pobreza do mundo. Isso deverá ser acompanhado da mudança de padrões insustentáveis de consumo e produção, para garantir comportamentos compatíveis com o desenvolvimento sustentável. Afinal, uma economia mais eficiente no uso dos recursos é imprescindível para a promoção do desenvolvimento sustentável. Caberá, também, construir cidades sustentáveis, com melhor infraestrutura, mobilidade urbana, maior qualidade de vida, valorização dos espaços públicos e redução da poluição do ar. Essas ações são fundamentais para avançarmos na redução das desigualdades e na inclusão social e econômica, garantindo a todos oportunidades iguais. A interdependência entre os ODS decorre não apenas da importância singular de determinado Objetivo, mas também da noção de que a realização de cada um passa necessariamente pela concretização de todos os demais.

A cooperação internacional e o diálogo serão fundamentais para darmos os empuxos externos necessários para a implementação dos ODS. Nesse sentido, Brasil, Suécia e outros oito países (África do Sul, Alemanha, Colômbia, Índia, Libéria, Tanzânia, Timor Leste e Tunísia) juntaram-se em um novo grupo de alto nível, para assegurar que os 17 ODS sejam incorporados em todos os níveis da sociedade. A iniciativa parte da avaliação de que o engajamento

político nos primeiros anos será determinante para o êxito da Agenda 2030 no longo prazo. O grupo, de natureza informal, terá o propósito de assegurar a continuidade da mobilização política de alto nível para a implementação da Agenda 2030 e deverá, também, acompanhar o processo de financiamento ao desenvolvimento, em conformidade com a Agenda de Ação de Adis Abeba.

O acompanhamento da implementação dos ODS deverá ocorrer de forma transparente, inclusiva e integrada. Para tanto, a Rio+20 criou o Foro Político de Alto Nível (HLPF), ao qual caberá a revisão e o acompanhamento da Agenda 2030 no âmbito global. Os países, por meio de suas agências nacionais de estatística e de produção da informação, deverão preparar um conjunto de indicadores globais, a serem adotados em março de 2016, para auxiliar o HLPF em seu processo de acompanhamento dos ODS e metas associadas. Além disso, o HLPF deverá se encarregar de acompanhar o processo de financiamento ao desenvolvimento, conforme determinado pela Agenda de Ação de Adis Abeba. O Brasil espera que o HLPF, cuja composição é universal, não se limite a funções de seguimento e de revisão dos resultados da implementação, mas que se torne espaço efetivo de liderança política, capaz de orientar os países na promoção do desenvolvimento sustentável.

Em conjunto com o HLPF, serão empreendidos processos nacionais e regionais de acompanhamento. Nesse contexto, instâncias regionais, incluídas as Comissões regionais das Nações Unidas, serão peça-chave para a implementação integrada e equilibrada da Agenda 2030. Em nossa região, o primeiro passo será a criação do Foro dos Países da América Latina e do Caribe para o Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da CEPAL, em maio de 2016. Uma vez constituído, o Foro terá papel importante na adaptação da Agenda 2030 às particularidades da América Latina e do Caribe, no compartilhamento de experiências exitosas entre os países da região e no desenvolvimento de indicadores regionais, os quais serão complementares aos globais. Simultaneamente, cada país poderá desenvolver mecanismos internos de acompanhamento, optando por tomar os ODS como piso ou como teto para suas políticas públicas, conforme suas capacidades nacionais.

As trocas entre países e povos são o verdadeiro motor da História. A Agenda 2030 se situa no lugar privilegiado da História de ter recebido contribuições de todos os países para sua formulação, no esforço multilateral mais inclusivo já empreendido, e de se colocar à inteira disposição das sociedades, para que seja apropriada e difundida por governos, pela sociedade civil e pelo

setor privado. A universalidade da Agenda 2030 destaca, também, a convicção de que a equidade se encontra no cerne do desenvolvimento sustentável. Um sistema internacional sustentável requer uma alocação mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento. Por isso a universalidade da Agenda 2030 é conjugada com fórmulas de diferenciação. Os 17 ODS têm o mérito de congregar atores distintos, com prioridades próprias, tais como Brasil e União Europeia, na tarefa comum de promover o desenvolvimento sustentável, munidos do entendimento de que é possível, ao mesmo tempo, crescer, incluir, conservar e proteger.

RAPHAEL AZEREDO · Diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores. Diplomata de carreira. Professor de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Instituto Rio Branco.

VINÍCIUS FOX DRUMMOND CANÇADO TRINDADE · Assessor da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Sustentável do Ministério das Relações Exteriores. Diplomata de carreira.

REPENSANDO A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

André de Mello e Souza

1. AS TRANSFORMAÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (CID)

as origens da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) remontam a um mundo do pós-Guerra composto pelos países ocidentais capitalistas, os países do bloco comunista, e um conjunto de países que ficou conhecido como terceiro mundo, muitos dos quais ainda se encontravam em um contexto de descolonização e dependiam de assistência externa para sustentar suas economias e a construção de suas instituições nacionais. A partir dos anos 1960, os países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – cujas origens remontam à CID na forma do Plano Marshall –, passaram a ser conhecidos como doadores tradicionais, conquanto os países do chamado terceiro mundo – ele mesmo um grupamento altamente heterogêneo – eram identificados como recipiendários.

A CID contemporânea apresenta-se como muito mais complexa e multifacetada, de forma que o uso das categorias e grupamentos de atores do período pós-Guerra tornou-se cada vez menos apropriado. Nas últimas décadas, alguns países deixaram de ser recipiendários para se tornar doadores, enquanto outros se tornaram ao mesmo tempo doadores e recipiendários. Simultaneamente, organizações não governamentais, fundações e empresas multinacionais passaram a desempenhar um papel de crescente relevância na CID. A pletera de categorias atualmente empregadas, que incluem países de renda média, países intermediários, economias emergentes, doadores emergentes, BRICS, G-20, CIVETS, MINTS, sociedade civil global, atores não estatais, ter-

ceiro setor, atores privados, entre outros, evidencia a confusão e a carência de uma definição clara dos novos atores da CID.

Em particular, a dicotomia entre doadores e recipiendários é claramente insuficiente para dar conta dessa crescente complexidade da CID. Por um lado, alguns países em desenvolvimento concedem volume maior de recursos para CID em determinados anos que alguns dos menores países do CAD – em que pesem diferenças de definição e mensuração (Di Ciommo, 2014, *table 1*). Países como a Arábia Saudita, o Kuwait e os Emirados Árabes, que ocupam altas posições em *rankings* de renda *per capita*, ainda participam do G-77. Países menores e que dificilmente podem ser considerados emergentes, como o Equador e Honduras, também oferecem CID. Por outro lado, o Japão e a Austrália têm recebido assistência de inúmeros países em desenvolvimento, inclusive de alguns dos mais pobres, como o Afeganistão, a Somália, o Haiti e a Papua Nova Guiné (Besharati, 2013, p. 6-7). Por fim, o orçamento anual de algumas das maiores organizações não governamentais (ONGs) transnacionais, incluindo Care, Catholic Relief Services, Médicos sem Fronteiras, Oxfam, e World Vision excedem US\$ 500 milhões, superando a assistência para o desenvolvimento de diversos países da OCDE (Buthe, Major e Mello e Souza, 2012, p. 572).

Portanto, uma nova realidade política e econômica gerou desafios para o entendimento e o estudo da CID, o mais fundamental destes sendo provavelmente de natureza conceitual. O conceito de *assistência*, tradicionalmente empregado nos países desenvolvidos, é usualmente preterido pelos países do Sul em lugar de *cooperação*. Ao contrário de *assistência*, *cooperação* implica uma relação de benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação e controle local dos recursos; e serve ao propósito político de distinguir o fenômeno que ocorre no âmbito Sul-Sul daquele verificado há mais tempo e em extensão maior no âmbito Norte-Sul.

Pela mesma razão, em vez de empregar os conceitos *doador* e *recipiendário*, os países do Sul fazem referência aos países envolvidos na cooperação para o desenvolvimento como *parceiros*. Além disso, a Cooperação Sul-Sul (CSS) seria distintamente caracterizada pela ausência de condicionalidades sociais, ambientais, de governança e direitos humanos; e seria orientada pela própria demanda dos países parceiros. De uma forma geral, Sachin Chaturvedi (2012, p. 23) considera que enquanto a assistência para o desenvolvimento Norte-Sul é guiada pelo princípio filosófico da filantropia e do altruísmo, a CSS é guiada pelo princípio dos benefícios mútuos.

A própria natureza da CID tem sido fundamentalmente questionada. De fato, não há arcabouço conceitual minimamente aceito que permita estabelecer critérios para distinguir a CID de outros tipos de cooperação, como a militar, e dos empréstimos, refinanciamentos de dívidas, exportações de serviços ou investimentos estrangeiros diretos. A definição de *Official Development Assistance* (Assistência Oficial ao Desenvolvimento – ODA) adotada pelo CAD, que supostamente visa restringir esta assistência a ações cuja motivação primordial seja o desenvolvimento, não é adotada pela maior parte dos países emergentes, que não são membros do CAD. Tal definição privilegia claramente os empréstimos concessionais e o crédito, restringindo consideravelmente a CID prestada pelos países em desenvolvimento, que amiúde ocorre por meio de cooperação técnica, de missões de manutenção da paz, da acolhida a refugiados, de bolsas de estudo, da facilitação do comércio e do investimento privado.¹

Não obstante negligenciadas pelo CAD/OCDE, essas outras formas de CID podem ser altamente benéficas para os países parceiros ou recipiendários, e constituem poderosos instrumentos de promoção do desenvolvimento. Similarmente, ações visando à manutenção da segurança pública; à remoção de barreiras tarifárias; à criação de ambientes propícios ao investimento privado; à promoção de instituições funcionais, incluindo o estado de direito, a transparência e o combate à corrupção; ao desenvolvimento de infraestrutura; ao apoio a pequenas e médias empresas; à redução dos custos das remessas; e à flexibilização das leis de propriedade intelectual vão muito além da ODA, sendo defendidas pelos países emergentes, e podem estar entre as mais significativas e consequentes da CID (Chaturvedi, 2012; Di Ciommo, 2014; Besharati, 2013, p. 16-17). Por fim, alguns analistas têm defendido abordagens que privilegiam o papel da proteção dos direitos humanos, políticos e sociais e das liberdades fundamentais no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento (Easterly, 2014).

A definição de CSS seria, portanto, muito mais ampla que a de ODA, conforme evidenciado nas diversas definições propostas. Notadamente, o United Nations Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC) define a CSS como aquela que “representa uma ge-

1 Ver, por exemplo, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) do Brasil, em Ipea; ABC (2013), bem como Chaturvedi (2012).

nuína transferência de recursos do país oferecendo programas de cooperação para as economias de países parceiros” e afirma que:

a CSS é definida para incluir doações e empréstimos concessionais (incluindo créditos às exportações) proporcionados por um país do sul a outro para financiar projetos, programas, cooperação técnica, alívios de dívida e assistência humanitária, e suas contribuições a instituições multilaterais e bancos regionais de desenvolvimento (ECOSOC, 2009, p. 11-12).

Similarmente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) entende a CSS como “um amplo sistema para a colaboração entre países do sul nos domínios econômico, social, cultural, ambiental e técnico” (UNDP, 2007). Por fim, estudo efetuado para a ECOSOC concebe a CSS como sendo:

mais ampla e profunda que o conceito de ajuda do norte. Não só cobre fluxos financeiros, tais como empréstimos e doações para projetos e programas sociais e de infraestrutura, mas também cobre cooperação via compartilhamento de experiências, tecnologia e transferência de qualificações, acesso preferencial a mercados, investimento e suporte orientado ao comércio (ECOSOC, 2009, p. iii e 3).

Parte da dificuldade em conceituar a CID decorre da maior complexidade e das transformações no conceito de desenvolvimento nacional. A utilização das expressões *doadores emergentes* ou *economias emergentes* para designar países como Índia, China e Brasil obscurece o fato de que, em valores absolutos, a maior parte da população pobre mundial se encontra nestes países.² Ademais, muitas das regiões mais pobres destes países emergentes, incluindo o oeste da China, diversos estados indianos e o Nordeste brasileiro, apresentam indicadores socioeconômicos similares aos dos países menos desenvolvidos. Não é por outra razão que tais países necessitam justificar politicamente em âmbito doméstico os gastos de CID, tendo em vista os consideráveis e persistentes desafios internos de pobreza e desenvolvimento a serem superados.

2 Notadamente, o número de pessoas vivendo com renda até US\$ 2 por dia na Índia é quase o mesmo que o da África Subsaariana (conforme dados do Banco Mundial, disponíveis on-line em: <<http://data.worldbank.org/topic/poverty>>). Durante a campanha dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a maior redução na pobreza mundial resultou do crescimento econômico em apenas dois países emergentes, quais sejam, Índia e China (UN, 2013).

O próprio conceito de desenvolvimento tem abandonado o foco primordial e exclusivo na renda para abarcar concepções mais holísticas, como a de desenvolvimento humano, proposta pelos economistas Amartya Sen, da Índia, e Mahbub ul Haq, do Paquistão. Conseqüentemente, o desenvolvimento dos países deixou de ser medido tão somente com base no produto interno bruto (PIB), mas passou a levar em consideração índices que incorporam indicadores sociais, de bem-estar e de qualidade de vida, como o índice de desenvolvimento humano (IDH), que inclui indicadores de saúde – expectativa de vida no nascimento – e educação – anos de escolaridade médios (Fukuda-Parr e Kumar, 2004).

Além dos desafios de conceituação da CID apresentados pelos novos atores, e relacionados a eles, se encontram os de mensuração da CID concedida por eles. De fato, a CID prestada por países em desenvolvimento é, de uma forma geral, muito mais difícil de se quantificar. Primeiro, tal CID não é registrada de forma coerente e comparável pelos diferentes países. Em segundo lugar, uma grande parte dela corresponde à cooperação técnica, à transferência de tecnologia, às habilidades, ao *know-how* e ao treinamento, que constituem ativos intangíveis, portanto, difíceis de exprimir em valores monetários. Por fim, a cooperação técnica oferecida por diferentes países envolve especialistas que recebem salários altamente discrepantes, o que leva a vieses, na comparação de custos desta cooperação, para além de seus impactos altamente subjetivos.

Não obstante, as estimativas disponíveis indicam que a CID prestada por países que não são membros do CAD, embora relativamente pequena, é crescente e tende a representar parcela cada vez maior da CID total. Pesquisa referente à CID de 24 destes países indica que o total de recursos envolvidos (US\$ 16,8 bilhões em 2011) cresceu quatro vezes entre 2000 e 2011, mas ainda representa somente cerca de 10% da ODA do CAD, que tem decrescido como resultado da crise financeira e fiscal iniciada em 2008. Contudo, cabe ressaltar que parte deste crescimento se deve à expansão e melhoria da coleta e divulgação de dados destes países não membros do CAD (Di Ciommo, 2014).

Embora os novos atores ainda não tenham apresentado uma concepção e proposta coerentes para a governança global da CID, eles indubitavelmente ganharam voz e importância estratégica nas discussões de vários dos principais fóruns globais. Notadamente, a China, a Indonésia, a África do Sul, o Brasil e a Índia têm sido considerados países-chave para o enfrentamento dos desafios do desenvolvimento contemporâneo, e por esta razão têm sido

cada vez mais escutados e consultados, inclusive e principalmente pelo CAD (OECD, 2011).

A maior assertividade desses atores tem também contribuído, incontestavelmente, para uma reavaliação dos papéis, das responsabilidades, da prestação de contas (*accountability*) e dos direitos de todos os atores envolvidos na CID. Por um lado, os países emergentes têm sido conclamados a compartilhar dos custos e das responsabilidades do desenvolvimento global. Cada vez mais, países-membros do CAD estabelecem arranjos trilaterais ou triangulares com os países emergentes para oferecer CID a países de renda baixa. Tais arranjos levam ao compartilhamento de recursos desta CID, mas também podem dar maior voz aos novos atores, que passam a desempenhar papel mais influente e ativo na formulação e implementação de estratégias de promoção do desenvolvimento. Ademais, a ODA do CAD tornou-se menos significativa relativamente a outras fontes de financiamento para o desenvolvimento, como o financiamento climático, a filantropia, as remessas, os investimentos sociais corporativos – principalmente das indústrias extrativas –, os empréstimos financeiros e os investimentos estrangeiros diretos (Di Ciommo, 2014; Besharati, 2013, p. 12-16).

Por outro lado, os países emergentes também temem receber menos assistência dos países mais ricos da OCDE, especialmente em um contexto de crise econômica que tem afetado sobremaneira os Estados Unidos e a União Europeia. Por esta razão, também negam pertencer a uma categoria de *países emergentes*, preferindo se apresentar como países em desenvolvimento. Os países emergentes com frequência argumentam que a CID concedida pelos países-membros da OCDE constitui compromisso histórico, moral e ainda não cumprido, enquanto a CID concedida por países emergentes é resultante de relações de solidariedade, amizade e compartilhamento de experiências entre parceiros. Assim, a emergência de novos atores da CID não deveria ser utilizada como justificativa para aliviar tal compromisso (Besharati, 2013, p. 12-16).

2. A AGENDA GLOBAL DE DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

no início do século XXI a CSS ganha maior reconhecimento e voz em eventos internacionais. A Organização das Nações Unidas (ONU), o G-77, o G-8 e G-20, o ECOSOC e a OCDE organizaram eventos que buscaram gerar maior harmonização e coordenação entre os diversos atores da CID, sobretudo en-

tre os países desenvolvidos e os países emergentes. Concorrência e rivalidades entre estas organizações por certo surgiram neste contexto, dado que o G-77 e a ONU tendem a ser favorecidos e dominados pelos países em desenvolvimento, e a OCDE, pelos países desenvolvidos. Pela mesma razão, observa-se um processo de *forum shifting* ou *forum shopping*, no qual os diversos atores da CID buscam levar as negociações para o âmbito dos fóruns nos quais eles têm vantagens e podem conduzi-las de forma mais favorável.

O G-77 organizou várias conferências de alto nível, respaldando e promovendo iniciativas de CSS. A primeira das chamadas cúpulas do Sul foi realizada em Havana (2000) e a segunda, em Doha (2005). A declaração final da Cúpula de Havana³ enfatizou a importância da CSS no novo milênio, e particularmente do compartilhamento de tecnologia e conhecimento entre os países em desenvolvimento. A cúpula também determinou a realização de uma Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul em Marrakesh. A Declaração de Marrakesh e o Arcabouço de Marrakesh para a Implantação da CSS concebem a CSS como complementar à ODA, e não como seu substitutivo, reconhecendo a importância da parceria com ONGs, empresas, fundações e universidades na CID.⁴ A Declaração de Doha ratificou as declarações de Havana e Marrakesh e enfatizou a necessidade de reforma da ONU para assegurar uma maior participação dos países em desenvolvimento nos processos decisórios.⁵

Uma iniciativa pioneira na institucionalização do diálogo e aprendizado mútuo da CID ocorreu no âmbito da cúpula de 2007 do G-8 em Heiligendamm, com vistas à aproximação deste grupo com os países emergentes Brasil, China, Índia, México e África do Sul. Esta iniciativa foi estendida por dois anos adicionais em 2009, mas foi abandonada, com a emergência do G-20, antes da cúpula de 2010. Não obstante, ela produziu declarações conjuntas que enfatizaram a importância da efetividade da assistência para o desenvolvimento, da boa governança e dos acordos triangulares. Ainda assim, os países emergentes adotaram posição defensiva e insistiram na singularidade da CSS.

Mais importante, a cúpula do G-20 de 2010, em Seul, estabeleceu, em resposta à demanda da Coreia do Sul, um grupo de trabalho permanente sobre o

3 Declaration of the South Summit. Disponível em: <<http://goo.gl/Aa7Z95>>.

4 Marrakech Declaration on South-South Cooperation. Disponível em: <<http://goo.gl/rj3uHY>>.

5 Doha Declaration. Disponível em: <<http://goo.gl/04x6OR>>.

desenvolvimento, adotando dois documentos sobre o apoio aos países menos desenvolvidos: o chamado Consenso sobre o Desenvolvimento de Seul e um plano plurianual de ação com prazos para o cumprimento de objetivos. As principais omissões do grupo de trabalho e destes documentos têm sido sua indisposição de articular diretrizes universais para a CID e de reconhecer a relevância da equidade social e sustentabilidade ambiental para a redução da pobreza, ressaltando exclusivamente o papel do crescimento econômico. Porém, eles valorizam a diversidade dos modelos e experiências dos países do G-20, e o grupo de trabalho tem desenvolvido análises detalhadas de nove áreas do desenvolvimento com a cooperação de organizações internacionais, como a OCDE, a Organização Mundial do Comércio (OMC), as agências da ONU e os bancos regionais (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 248-250).

A Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento, promovida pela ONU em março de 2002 em Monterrey, observou a necessidade de fortalecer a CSS e a cooperação triangular como instrumentos para a promoção do desenvolvimento e o intercâmbio de experiências e estratégias exitosas. O Consenso de Monterrey enfatizou também a responsabilidade dos países em desenvolvimento de mobilizar recursos domésticos e a importância dos fluxos de capitais privados e do comércio para o desenvolvimento, tendo a assistência externa papel complementar neste processo. Neste período os fluxos de ODA para os países de renda média já se encontravam consideravelmente reduzidos. Também foi ressaltada a necessidade de harmonizar os procedimentos operacionais entre doadores, beneficiários e organizações internacionais, bem como de reduzir os custos de transação de forma a tornar a CID mais eficaz.⁶

Em dezembro de 2008, a Conferência Internacional de Seguimento sobre o Financiamento do Desenvolvimento da ONU produziu a Declaração de Doha, que reafirmou e deu continuidade ao Consenso de Monterrey. Ademais, a Declaração de Doha destacou que a CSS e a cooperação triangular representam recursos adicionais significativos para a CID; reconheceu suas particularidades e a existência de experiências e objetivos compartilhados; e ressaltou o papel dos países de renda média na CID.⁷

6 Monterrey Consensus on Financing for Development. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>>.

7 Doha Declaration on Financing for Development. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf>.

No final de 2009, realizou-se a Conferência de Alto Nível da ONU sobre a Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi, com a finalidade de examinar os trinta anos transcorridos desde o Plano de Ação de Buenos Aires (1978). O documento resultante desta reunião convocou os países em desenvolvimento para dar continuidade e intensificar as relações de CSS, bem como encorajou os países desenvolvidos a prosseguir explorando acordos triangulares de cooperação para o desenvolvimento. Além disso, o documento de Nairóbi salientou a necessidade de que os países em desenvolvimento melhorem os seus sistemas nacionais de informação, avaliem a qualidade e o impacto das ações da CSS e da cooperação triangular, e difundam e compartilhem suas experiências e as lições aprendidas.⁸

Não obstante o maior reconhecimento da CSS nesses eventos, o modelo dos Objetivos do Milênio (ODM) da ONU, baseado na Declaração do Milênio de 2000,⁹ permaneceu essencialmente baseado no modelo Norte-Sul da ODA. Ele envolvia monitoramento e avaliação periódica e rigorosa do cumprimento dos ODMs 1 a 7, cuja responsabilidade era dos países em desenvolvimento, em contraste com o oitavo ODM, qual seja, o de “estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento”, que carece de metas concretas e indicadores quantificáveis (Besharati, 2013, p. 15).

Entretanto, a questão da efetividade da CID, enfatizada tanto no documento de Nairóbi como nos ODMs, tem sido promovida em âmbito multilateral muito mais pela OCDE que pela ONU, em uma série de fóruns de alto nível, em Roma (2003), Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011). Ademais, o DAC implementa mecanismo de monitoramento e avaliação da CID dos seus países-membros (Ashoff, 2014), e há alguns poucos exemplos de países em desenvolvimento que também o fazem, como o African Peer Review Mechanism (APRM).

Essa preocupação com a efetividade e eficácia da ODA no início do século XXI resulta em grande medida de estudos empíricos que demonstraram que tal assistência não tinha contribuído para taxas mais altas de crescimento econômico nos países recipiendários,¹⁰ e muitas vezes poderia ser considerada

8 Nairobi Outcome Document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation. Disponível em: <<http://goo.gl/FtEKfC>>.

9 Declaração do Milênio das Nações Unidas. Disponível em: <<http://goo.gl/fuCmMT>>.

10 Ver notadamente Burnside e Dollar (2000).

contraproducente, incitando nos anos 1990 demandas por resultados positivos por parte dos contribuintes dos países da OCDE que a financiam. Notadamente, apesar do US\$ 1,8 trilhão em ODA destinados à África desde 1950, a pobreza no continente continuou a se expandir, enquanto foi reduzida significativamente no Sudeste Asiático, que recebeu relativamente muito menos ODA (Herbert, 2012, p. 67).

Contudo, em geral os países emergentes rejeitam as normas de monitoramento e avaliação do CAD, apesar dos esforços dos países-membros do CAD e do próprio CAD para que tais normas sejam também por eles adotadas. A partir do Fórum de Alto Nível de Paris, em 2005, os países emergentes foram convidados a participar do debate sobre estas normas. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, que resultou do fórum, estabeleceu princípios, indicadores e metas. Um rigoroso mecanismo de monitoramento gerenciado pelo secretariado do CAD foi montado com base na dicotomia entre países doadores e recipiendários, os quais teriam compromissos distintos.¹¹ Alguns países emergentes, como a Índia, a África do Sul, a China e o México, assinaram a declaração na condição de países recipiendários. O Brasil e a Venezuela, contudo, se recusaram a fazê-lo, considerando as relações verticais refletidas na declaração antitéticas aos valores centrais de sua CID. O Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda estabelecido pelo CAD foi composto por representantes tanto dos países doadores como dos recipiendários e contou com a participação ativa de alguns países emergentes, entre os quais a África do Sul, o Egito, a Colômbia, a Indonésia, a Tailândia, o México, Gana e a Turquia. O Fórum de Alto Nível de Acra, em 2008, reconheceu formalmente o papel e as particularidades da CSS e dos novos atores na CID, e particularmente dos países emergentes, buscando incorporá-los à agenda de efetividade da CID estabelecida em Paris.¹²

Uma força-tarefa sobre a CSS liderada pela Colômbia e a Indonésia buscou sinergias entre a CSS e a ODA, coordenando estudos comparativos e estudos de caso sobre a CSS. Com base nestes estudos, organizou-se o Evento de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento de Capacidades, em Bogotá, em março de 2010. Esta iniciativa, contudo, foi interpretada como

11 Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>>.

12 Accra Agenda for Action. Disponível em: <<http://goo.gl/Gfd94d>>.

tendo por objetivo minar o impacto da Conferência de Alto Nível da ONU sobre a Cooperação Sul-Sul, realizada poucos meses antes em Nairóbi. Por esta razão, países emergentes e, sobretudo, o Brasil, a Índia e a China bloquearam a adoção de uma declaração conjunta, temendo que ela restringisse sua atuação na CSS no futuro. Em resposta, outros países em desenvolvimento, entre os quais Egito, Gana, Moçambique, Peru e Vietnã, além da Colômbia, adotaram de forma independente a chamada Declaração de Bogotá, a qual enfatiza a necessidade de aumentar a voz do Sul, de melhorar sistemas de informação e de impulsionar a cooperação triangular a partir das vantagens comparativas dos diferentes atores da CID, mas praticamente não reconhece o papel da ONU.¹³ Portanto, o evento em Bogotá revelou de forma clara não somente a rivalidade entre o CAD/OCDE e a ONU, mas também entre os próprios países em desenvolvimento, uma vez que um conjunto deles estaria mais disposto a adotar as diretrizes do CAD/OCDE, enquanto outros, como os BRICS, se opuseram e resistiram firmemente a elas (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 251).

O Fórum de Alto Nível de Busan, em 2011, reuniu uma ampla gama de atores, incluindo representantes de países da OCDE, de países emergentes, de países de renda baixa, de organizações internacionais, do setor privado e da sociedade civil. A intenção era encontrar maneiras de harmonizar todos os tipos da CID sob normas universalmente acordadas, explorar complementaridades e estabelecer canais para o intercâmbio de experiências e aprendizado. A criação de uma plataforma mais ampla, inclusiva e legítima para a discussão da CID visava, não obstante, à incorporação da CSS às normas e aos padrões do CAD. Embora contando com as assinaturas de China, Índia, Brasil, África do Sul e Indonésia, o documento final do fórum apresentou compromissos consideravelmente mais fracos que os dos fóruns anteriores, em Paris e Acra, e refletiu em grande medida a crença de que a CSS é essencialmente distinta da ODA.¹⁴

A motivação para unificar e harmonizar normas e padrões da CID por meio de um regime internacional que estabeleça metas, critérios, indicadores e compromissos de um grande número de países é evitar a sobreposição de esforços, promover maior coerência e coordenação entre eles e explorar

13 Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnerships. Disponível em: <<http://goo.gl/FZ35wY>>.

14 Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>>.

suas sinergias e complementaridades potenciais, além de facilitar a provisão de bens públicos. Contudo, muitos dos representantes dos países emergentes consideram a história, os princípios e os modelos da CSS como incompatíveis com a ODA. Assim, não seria justificável avaliar a CSS pelos mesmos critérios e padrões do CAD.

Ademais, muitos dos países emergentes, incluindo os BRICS, perderam interesse na agenda pós-Busan, vista por eles com suspeição e como uma estratégia para impor normas e padrões de efetividade do CAD/OCDE, com os quais eles não concordam. A preocupação com a efetividade da CID reflete, ela mesma, uma agenda da OCDE que não é inteiramente compartilhada pelos países emergentes, cuja CID é relativamente pequena em valores monetários, historicamente recente e ainda sendo aprimorada – inclusive em termos de instituições nacionais – e implementada de forma voluntária, com base nas demandas dos países parceiros, sem as restrições de regras internacionais. Os custos de monitoramento e avaliação não seriam, portanto, justificados no âmbito da CSS. De uma forma geral, os países emergentes veem os debates promovidos pela OCDE como baseados em termos, conceitos e visões do passado, inadequados para a análise da realidade atual da CID.

Assim, embora o Primeiro Encontro da Parceria Global para a Eficaz Cooperação para o Desenvolvimento (em inglês, GPEDC), realizado em meados de abril de 2014 na Cidade do México, tivesse por objetivo iniciar uma nova era de igualdade entre os doadores tradicionais e os novos países parceiros no que diz respeito à cooperação internacional para o desenvolvimento, este objetivo não foi cumprido (Fues e Klingebiel, 2014). Os consensos e as divergências evidentes em Busan foram reforçados, e a perspectiva de construção de um novo regime global de cooperação para o desenvolvimento tornou-se altamente incerta.¹⁵ Alguns dos principais países em desenvolvimento deliberadamente minaram a legitimidade do encontro. Notadamente, China e Índia se ausentaram, e a representação brasileira deixou claro que somente compareceu para participar do diálogo, mas que de forma alguma o Brasil fazia parte da parceria global.

15 First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation: building towards an inclusive post-2015 development agenda. Disponível em: <<http://goo.gl/S4A4pq>>.

Na medida em que têm mostrado disposição para discutir normas e padrões universais da CID, os países emergentes – e especialmente o Brasil e a Índia – também insistem que o fórum adequado para fazê-lo seria a ONU, e não a OCDE. Em particular, o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento tem sido apontado como espaço mais legítimo e inclusivo para tais propósitos.¹⁶ Apesar do envolvimento considerável da ONU no encontro no México, com discurso de abertura do secretário-geral, Ban Ki Moon, e presença da chefe do PNUD, Helen Clark, uma mudança de âmbito institucional da OCDE para a ONU nas negociações relativas à CID surge como a alternativa mais viável para construção de uma parceria global. Tal mudança exigiria a construção de uma posição conjunta dos países que se engajam em CSS, além de novas fontes de financiamento (Renzi e Seifert, no prelo).

Contudo, apesar de sua maior legitimidade, a ONU abriga processos de negociação que são muitas vezes considerados ineficazes, e os países-membros da OCDE continuam a promover sua agenda, mesmo sem o envolvimento de países emergentes. Por dispor de relativamente grandes quantidades de recursos financeiros para promover tal agenda, financiam a participação nas discussões das delegações dos países de renda baixa, assim como de ONGs de países emergentes. Portanto, o mais provável é que a agenda da OCDE não seja abandonada, mas continue, apesar das suas concessões, muito longe da aceitação global almejada por seus defensores. Ademais, a ONU tem demonstrado uma incapacidade crônica de monitorar a implementação das suas normas, o que gera incentivos para a busca de outros fóruns.

Nesse contexto de profundas transformações e questionamentos da CID, a agenda de desenvolvimento pós-2015, que sucederá os ODMs, terá como maior desafio definir os compromissos e as responsabilidades dos atores nela envolvidos. Em particular, no curto prazo será necessário definir como esta

16 Em 2005, países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceram o Development Cooperation Forum (Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento – DCF) no âmbito do Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social – ECOSOC), com reuniões bianuais cujo objetivo é oferecer uma plataforma inclusiva para o diálogo e o aprendizado mútuos, com vistas à elaboração de princípios, normas e definições da CID universalmente aceitos, a facilitação da análise de informações sobre sua implementação e a promoção da transparência sobre a alocação e os gastos do seu financiamento. Contudo, o DCF tem feito pouco progresso mensurável desde sua criação, em razão da falta de vontade política e de financiamento para torná-lo operacional. Sua maior contribuição continua sendo de natureza técnica, na publicação de relatórios com dados sobre a Cooperação Sul-Sul (CSS) e suas modalidades (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 252-254).

agenda será implementada, quais atores serão responsáveis por quais compromissos e, crucialmente, como ela será financiada (Besharati, 2013, p. 13-15).

No médio e longo prazos, o principal desafio da comunidade global referente à CID será a elaboração de um arcabouço institucional e normativo que unifique, harmonize e dê coerência a essa agenda, incorporando as visões dos países emergentes, assim como aquelas da OCDE. Por um lado, os países da OCDE têm maior experiência acumulada com a CID e, já tendo investido na harmonização e coordenação de sua ODA, principalmente via CAD, desejam proteger seus princípios já acordados e padrões já testados da objeção de novos entrantes no regime internacional. Por outro lado, países emergentes defendem sua autonomia para o aprendizado e para desenvolver abordagens distintas para CID, baseadas em suas próprias experiências (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 244).

Um novo regime global da CID serviria para, a partir de uma abordagem mais inclusiva, estabelecer uma divisão de trabalho que explore mais e melhor as potencialidades, vantagens comparativas e complementaridades que os numerosos atores da CID contemporânea possuem, bem como as contribuições que eles podem oferecer ao desenvolvimento no século XXI. Embora sua viabilidade seja questionável, as alternativas a tal regime, quais sejam, a ausência de normas e uma agenda comum ou a criação de um regime separado para a CSS, permanecem problemáticas em um mundo cada vez mais globalizado, onde há maior consciência acerca da necessidade da provisão de bens públicos internacionais e da depreciação relativa entre países (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 4; 254-255). Por fim, para ser realmente inclusivo e viável, um novo e expandido regime da CID não deve ser construído somente pelos países da OCDE e os países emergentes, mas permitir igualmente a participação mais assertiva dos países de renda baixa e as contribuições do setor privado e da sociedade civil global.

ANDRÉ DE MELLO E SOUZA · Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

REFERÊNCIAS

ASHOFF, Guido. Managing international development cooperation: institutional frameworks, organisational structures and lessons learned of OECD donors. In: PÉREZ, Jorge; SIDIROPOULOS, Elizabeth; CHATURVEDI, Sachin. (Eds.). *Development agencies in emerging powers*. Johannesburg: SAIIA, 2014. No prelo.

BESHARATI, Neissan Alessandro. *Common goals and differential commitments: the role of emerging economies in global development*. Johannesburg: German Development Institute, 2013. (Discussion Paper, n. 26).

BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David. Aid, policies and growth. *American Economic Review*, v. 90, n. 4, p. 847-868, Sept. 2000.

BUTHE, Tim; MAJOR, Solomon; MELLO E SOUZA, André. The politics of private foreign aid: humanitarian principles, economic development objectives, and organizational interests in NGO private aid allocation. *International organization*, Cambridge, v. 66, n. 4, p. 571-607, Oct. 2012.

CHATURVEDI, Sachin. Development cooperation: contours, evolution and scope. In: CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. (Eds.). *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* New York: Zed Books, 2012.

CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. Introduction e conclusion. In: _____. (Eds.). *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* New York: Zed Books, 2012.

DI CIOMMO, Mariella. *Development cooperation for the future: the increasing role of emerging providers*. Bristol: Development Initiatives, Mar. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/oKQV1M>>.

EASTERLY, William. *The tyranny of experts: economists, dictators, and the forgotten rights of the poor*. New York: Basic Books, 2014.

ECOSOC, *Support to UN Development Cooperation Forum 2010: South-South and triangular cooperation: improving information and data*. New York: ECOSOC, 4 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20study%20%28ssc%29%20-%20november%202009.pdf>>.

FUES, Thomas; KLINGEBIEL, Stephan. Unrequited love: what is the legacy of the first Global Partnership summit? *The Current Column*, Berlin, 17 Apr. 2014.

FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New Delhi: Oxford University Press, 2004.

HERBERT, Ross. Sixty years of development aid: shifting goals and perverse incentives. In: CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. (Eds.). *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* New York: Zed Books, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Welcoming new partnerships in international development co-operation*. Paris: OECD, 6 Apr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/4UZEU8>>.

RENZIO, Paolo; SEIFERT, Jurek. South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. *Third world quarterly*, v. 36, n. 1, 2015. No prelo.

UN – UNITED NATIONS. *Millennium development goals progress report*. New York: United Nations, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/wZRNOE>>.

UNDP Special Unit for South-South Cooperation. *Towards A Consolidated Development Platform for the South*, prepared for 2nd G-77 Eminent Persons Group meetings. New York: UNDP, oct 18-19, 2007. Parte I



**ENFRENTANDO FUTUROS DESAFIOS
ENERGÉTICOS: CIDADES SUSTENTÁVEIS,
MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

CIDADES INTELIGENTES – NOVOS AGENTES DE MUDANÇA?

Ton Dassen¹

O RENASCIMENTO DA CIDADE

Após um período de declínio urbano nas décadas de 1970 e 1980, quando as cidades eram consideradas lugares de acúmulo de problemas sociais e ambientais, elas agora são vistas como *locus* de crescimento econômico e inovação. Esse renascimento da cidade começou em países desenvolvidos, onde as sociedades industriais estavam transformando-se em economias do conhecimento, mas agora esse fenômeno se disseminou também para países em desenvolvimento. Enquanto isso, os economistas vêm demonstrando que as cidades tornam as pessoas mais produtivas. A produtividade está comprovadamente correlacionada com o índice agregado de “massa urbana”, o número de habitantes de uma cidade. A produtividade do trabalho cresce de 2% a 10% a mais com cada duplicação da massa urbana. Nas cidades, as pessoas compartilham, competem e aprendem (de Groot et al. 2009).

Desde então, o renascimento econômico da cidade difundiu-se para uma agenda mais ampla. Logo depois que recuperaram a popularidade, as cidades conectaram-se ao debate global sobre a degradação ambiental e o esgotamento de recursos. Elas foram consideradas capazes de efetuar a mudança necessária para enfrentar esses desafios globais urgentes e crescentes. A ideia de que as cidades seriam capazes de “fazer a diferença” ganhou várias molduras, como “cidades sustentáveis”, “cidades verdes”, “cidades resilientes” e, recentemente,

1 Esta contribuição baseia-se, em parte, no ensaio “On Being Smart about Cities – Seven Considerations for a New Urban Planning and Design”, escrito por Maarten Hajer e publicado no livro *Smart about cities – Visualising the challenge for 21st century urbanism* (Hajer, M. e Dassen T., NAIo10 publishers / PBL publishers, 2014).

“cidades inteligentes”. Ela reivindicou a cidade como um lugar onde surgiriam as mudanças sociais e institucionais, como aconteceu antes na história, e como um centro de governança. Existem hoje inúmeras publicações que defendem que as cidades devem ser levadas mais a sério quando se trata de um modelo de governança para enfrentar os desafios globais. Isso não é muito notável, levando-se em conta as ambições das cidades para enfrentar esses desafios, mas ainda não é plenamente reconhecido pelos governos nacionais e os organismos intergovernamentais. Tradicionalmente, a complexidade urbana era vista como um obstáculo enorme para uma forma de governança que seria capaz de promover eficazmente o potencial das cidades. Porém, percebemos cada vez mais que as características urbanas típicas de densidade, diversidade e dinamismo são, na verdade, os ingredientes para o seu poder inovador e, portanto, são as características urbanas cruciais a serem apreciadas e previstas.

A proposição de que as cidades podem ser agentes novos e poderosos de mudança é intrigante. O número de cidades ao redor do mundo é grande e crescente, em especial nas categorias de tamanho pequeno e médio (0,5 a 1 milhão e 1 a 5 milhões de habitantes) (UN DESA 2014). As cidades tentam estimular a energia de seus cidadãos e empreendedores e são estimuladas por eles, os quais trazem inúmeras ideias e iniciativas para melhorar o ambiente da vida urbana. As conquistas resultantes podem ser impressionantes, por exemplo, quando se trata da redução dos impactos sobre o ambiente. As cidades são criativas na produção de “soluções” sob medida e aprendem com rapidez, na medida em que as redes urbanas são capazes de absorver novos conhecimentos e se ajustar às novas realidades cotidianas. De um ponto de vista tradicional, pode-se concluir que a maioria das iniciativas urbanas fracassa, pois as metas iniciais raramente são alcançadas. Isso aponta para a questão de qual seria o potencial transformador das cidades. O que o renascimento das cidades implicaria se elas fossem capazes de efetivamente reunir e compartilhar suas ambições, experiências e habilidades de aprendizagem?

O DISCURSO DA CIDADE (INTELIGENTE)

É óbvio que o potencial de transformação das cidades não é algo que possa ser organizado de imediato. Ele exige uma compreensão completa das cidades e de suas redes. Aqui, temos de saber que a cidade é muito complexa para ser compreendida completamente. A questão é como a cidade poderia ser entendida

de modo a revelar insights relevantes e úteis para um estilo de governança que pudesse estimular e agrupar a energia das cidades.

Quando se trata de cidades, é importante, em primeiro lugar, perceber que nossa complexidade urbana é reduzida por sua linguagem. Essa redução não acontece de uma forma neutra e aleatória, pois isso não permitiria nenhum entendimento comum, tampouco a construção de coalizões e, conseqüentemente, nenhum progresso em um ambiente que nos desafia todos os dias. Em seu livro *Smart about Cities – visualising the challenges for 21st century urbanism* [Inteligente a respeito das cidades – visualizando os desafios para o urbanismo do século XXI] os autores holandeses Maarten Hajer e Ton Dassen exploram o conceito de cidade inteligente do ponto de vista da análise do discurso (Hajer e Dassen, 2014). Um discurso é definido como “um conjunto de noções, ideias, conceitos e classificações mediante as quais se atribui significado aos fenômenos sociais e físicos, o qual é produzido e reproduzido em um conjunto identificável de práticas” (Hajer, 2009). Hajer e Dassen consideram a “cidade inteligente” a mais recente em uma longa fila de categorias urbanas a aparecer como uma nova camada no topo do debate atual sobre os desafios que as cidades encaram.

Uma vez que a cidade inteligente é um discurso formativo que está redefinindo nosso ambiente urbano a um ritmo acelerado, isso pede uma reconceituação, a fim de ser compreendido. Nas palavras de Hug March e Ramon Ribera-Fumaz, a cidade inteligente é um conjunto de complexos processos socioecológicos, tecnológicos e econômicos que não só são instilados pelas relações de poder na cidade como também as reconfiguram (March e Ribera-Fumaz, 2014). Ao conceber a cidade inteligente dessa maneira, enfatiza-se a necessidade de um olhar mais atento aos atores específicos em seus cenários e contextos específicos. Como eles definem certas questões e a partir de que interesses? Como eles organizam coalizões? Como suas ambições se materializam em práticas tangíveis, em produtos, serviços e regras, levando a que padrões socioeconômicos? E, por último, mas não menos importante, quem tira proveito disso e quem não tira?

Este artigo aponta para a importância do discurso urbano, descrevendo, em primeiro lugar, o quadro mais amplo. Ele argumenta que o surgimento da cidade inteligente pode ser compreendido a partir de duas tendências já antigas e interagentes. Depois, pede uma melhor compreensão do fenômeno da cidade inteligente, desenvolve os poucos insights aprofundados e divulgados

por pesquisas e defende a ideia de que um urbanismo inteligente do século XXI exige mais um passo a ser dado, aquele que vai além da intervenção conceitual e política.

PARA UM FUTURO URBANO INTELIGENTE

Um raciocínio útil sobre o papel que as cidades podem desempenhar na governança dos desafios globais requer, em primeiro lugar, uma análise sólida da evolução atual e suas interações. Aqui, considero que três aspectos que interagem muito são altamente relevantes para uma compreensão mais profunda do nosso futuro urbano: i) a urbanização global e seus impactos; ii) a tecnologia da informação e comunicação (TIC) como a tecnologia do século XXI; e iii) a culminância do crescente poder econômico e político das cidades e o suposto potencial da TIC para melhorar a cidades, em grande parte captado pelo conceito de cidade inteligente.

Urbanização mundial

Pela primeira vez na história da humanidade, a urbanização é um fenômeno global. Vindo de uma taxa de urbanização mundial de apenas 2% em 1800 e 30% em 1950, hoje estamos um pouco acima de 50% e espera-se que essa porcentagem cresça para 70% até 2050, ou seja, em apenas 35 anos. A população mundial deverá continuar a crescer, de mais de 7 bilhões hoje para 9,3 bilhões (8,1-10,6) em 2050. A expectativa é de que todo esse aumento de 2,3 bilhões de pessoas será acomodado em cidades (UN DESA 2014). Devido ao seu crescimento, as cidades se tornarão mais importantes, tanto econômica quanto politicamente.

Quais são as implicações desse fenômeno de urbanização maciça? Os 2,3 bilhões de pessoas a mais vão exigir a construção de, por exemplo, mais moradias, escritórios e estradas – e isso nem inclui quase um bilhão de pessoas que vivem atualmente em assentamentos urbanos informais. O Banco Mundial sugere que será necessário um investimento entre US\$ 30 e 50 bilhões em infraestrutura, somente nos próximos vinte a trinta anos (Doshi et al 2007; Airoidi et al 2010; Hoornweg e Freire 2013). Um número impressionante, equivalente ao valor de todas as empresas atualmente listadas nas bolsas de valores de todo o mundo. Ou, para tornar mais tangível: isso significaria um investi-

mento per capita de US\$ 5 mil durante esse período. Não é preciso dizer que o investimento em novas cidades, a fim de expandi-las e modernizá-las, é uma proposta de negócio gigantesca. E enquanto os números da população aumentam em 30%, o PIB deverá aumentar quase quatro vezes mais (PBL 2012). À medida que suas populações aumentam e se tornam mais afluentes, as cidades enfrentam o desafio de administrar transporte, água, esgoto e energia, sendo provável que a demanda ultrapasse em muito a oferta. Além disso, o crescimento descoordenado das cidades dispersou suas populações, com mais gente vivendo nas periferias urbanas e aumentando assim os custos do fornecimento de infraestrutura e serviços (Hoornweg e Freire 2013).

O que todos esses números acarretam para a pressão sobre o ecossistema global? Num cenário normal, projeta-se que o consumo de energia mundial aumentará em 80% até 2050. Desse aumento, espera-se que 85% sejam cobertos pelo uso de combustíveis fósseis, o que significa que as emissões de gases do efeito de estufa aumentarão em 70%, em comparação com os níveis de 1990 (PBL, 2012). Além disso, espera-se um aumento de 50%, na demanda mundial de água potável até 2050. Nessa data, projeta-se que 40% da população mundial deverão viver em regiões urbanas, sofrendo de escassez de água (OMS e UNICEF, 2013). E para alimentar o mundo, serão necessários 10% a mais de terras agrícolas – e ainda mais, se quisermos erradicar a fome. Algumas das terras aráveis serão cultivadas em regiões próximas das cidades, onde aumentará a pressão sobre os sistemas de água e de solo vitais. A expansão de terras agrícolas se fará às custas da qualidade dos ecossistemas vitais e, por fim, também às custas da biodiversidade (PBL, 2012). Em outras palavras, as cidades, que ocupam menos de 2% das terras do planeta, são as áreas onde a maioria desses recursos será utilizada. Com a urbanização maciça que está por vir, as cidades se tornarão cada vez mais vulneráveis aos impactos do esgotamento de recursos e da degradação dos ecossistemas. A construção e reconstrução de cidades que sejam resilientes e que possam funcionar com segurança dentro de fronteiras planetárias é definitivamente um dos maiores desafios do nosso século.

O renascimento da cidade contrasta com a incapacidade das nações para enfrentar a crise ecológica aparentemente inevitável que o mundo enfrenta. Ao longo das duas últimas décadas, essa crise global de governança aumentou e as nações não foram capazes de chegar a medidas ou acordos eficazes para deter a mudança climática, o declínio da biodiversidade ou o esgotamento de recursos. Isto dá ao público em geral a impressão de que os políticos falam sem

parar, mas não agem, até que seja literalmente tarde demais. Aparentemente, as cidades oferecem uma alternativa atraente para os cidadãos e empresários, que agem com a consciência de que são necessárias novas soluções viáveis. Isso explica porque a energia positiva que as cidades estão criando contrasta tão nitidamente com a crise global de governança. No nível administrativo da cidade, as discussões políticas não estão sendo captadas por análises de custo-benefício, como é o caso das nações, mas surgem da consciência local que as cidades terão de suportar o fardo, pois já abrigam mais de metade da população mundial.

Tecnologia da informação e comunicação (TIC)

A tecnologia da comunicação e informação (TIC) é considerada a tecnologia do século XXI. Após algumas décadas de inovação, desenvolvimento e implementação, a TIC atingiu agora o estágio de maturidade. Embora relativamente invisível no tecido urbano, tornou-se essencial na organização do cotidiano de bilhões de habitantes das cidades. Considera-se cada vez mais que a infraestrutura e, sobretudo, os dados gerados por esse uso massivo de TIC têm um enorme potencial para mudar a cidade, não só no nível individual, mas também no nível sistêmico de como uma cidade é organizada e governada. A TIC é vista como disruptiva, no sentido de que é capaz de se desenvolver de um modo que levará à mudança sistêmica. Em um importante relatório do Instituto McKinsey (2013) que classifica as dez tecnologias mais disruptivas, a internet móvel está em primeiro lugar, a internet das coisas ocupa a terceira posição e a nuvem, a quarta. A automação do trabalho do conhecimento e a robótica avançada estão em segundo e quinto lugares, respectivamente. É claro que todas elas estão intimamente relacionadas e cada uma delas não poderia chegar à maturidade sem os elementos de TIC que possibilitam oportunidades supervelozes e disseminadas para compartilhar informações e comunicar-se. O mais importante, porém, é que essas novas tecnologias criam novos arranjos relacionais e organizacionais entre fluxos, objetos e cidadãos.

A energia da cidade inteligente

Um estudo realizado por De Jong et al. (2015) mostra que a “cidade inteligente” está em forte ascensão nos dois últimos anos, a julgar pela grande frequência

com que é discutida em revistas acadêmicas. Esses autores também argumentam que a cidade inteligente parece ter-se tornado uma categoria cada vez mais dominante da política de modernização urbana, incorporando uma perspectiva conceitual distinta (De Jong et al. 2015). Hajer e Dassen também consideram a cidade inteligente um conceito claramente novo. Eles descrevem a agenda da cidade inteligente da seguinte maneira: “A agenda da cidade inteligente propõe um aprimoramento digital que tornará as cidades mais eficientes. Ela promete uma era de planejamento urbano inovador, impulsionado por tecnologias urbanas inteligentes que tornarão as cidades mais seguras, mais limpas e, sobretudo, mais eficientes. Por trás de tudo isso está a aplicação das TIC. As cidades inteligentes perceberão os comportamentos por meio de megadados e usarão esse feedback para gerenciar a dinâmica urbana e os serviços afinados. O planejamento urbano será uma experiência contínua, com as cidades servindo de “laboratórios vivos” para novos produtos e serviços” (Hajer e Dassen, 2014).

Muitas cidades estão sob o feitiço do entusiasmo da agenda da cidade inteligente. Nos 28 Estados-Membros da União Europeia, muitas cidades já estão trabalhando com “tecnologias inteligentes” em vários aspectos. Um relatório de 2012 feito para a Direção Geral de Políticas Internas da União fornece um mapa das cidades inteligentes da UE (Parlamento Europeu 2012). Para esse relatório, estudaram-se documentos de política urbana de quase quinhentas cidades. Com o objetivo de chegar a um mapeamento e classificação, o estudo investigou se a TIC foi usada como um facilitador em iniciativas de um ou mais campos da governança, pessoas, moradia, mobilidade, economia e meio ambiente. Está claro que não se considerou inteligentes apenas as cidades assim autodenominadas. O estudo revela que 240 cidades (51%) implementaram ou propuseram iniciativas de cidade inteligente (CI). Em cerca de metade dessas cidades, iniciativas CI foram de fato testadas ou implementadas; na outra metade, estavam apenas na fase de planejamento. Além disso, o estudo mostra que as cidades menores tinham relativamente menos iniciativas CI. Quase todas as cidades maiores exibiram características de CI. A maioria das iniciativas ocorreu nas áreas de meio ambiente (33%) e mobilidade (21%).

O número de iniciativas inteligentes e o número de áreas foram ambos usados para classificar as cidades inteligentes. O resultado mostrou que Amsterdã, Barcelona e Helsinque são as cidades mais inteligentes da União Europeia. Elas classificam-se habitualmente entre as principais cidades inteligentes, o que faz com que sejam os lugares onde as melhores práticas podem ser estu-

dados e posteriormente adotadas em outras cidades. Nesse ponto, a questão-chave para a governança da rede urbana entra em jogo: o que se pode dizer sobre as capacidades de aprendizagem das cidades (mais) inteligentes e o que isso significa para a aprendizagem interurbana? A definição funcional de uma cidade inteligente, de acordo com a classificação do relatório da UE, é: “Uma cidade inteligente é uma cidade que procura resolver as questões públicas mediante soluções que utilizam TIC, com base em parcerias de múltiplas partes interessadas baseadas no município”. À primeira vista, essa definição é um tanto óbvia, mas um olhar mais atento revela uma visão típica sobre tecnologia e governança. A TIC parece ser considerada a solução, o que ignora o fato de que essas tecnologias e sua aplicação são susceptíveis de serem contestadas por algumas partes interessadas, ou na melhor das hipóteses, serem vistas apenas como um meio de encontrar ou habilitar as soluções. Isso parece implicar que essas tecnologias são soluções que a cidade poderia simplesmente “ligar”, em vez de reconhecer que sua aplicação se desenvolve a partir das necessidades da cidade e de suas opções disponíveis.

EM BUSCA DA CIDADE INTELIGENTE EXISTENTE

Nossa reflexão sobre cidades inteligentes parte da noção de que muita coisa está acontecendo em nossas cidades – que tecnologias da informação e comunicação “inteligentes” parecem ocupar uma posição central e que, no nível político, grande parte disso é adotada ou pelo menos aceita sem muito debate. Isso sugere que as iniciativas que envolvem tecnologia “inteligente” contribuem indiscutivelmente para as necessidades da sociedade e para as metas políticas estabelecidas pelos governos.

Hajer e Dassen afirmam que a transição urbana não é simplesmente uma questão de combinar problemas com soluções; é uma tarefa complexa e multifacetada. Um aspecto típico dessas transições é o surgimento de coalizões de forças que, entre elas, criam o poder de persuasão para concretizar a mudança. Os atores que agem dentro tais coalizões não concordam necessariamente com todos os detalhes, mas estão de acordo com uma orientação estratégica e compartilham uma linguagem para discutir as cidades (Hajer e Dassen, 2014).

O exame do conceito de cidade inteligente do ponto de vista da análise do discurso revela, antes de tudo, algumas expressões e termos dominantes, tais como “redes inteligentes”, “megadados”, “eficiência”, “infraestrutura”, “sistema”,

“energia”, “monitoramento” e “informação”. Isso ressalta uma visão gerencial das cidades, com ferramentas de TIC “ligadas” para administrá-las. Esse ponto de vista salienta ainda que os discursos fazem o seu trabalho político como cola de coalizões. São essas coalizões discursivas que reproduzem uma forma particular de olhar para as cidades. Normalmente, as cidades inteligentes são discutidas em fóruns cruzados, nos quais empresas, governo e institutos do conhecimento se encontram. Eles estão voltados para uma ideia organizacional em particular. Novas oportunidades são predominantemente ligadas a parcerias público-privadas em que as empresas ajudam na prestação de serviços públicos. Como parte dessa mudança de infraestrutura pública para infraestrutura público-privada (na forma dessas parcerias), é provável que mude a maneira pela qual os consumidores pagam pelos serviços urbanos. As “obras públicas” serão substituídas por um enfoque do tipo “pay per” (Graham e Marvin, 2001). Trata-se de mudanças potencialmente enormes. Eles podem proporcionar uma excelente proposta de negócio privado, mas menos atenção está sendo dada ao modo como compreensões particulares da cidade inteligente se relacionam com o sistema atual de governança, ou, com efeito, com a sociedade civil urbana. É provável que isso explique também por que o discurso da cidade inteligente trata a inovação principalmente como uma questão tecnológica. Com frequência, isso se aproxima do sublime tecnológico – a glorificação de novas possibilidades. A questão de avançar com muita rapidez do problema para a solução é que as próprias condições para se alcançar um futuro de cidades habitáveis e estimulantes não são efetivamente discutidas. Trata-se de uma omissão, pois o mundo urbano complexo não permite a aplicação ou transferência rápida de soluções. Sabendo como foram difíceis as implementações bem-sucedidas de projetos de TIC, mesmo em ambientes bastante rotineiros, como as burocracias governamentais, parece importante que se dê mais atenção às condicionalidades das aplicações bem sucedidas. E, por último, mas não menos importante, o discurso da cidade inteligente é notoriamente fraco em consciência histórica. Por que as coisas são do jeito que são? A história do urbanismo nos ensina que os atuais desafios assustadores têm precedentes. A análise e a reflexão sobre as transições anteriores mostram que estas estavam longe de ser exercícios coerentes; não havia projetos e tampouco elas eram previsíveis.

Rob Kitchen, um renomado estudioso da cidade inteligente, também salienta que boa parte do que se escreve e do que se fala sobre cidades inteligentes parece ser não-ideológico, de senso comum e pragmático. No entanto, ele

também aponta para deficiências entre os estudos de orientação mais crítica, que impedem o remodelamento e a compreensão da agenda da cidade inteligente. Desse modo, pede pesquisas sobre as cidades que já são inteligentes: “A fim de chegar a respostas e insights fundamentados para intervenção na política urbana, são necessários estudos de caso muito mais empíricos e pesquisas comparativas de iniciativas específicas de cidades inteligentes que contrastem o desenvolvimento de cidades inteligentes em diferentes localidades e o engajamento colaborativo fraco com várias partes interessadas” (Kitchen, 2014). Até o momento, tivemos apenas um punhado de estudos sobre as cidades inteligentes existentes, do ponto de vista do ator e com o objetivo de explicar o discurso subscrito por esses atores. Aqui, discutimos brevemente o estudo feito por March e Ribera-Fumaz (2014) sobre a cidade inteligente de Barcelona e uma pesquisa em andamento realizada na cidade inteligente de Amsterdam pela Agência de Avaliação Ambiental da Holanda PBL, em cooperação com a Universidade de Amsterdam.

Cidade inteligente de Barcelona

Um estudo valioso nesse contexto é o de Hüge March e Ramon Ribera-Fumaz (March e Ribera-Fumaz, 2014). Ele mostra que a cidade de Barcelona queria se tornar a protagonista da transformação inteligente das cidades. Em 2011, seu prefeito recém-eleito proclamou Barcelona uma cidade inteligente. A ambição da cidade era tornar-se autossuficiente em seu consumo de energia, outorgando poder a seus cidadãos mediante melhorias tecnológicas. Essa ambição foi montada sobre uma forte narrativa urbana de seu principal arquiteto, Vicente Guallart. A narrativa de Guallart concebe a cidade como um sistema de sistemas que expõe algumas patologias urbanas, ou seja, um planejamento insustentável do século XX para os desafios do século XXI. O meio ambiente surgiu como a dimensão-chave por trás do planejamento urbano e atraiu capital e empresas. Planejaram-se várias intervenções espaciais, sendo a mais icônica o prédio autossuficiente da Mídia TIC. Um edifício projetado para abrigar um fórum cidadão, um lugar para interação. Outro projeto foi a conexão do distrito 22@ a um sistema de aquecimento urbano. Aqui, mais uma vez, os cidadãos deveriam desempenhar um papel fundamental.

March e Ribera-Fumaz mostram que poucas das intenções de envolver e dar poder aos cidadãos se concretizaram. Naquela ocasião, Barcelona foi atin-

gida por uma grave crise econômica, puseram-se em prática medidas de austeridade e houve uma mudança no governo municipal. O nome do edifício Mídia TIC foi mudado para Barcelona Growth Centre e atualmente abriga somente empresas de TIC. O sistema de aquecimento urbano foi efetivamente desenvolvido e é atualmente gerido por Districlima, uma parceria público-privada, tendo a Cofely (uma empresa que faz parte da GDF Suez) como sua principal parceira. O projeto está montado em torno do interesse crescente da GDF Suez em Barcelona como parceira para projetá-la e transformá-la numa “cidade do futuro”. March e Ribera-Fumaz argumentam que o termo “cidadão” foi gradativamente substituído pelo de “usuário”, e o conceito de cidade inteligente tende a resultar numa despolitização do planejamento e da administração da cidade.

Cidade inteligente de Amsterdam

Em Amsterdam, a cidade inteligente é uma iniciativa sob a égide do Conselho Econômico de Amsterdam (AEB). Trata-se de uma plataforma de mais de setenta iniciativas. Somente algumas delas foram iniciadas pela câmara municipal, pela AEB ou por grandes empresas. A maioria foi iniciada por atores locais, do proprietário da Amsterdam Arena, aos cidadãos que moram na mesma rua ou bairro. Isso conduz a uma diversidade de ideias e uma mistura de iniciativas, tanto em grande escala como de baixo para cima, e nem todas elas rotuladas necessariamente de inteligentes.

Um estudo exploratório em andamento, orientado para o ator, aponta para a importância de compreender plataformas da internet, interfaces digitais que visam servir como mercados para todos os tipos de serviços. As origens dessas plataformas variam de iniciativas dos cidadãos a empresas “tradicionais” (por exemplo, as de energia ou saúde) e empresas de internet (por exemplo Uber, Instacart, Alibaba, Airbnb, Seamless, Twitter, WhatsApp, Facebook e Google). Essas plataformas relacionam-se apenas em parte com o discurso da cidade inteligente, mas mostram claramente características que as tornam capazes de marginalizar certas iniciativas e intervenções locais ou mesmo nacionais. Alguns consideram até que essas plataformas são prejudiciais para o modo como estão organizadas funções urbanas essenciais, tais como transportes, energia e saúde. Neste momento, no entanto, ainda não está claro se essas plataformas são cavalos de Tróia, limitando seriamente o espaço para iniciati-

vas locais, ou são uma bênção disfarçada, rompendo interesses estabelecidos e acelerando transições urbanas verdes e inclusivas.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Os avanços da cidade inteligente em Barcelona e Amsterdam, vistos de uma perspectiva orientada para o ator, mostram que, em um nível global, elementos do discurso mundial sobre a cidade inteligente desempenham um papel em contextos locais. As perspectivas da gestão (ganhos ambientais e economia de custos através da eficiência), da sociedade (capacidade de agir e autonomia) e da economia (vantagens competitivas através da inovação) estão reconhecidamente presentes no processo de construção de uma cidade inteligente. As narrativas dominantes, no entanto, exibem claramente uma forte componente cultural e são emolduradas e reformuladas por ambições e capacidades locais. O discurso da cidade inteligente ainda está bastante desestruturado e, com certeza, ainda não foi institucionalizado numa escala urbana. O que estamos vivendo é uma mudança do discurso do planejamento e design urbano em nível mundial. Momentos de mudança de discurso são momentos de oportunidade. Eles criam espaço para novos atores com novos interesses e, em consequência, para a inovação social e institucional. As cidades, como lugares característicos de troca, inspiração e abertura, são os locais onde se pode esperar que brotem essas inovações.

Sem dúvida, há um enorme potencial de transformação dentro das cidades e, sobretudo, em redes de cidades. Sob esse aspecto, os números falam por si. Hoje, existem milhares de cidades e seu número ainda está crescendo, cada uma com um grande número de cidadãos e empresários, todos objetivando e experimentando melhorar a sua cidade. Se “a cidade” é capaz de canalizar e captar a energia do discurso da cidade inteligente de maneira adequada às suas capacidades ímpares, eis uma questão ainda em aberto. Com efeito, isso exigiria um esforço de colaboração sem precedentes de cientistas e estudiosos de políticas, designers, planejadores e profissionais locais – de políticos e trabalhadores de bairro a empresários locais e cidadãos enérgicos. Esse conjunto de atores pode infundir no discurso sobre a cidade inteligente uma compreensão do que são as cidades, do que elas são capazes, como poderiam ser governadas e como o conhecimento poderia ser organizado, tanto dentro como entre as cidades. Esse grupo pode também refletir criticamente sobre o que achamos

que está acontecendo em nossas cidades, através da análise de tendências e conceitos, da visualização de ideias inovadoras e da prática de novas abordagens. Desse modo, um conjunto de imaginários urbanos entraria em jogo. Suas respectivas oportunidades e chances podem ser debatidas, proporcionando assim um contrapeso para o imaginário atualmente adotado que sugere que as cidades são lugares administrados de forma mais eficiente recorrendo-se a tecnologias de informação e comunicação.

O aprendizado rápido em todas as áreas da ciência, do design e da prática parece ser um pré-requisito para orientar a energia positiva atual que é gerada pelo debate mundial sobre as cidades de uma forma que possa contribuir para um mundo que atue dentro de limites planetários e que seja também socialmente justo e resistente a choques futuros. Sem uma ação colaborativa suficiente nessas áreas, o conceito de cidade inteligente não revelará seu futuro ainda oculto, em um ponto no tempo em que as recompensas potenciais possam ser colhidas e os riscos enfrentados. Sem um reconhecimento oportuno do que o discurso da cidade inteligente implica, a atenção e o dinheiro fluirão no sentido de tornar os sistemas urbanos existentes mais eficientes, ao passo que, do ponto de vista da mudança transicional visada, são necessários novos e melhores sistemas.

REFERÊNCIAS

- AIROLDI M., BISCARINI L. e SARACINA V. *The Global Infrastructure Challenge: Top Priorities for the Public and Private Sectors*. Boston Consulting Group, Milão, 2010.
- GRAHAM S e MARVIN S. *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities*. Routledge Londres e Nova York, 2001.
- DE GROOT H. L. F., POOT J. e SMIT M. J. Agglomeration, innovation and regional development: Theoretical perspectives and meta-analysis-analysis. In: CAPELLO, R. e NIJKAMP, P. (eds), *Handbook of regional growth and development theories*, 2009, p. 256-81.
- DOSHI V., SCHULMAN G. e GABALDON D. "Light! Water! Motion!". *Strategy and Business*, 47, p. 39-53, 2007.
- EUROPEAN PARLIAMENT. *Mapping Smart Cities in the EU*, Bruxelas/Estrasburgo, 2012.
- HAJER M. A.. *Policy Making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- HAJER, M. e DASSEN T. *Smart about Cities – Visualising the challenge for 21st century urbanism*. NAIo10 publishers / PBL publishers, Rotterdam/Haia, 2014.
- HOORNWEG D. e FREIRE M. *Building sustainability in an urbanizing world*, A Partnership Report. Urban Development Series Knowledge Papers, no. 17, 2013.
- DE JONG M., JOSS S., SCHRAVEN D., ZHAN C., WEIJNEN M. "Sustainable, smart, resilient, low carbon, eco, knowledge cities; making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization". *Journal of Cleaner Production*, 2015. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.02.004>.
- KITCHEN R. *Making sense of smart cities: addressing present shortcomings*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2014. doi:10.1093/cjres/rsuo27.
- MARCH H. e RIBERA-FUMAZ R. *Smart contradictions: The politics of making Barcelona a self-sufficient city*. European Urban and Regional Studies. Publicado online, 20 de novembro de 2014. DOI: 10.1177/0969776414554488.
- MCKINSEY. *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*. McKinsey Global Institute, 2013.
- OECD. *OECD environmental outlook to 2050: the consequences of inaction*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2012.
- PBL. *Roads from Rio+20 Pathways to achieve global sustainability goals by 2050*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Haia, 2012.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMICS AND SOCIAL AFFAIRS (UN DESA). *World Urbanization Prospects*. The 2014 Revision. Nova York: UN, 2014. Disponível em: <http://esa.un.org/unup/>.
- WHO e UNICEF. *Progress on sanitation and drinking water*. 2013 Update. World Health Organization e Unicef, 2013.

“CIDADES SUSTENTÁVEIS” NO PLANO DO DISCURSO E DA AÇÃO: O RIO DE JANEIRO COMO ESTUDO DE CASO

Ilan Culperstein

INTRODUÇÃO

Os conceitos de cidade “sustentável”, “resiliente”, “inteligente”, “verde” e outras variações têm cada vez mais permeado a teoria e prática atuais de planejamento urbano e políticas públicas urbanas. Este discurso, embora bastante rico em suas definições e debates, pressupõe uma forma relativamente uniforme de política urbana balizada na priorização de uma gestão técnica, com enfoque em inovação tecnológica, eficiência na utilização de recursos, *branding* de cidades competitivas e parcerias público-privadas (Acselrad, 2009). Este discurso tem caracterizado a crescente inserção de cidades como atores transnacionais na governança global do clima.

Este artigo tem por norte identificar o discurso da sustentabilidade aplicado ao planejamento urbano e a inserção das cidades brasileiras no regime climático global através destes conceitos. A primeira parte traça um breve histórico do conceito de sustentabilidade, desde sua concepção em 1987, e do tema das mudanças climáticas na agenda internacional e brasileira. A segunda parte tratará da sustentabilidade urbana como ponto de interseção entre o processo de urbanização global e a crescente relevância de novos atores transnacionais no regime de mudanças climáticas. Para traçar como o discurso da sustentabilidade urbana é traduzido na prática, algumas políticas urbanas da cidade do Rio de Janeiro serão utilizadas como caso de estudo.

O SURGIMENTO DO “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL”

O discurso do desenvolvimento sustentável começa a ganhar maior espaço a partir da década de 1990, acompanhando a conscientização mundial sobre a degradação ambiental e a necessidade de ação coordenada para tópicos tão variados como a gestão de resíduos tóxicos nos oceanos, o buraco na camada de ozônio, a desertificação e as mudanças climáticas antropogênicas. Não por acaso, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, considerada um marco na governança global ambiental se deu na cidade do Rio de Janeiro em 1992. Esta data é comumente celebrada como um divisor de águas, em que tanto países em desenvolvimento quanto países desenvolvidos admitem a necessidade de se conciliar os objetivos, até então tidos como opostos, de desenvolvimento socioeconômico e preservação ambiental. Embora esta conciliação ainda seja complexa e problemática, ela se deu através do conceito de desenvolvimento sustentável, cunhado pelo Relatório *Our Common Future* (também conhecido como Relatório Brundtland) da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como “desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro” (ONU, 1987) [tradução do autor].

Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável, ou sustentabilidade, procura harmonizar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental. Apesar da força de tal ideia até então inovadora, ela rapidamente atraiu críticas embasadas e ponderadas (Agarwal & Narain, 1991; Adams, 2008). Entre elas, destacam-se a falta de definição de “necessidades” tanto para esta geração quanto para próximas (Adams, 2008), a priorização da justiça intergeracional em prol de um conceito de justiça intrageracional, naturalizando assim as disparidades e desigualdades das gerações atuais, a separação entre natureza e o homem (Forsyth, 2003), o tom demasiadamente economicista à custa da despolitização do debate desenvolvimentista (Hulme, 2009) entre outras. Não obstante tais ponderações, o conceito se tornou unânime no discurso ambiental global, sendo adotado tanto por países industrializados como por países do Sul Global (Dryzek, 1997).

No mesmo período, o entendimento de que a emissão de certos gases (dióxido de carbono, monóxido de carbono, metano, vapor d’água, entre outros) decorrentes de ações humanas como o uso de combustíveis fósseis, mudanças

de uso do solo, desmatamento e decomposição de resíduos criava um efeito estufa no planeta, que por sua vez levava ao aquecimento do planeta, se tornava cada vez mais estabelecido e disseminado. Assim, na mesma conferência, em 1992, foi criada a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC em inglês), marcando o primeiro esforço para o estabelecimento de um tratado e um regime global para o tema, seguindo os moldes do regime sobre o ozônio, tido como um caso de sucesso de concertação entre Estados para a solução e prevenção de um problema ambiental global.

A engenharia do regime climático estabelecida tanto no Rio quanto nas reuniões posteriores da UNFCCC pressupõe a cooperação entre Estados como atores principais do regime, com os países desenvolvidos assumindo metas rígidas em um primeiro momento que seriam seguidos pelos países em desenvolvimento em um segundo momento, obedecendo assim a premissa do direito ao desenvolvimento dos países mais pobres. Além disso, os instrumentos de mercado também foram priorizados como as ferramentas mais eficazes para o sucesso do regime, decisão esta compatível com o pressuposto neoliberal da época, do mercado como espaço mais apropriado e eficiente para o alcance de metas sociais (Heynen, 2007).

Este discurso aplicado ao planejamento urbano levou ao conceito de “cidades sustentáveis”, que pressupõe uma gestão do espaço urbano que incorpore questões ambientais, o uso eficiente de recursos e a ações de mitigação de emissões de gases de efeito estufa tanto quanto de adaptação aos impactos das mudanças climáticas.

O Brasil tem sido historicamente um líder nas negociações climáticas, como um dos mais importantes atores por ter em seus limites territoriais a maior parte da Amazônia, a maior floresta primitiva do mundo, e por ter uma matriz energética considerada bastante limpa, devido ao amplo uso de energia hidrelétrica e biocombustíveis desde a década de 1970. Além disto, a postura balizada na diferenciação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento tornou o Brasil líder do G77+China, o maior grupo de países em desenvolvimento no âmbito das negociações do clima (Viola, 2002).

CIDADES E A GOVERNANÇA CLIMÁTICA GLOBAL

o processo de urbanização emergiu como um dos mais importantes temas da política internacional. Pela primeira vez, o número de pessoas vivendo em

áreas urbanas ultrapassou a população rural mundial (Mitlin & Satterthwaite, 2010). De acordo com a ONU, estima-se que a população mundial crescerá em 3 bilhões até 2050, especialmente em países em desenvolvimento na África e Ásia. A concentração populacional e a demanda por recursos decorrentes deste processo tornam as cidades atores cruciais na governança do clima. Por um lado, as cidades são altamente vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, incluindo enchentes, ondas de calor, doenças transmitidas pela água, aumento do nível do mar, secas, entre outros. Novamente de acordo com a ONU, 39 das 63 áreas urbanas com mais de 5 milhões de habitantes estão localizadas em áreas de risco, o que é exacerbado pela localização da maioria destas áreas junto à costa marítima (Johnson et al., 2015).

Por outro lado, as cidades hoje são responsáveis por cerca de 75% das emissões globais de gases do efeito estufa, apesar de ocupar apenas cerca de 2% do território terrestre (Mitlin & Satterthwaite, 2010). A pegada ecológica das cidades, através de sua demanda por água, energia, recursos naturais, ultrapassa seus limites e causa impactos profundos em áreas distantes do mundo, responsáveis pela provisão de tais bens.

Desta maneira, cidades se tornam atores centrais na governança climática, tanto em relação a impactos climáticos sofridos e a decorrente necessidade de adaptação a tais mudanças, como em relação à necessidade de mitigação das emissões de gases de efeito estufa decorrente das mais variadas atividades urbanas incluindo o transporte, geração e destinação final de resíduos, energia, construção, entre outras.

É premente, portanto, que as cidades sejam incorporadas à governança global do clima, fato este que ainda está em processo de consolidação. O regime de mudanças climáticas, seguindo a teoria inicial de regimes internacionais, colocava os Estados como atores centrais e mais importantes dos processos de concertação internacional. No entanto, com o passar do tempo, atores transnacionais – empresas, atores estatais subnacionais, sociedade civil, grupos indígenas – passaram a ganhar cada vez mais relevância nas negociações (Bulkeley, 2014). Entre estes atores transnacionais, cidades têm ocupado um espaço cada vez maior nas discussões e soluções para a questão climática.

O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC em inglês), órgão científico-político afiliado a UNFCCC e reconhecido como maior autoridade epistemológica na questão de mudanças climáticas já vem apontado em seus relatórios a importância das cidades tanto nas questões de mitigação

e adaptação como no poder estratégico de decisões locais sobre uso do solo, construções e transporte, áreas políticas geralmente sob jurisdição municipal. Entretanto, os fatores que afetam o engajamento urbano em processos de políticas climáticas ainda são pouco compreendidos. Não obstante os casos em que cidades têm sido capazes de fomentar inovações locais, compromissos políticos às mudanças climáticas ainda figuram como tema de baixa prioridade na agenda de políticos e de planejadores urbanos, refletindo o desafio de se priorizar mitigação e adaptação diante de outras necessidades urbanas mais “urgentes” como habitação, transporte e gerenciamento de resíduos.

Outro tema correlato são os fatores que determinam as inovações em políticas públicas para o clima em ambientes urbanos. Cidades funcionam como locais de experimentações, onde novos planos, códigos e investimentos em infraestrutura têm sido usados para diminuir a redução de emissão de gases de efeito estufa e melhorar a resiliência aos impactos das mudanças climáticas. Assim, cidades assumem um papel crucial na sua habilidade de decidir sobre o uso do solo e de recursos, a provisão de serviços e a regulação de habitação, transporte e indústria. Um terceiro tema que emerge de uma breve reflexão são as formas que as cidades têm encontrado atualmente para utilizar e absorver o discurso das mudanças climáticas para justificar diferentes abordagens ao planejamento urbano. Há hoje uma crescente literatura que sugere que cidades e coalizões urbanas transnacionais têm cada vez mais usado a linguagem da UNFCCC para justificar novas formas de política e de investimentos. É importante ressaltar, no entanto, que a disseminação deste discurso e de normas referentes às mudanças climáticas no âmbito político é ainda desigual, refletindo disparidades de tamanho, capacidade e liderança, além da influência de diferenças geográficas, econômicas e sócio-políticas entre cidades (Lee, 2015).

A criação de alianças transnacionais urbanas, como a *C40 Cities Climate Leadership Group* (C40) e o *International Council on Local Environmental Initiatives* (ICLEI), suscita novas questões a respeito da posição de cidades no regime global de mudanças climáticas. O ICLEI, fruto da primeira onda de redes de cidades na década de 90, reúne mais de mil cidades de diferentes tamanhos no mundo e tem regras de adesão mais flexíveis. A estratégia escolhida pelo ICLEI foi de manter os compromissos ao mínimo possível, permitindo assim maior flexibilidade das cidades-membro. O resultado desta estratégia foi que o ICLEI é marcado por uma divisão entre um núcleo relativamente pe-

queno de cidades pioneiras com alto engajamento em inovações em políticas climáticas e um vasto grupo de cidades que não necessariamente traduzem os seus compromissos em ação, enxergando a participação na rede em si e o conseqüente “carimbo” como maiores vantagens oferecidas pelo ICLEI (Johnson et al., 2015).

A C40, fundada em 2005, visa a criar uma rede de megacidades e de cidades comprovadamente inovadoras comprometidas com o combate às mudanças climáticas, onde estas possam intercambiar conhecimento a respeito de soluções divididas em diferentes iniciativas, incluindo energia, resíduos, adaptação, financiamento, transporte e planejamento urbano sustentável. A rede hoje conta com 82 cidades nos diferentes continentes das quais quatro são brasileiras: Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. É importante ressaltar que apesar de a rede ter iniciado com uma maioria de cidades do Norte Global, desde 2013 o presidente da rede é o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes. Durante a sua gestão, a rede estabeleceu como prioridade uma estratégia de crescimento em países em desenvolvimento, especialmente China, Índia e África subsaariana.

URBANIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NO BRASIL: O CASO DO RIO DE JANEIRO

seguinte as tendências globais, a urbanização brasileira se deu de forma rápida e em grande parte desordenada nas décadas seguintes ao pós-guerra. Enquanto em 1945, a população urbana representava 25% da população nacional, no início de 2000, este número era de 82% do total de 169 milhões (Acsehrad, 2009, p. 7). Além disto, a urbanização seguiu a tendência de centralização, com mais de um terço da população habitando as nove maiores áreas metropolitanas do país. É nestas áreas que os problemas dessa rápida urbanização mais se manifestam, desde a violência, a falta de infraestrutura, a desigualdade social e carência de serviços básicos como transporte e saúde. Estes desafios socioeconômicos e a questão ambiental andam lado a lado de forma inexoravelmente correlata. A falta de transporte público e o incentivo ao modelo de transporte baseado no automóvel privado rapidamente entupiu as estradas e poluiu o ar, relegando o transporte público a segundo plano. O aumento dramático do consumo decorrente da nova sociedade urbana industrial trouxe um aumento igualmente dramático da quantidade de resíduos expelidos pelas cidades, criando problema de destinação, saúde e equidade

social nos locais, comumente chamadas de lixões, para onde estes resíduos eram levados.

O Rio de Janeiro apresenta todas as características citadas acima, exemplificando assim os desafios da confluência entre uma rápida urbanização e as mudanças climáticas. Como segunda maior cidade do país, tanto em população como produção econômica, o Rio de Janeiro foi forte polo de atração de migração de regiões mais pobres do país na segunda metade do século XX. O crescimento desordenado e o relativo abandono a que a cidade foi sujeita após deixar de ser capital nacional em 1960 com a inauguração de Brasília, acelerou o processo de favelização de áreas do Rio de Janeiro, sobretudo na Zona Norte, historicamente ignorada pela liderança política em prol da mais afluyente Zona Sul. Assim, ao adentrar o século XXI com mais de seis milhões de habitantes, o Rio de Janeiro apresentava e em grande medida ainda apresenta graves problemas.

A cidade oferece um interessante estudo de caso por se tratar de uma das primeiras cidades a atrelar a sua identidade à questão ambiental, começando em 1992 e passando pelo evento da ONU 20 anos depois, apelidada de Rio+20. Este protagonismo fez com que a cidade fosse a primeira no Brasil a passar uma política municipal de mudanças climáticas como lei em 2012, estabelecendo metas de redução de emissão de gases de 8% do emitido em 2005 até 2012, 16% até 2016 e 20% até 2020. De acordo com o inventário, as maiores fontes de emissões do município são o transporte (31%), geração de energia (12%), indústria (11%) e resíduos e efluentes (10%). A cidade foi também a primeira a assinar e alcançar total conformidade com o Pacto dos Prefeitos, um compromisso global de prefeitos para monitorar e atualizar o inventário de emissões e o plano de ação climática. Por fim, em novembro de 2015, a prefeitura anunciou o plano de tornar a cidade neutra em carbono até 2050, ou seja, promover ações que levem a zero emissões líquidas, divididas entre ações de mitigação e compensação (compra de títulos de carbono e reflorestamento). O intuito do Rio de Janeiro é se tornar a primeira cidade em desenvolvimento a se tornar membro da *Carbon Neutral Cities Alliance*, um grupo de dezessete cidades que se comprometem a alcançar a neutralidade em carbono até 2050.

A seguir, temas específicos de políticas urbanas sustentáveis no Rio serão abordados, apontando os desafios e quais soluções estão sendo implementadas para resolvê-los.

Transporte

A rápida urbanização, a falta de investimento em infraestrutura, o crescimento populacional acelerado e os incentivos fiscais federais à compra de automóveis individuais são os maiores responsáveis pelos problemas de mobilidade urbana no Rio de Janeiro. De acordo com estudo da Federação das Indústrias do Estado Rio de Janeiro (FIRJAN), entre 37 regiões metropolitanas brasileiras estudadas, o Rio de Janeiro registrou o maior tempo de deslocamento em viagens casa-trabalho-casa com uma média de 141 minutos, representando uma perda de quase 6% do PIB municipal em custo de produção sacrificada. Este elevado custo aponta dois problemas estruturais do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, a questão do transporte deixa claros os limites de políticas municipais de transporte visto que grande parte dos trabalhadores que fazem o movimento pendular em direção ao Rio de Janeiro vêm das chamadas “cidades-dormitórios” da Baixada Fluminense, que não oferecem postos de trabalho para a população local, que se vê obrigada a fazer a viagem intermunicipal diariamente. Esta condição somente será satisfatoriamente abordada por políticas que englobem a região metropolitana como um todo, incluindo o Rio de Janeiro e os diversos municípios próximos. A segunda questão diz respeito à concentração de postos de trabalho no centro do Rio de Janeiro, fazendo com que o movimento pendular convirja em sua maioria para uma mesma área, aumentando assim o congestionamento e pressionando os limites de capacidade dos transportes públicos. Embora sejam dois pontos diferentes, tanto a questão metropolitana como a concentração de empregos no centro da cidade, podem ser resolvidos com uma mesma política: o desenvolvimento de múltiplas centralidades na cidade. Esta solução, já priorizada pelo plano diretor da cidade, determina que novos polos de emprego, com acessibilidade, moradia próxima, áreas comerciais e serviços básicos devem ser difundidos. Esta solução, entretanto, é de longo prazo visto que demanda a ação em concerto de múltiplos órgãos e secretarias e a negociação de diferentes interesses.

Além disto, a prefeitura do Rio de Janeiro tem tomado diversas medidas para melhorar a mobilidade urbana da cidade. A construção de ciclovias, a implementação de quatro linhas de *Bus Rapid Transit* (BRTs), sobretudo nas zonas Oeste e Norte, e a construção de uma linha de veículos leves sobre trilhos (VLT) ligando o centro da cidade ao aeroporto Santos Dumont, visam a melhorar o transporte público no Rio de Janeiro. Os governos municipal

e estadual, responsáveis pela expansão da rede do metrô para a Zona Oeste, têm noticiado com grande alarde que quando todos estes projetos estiverem prontos, a cidade do Rio de Janeiro estará totalmente conectada por múltiplas modalidades de transporte público pela primeira vez. Algumas questões, entretanto, seguem em aberto como a unificação dos bilhetes e o impacto sobre o tempo médio de viagens, que provavelmente continuará alto sem a criação de novas centralidades espalhadas no município.

Resíduos

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, instituído pela prefeitura do Rio de Janeiro em 2013 norteia as atuais políticas municipais no setor. Vale notar que o maior lixão da América Latina se encontrava em Gramacho, Duque de Caxias, para onde era destinada a maior parte dos resíduos sólidos do município do Rio de Janeiro. Em 2011, quase 10 mil toneladas de lixo eram destinados para o local, onde não havia nenhum tipo de tratamento ou medidas de segurança, o que levava a combustões espontâneas, derramamento de chorume para os manguezais e para a Baía de Guanabara e emissões de metano, um dos mais agressivos gases de efeito estufa, decorrente da decomposição de resíduos orgânicos. Em junho de 2012, o lixão foi oficialmente fechado e uma empresa privada, a Gás Verde S.A. ganhou a concessão para gerenciar o aterro de Gramacho, onde atualmente há mais de duzentos poços de biogás, estações de tratamento de chorume, queima de metano e um projeto de recuperação de manguezais vizinhos. Para suprir a demanda por um aterro, foi construído o Centro de Tratamento de Resíduos de Seropédica, em município vizinho ao Rio de Janeiro, onde foi instalado um aterro sanitário com tecnologia avançada. O aterro, que recebe diariamente cerca de 10 mil toneladas de resíduos, conta com tripla camada de proteção com sensores para evitar a contaminação do solo e da água, tratamento de chorume e queima de metano.

Um dos desafios que a Companhia de Limpeza Urbana (Comlurb) ainda enfrenta é a relativamente baixa quantidade de resíduos reciclados e a também baixa quantidade de resíduo orgânico utilizado para compostagem. Atualmente, a estação de transferência do Caju é a única com maior capacidade de separação de resíduos, com separação e preparação diária de cerca 250 kg de resíduos para reciclagem e de 250 a 300 toneladas por mês de produção de composto a partir de resíduos sólidos. Novas tecnologias estão sendo estuda-

das para aumentar tanto o percentual de material reciclado quanto de resíduo orgânico utilizado para compostagem a fim de atingir a meta da Comlurb de diminuição de 25% do volume de resíduos destinados ao aterro sanitário até 2018. Estas soluções devem levar em conta a complexidade social do tema de resíduos na cidade, marcada pela atuação de cooperativas de catadores de lixo, que separam o material reciclável do material orgânico. Neste caso, não será suficiente apenas avaliação técnica de soluções tecnológicas, mas uma avaliação que inclua também as questões sociais associadas à gestão de resíduos.

Eficiência Energética

O município do Rio de Janeiro ainda não possui uma política de eficiência energética. No entanto, a concessionária de transmissão de energia elétrica, Light, promove projetos de eficiência energética na cidade de acordo com a legislação vigente que determina que concessionárias devem investir 0,5% de sua receita operacional líquida anual no desenvolvimento de programas para o incremento da eficiência energética através de projetos executados em instalações de consumidores. Nestes projetos, com apoio da C40, o município substituiu cerca de 30 mil lâmpadas de semáforo (cerca de 60% do total) por equipamento LED, reduzindo em até 90% o consumo de eletricidade e consequentemente as emissões de gases de efeito estufa. Além dos semáforos, treze projetos de eficiência energética foram implementados pela Light em instalações municipais até 2015, totalizando R\$ 44,3 milhões de reais. Entre estes projetos, destacam-se a troca de pontos de iluminação em 36 escolas e quatro hospitais municipais e a substituição de mais de 100 mil pontos de iluminação pública por tecnologia mais eficiente.

O município carece, no entanto, de dados detalhados sobre grandes consumidores de energia elétrica e de uma política abrangente de eficiência energética que inclua não somente troca de pontos de iluminação, mas incentivos para painéis solares, aquecedores solar-térmicos de água e noções de arquitetura que privilegiem a redução do consumo de energia. Para tanto, a Prefeitura, em parceria com instituições internacionais, está buscando a melhor forma de formular uma política de eficiência energética mais abrangente. A implementação da legislação de construções verdes “Qualiverde” – que fornece incentivos e regras relativas à gestão de água, eficiência energética e desempenho térmico em novas construções – é elemento crucial de tal política. A Lei de

Benefícios Fiscais, que se encontra em tramitação na Câmara dos Vereadores, busca viabilizar os benefícios para os projetos Qualiverde.

Resiliência

Em janeiro de 2015, o prefeito Eduardo Paes lançou o projeto Rio Resiliente, responsável por gerir os projetos e políticas de resiliência para a cidade do Rio de Janeiro. Segundo o conceito apresentado pelo Diagnóstico e Áreas de Foco do Rio Resiliente, resiliência pode ser definida como *“a capacidade de indivíduos, comunidades, instituições, empresas e sistemas se adaptarem e crescerem para sobreviver, não importando que tipo de estresses e choques venham a experimentar”* (Rio de Janeiro, 2015). Assim, resiliência é um conceito abrangente que inclui riscos geológicos, climáticos, econômicos e sociais. Assim, apesar de não se limitar somente a este tema, o Rio Resiliente se tornou um dos órgãos mais relevantes dentro da prefeitura no que tange políticas de adaptação às mudanças climáticas. A proposta do Rio Resiliente é trabalhar em conjunto com os diversos órgãos e secretarias da prefeitura e parceiros internacionais para aumentar a resiliência da cidade aos mais variados riscos.

Após consulta a mais de vinte instituições públicas e privadas, foram identificados entre os principais riscos para a resiliência da cidade: chuvas fortes, ventos fortes, ondas e ilhas de calor, elevação do nível do mar, seca prolongada, acidentes com infraestrutura urbana, saturação da infraestrutura viária, entre outros. Após este levantamento inicial, o Rio Resiliente passou a atuar nas várias áreas identificadas. O fato de a equipe estar fisicamente sediada no Centro de Operações do Rio, um centro que monitora em tempo real os impactos sofridos pela cidade (chuvas, trânsito, acidentes, etc.) com presença de representantes de mais de vinte órgãos da prefeitura, já denota a natureza de cooperação do Rio Resiliente. Entre os projetos apoiados pela iniciativa estão cursos oferecidos pela Defesa Civil em escolas municipais públicas, um plano municipal para ondas de calor, projetos de eficiência energética e do uso de água, segurança hídrica, entre outros.

CONCLUSÃO

A cidade do Rio de Janeiro tem despontado como líder nacional e mundial na inserção de cidades na governança global do clima. As políticas de sustenta-

bilidade da cidade têm avançado temas tradicionais da agenda de mudanças climáticas como gestão eficiente de resíduos sólidos, políticas de adaptação a impactos e priorização do transporte público de massa. Esta inserção é parte inseparável da estratégia de valorização do Rio de Janeiro como marca internacional em uma época em que a cidade se torna sede de vários eventos internacionais que culminará nas Olimpíadas de 2016. Assim, a imagem do Rio de Janeiro como cidade sustentável é parte da estratégia de atração de visibilidade e investimentos internacionais, compatíveis com as parcerias público-privadas, tão incentivadas e implementadas durante a gestão de Eduardo Paes.

A assimilação do discurso da sustentabilidade urbana por parte do Rio de Janeiro abre diversas questões para futuras pesquisas. Primeiramente, cabe entender e acompanhar o efeito destas ações sobre o planejamento da cidade e como estas prioridades ambientais se relacionam com outros temas prementes do planejamento urbano carioca. Em segundo lugar, a inserção de uma cidade do Sul Global como líder urbano em redes de cidades tem o potencial de impactar a agenda de coalizões e redes transnacionais e, portanto, de influenciar o regime global climático. Este potencial também merece estudos mais detalhados a fim de entender qual a influência real que uma cidade como o Rio de Janeiro de fato tem nesta agenda. Por fim, a relação dos diferentes segmentos da população carioca com a construção da imagem do Rio de Janeiro como “cidade sustentável” também merece uma análise mais aprofundada. Tal análise serviria para compreender melhor a interpretação que os habitantes de uma cidade ainda com grandes desafios sociais e econômicos dão à questão climática e ambiental e como esta agenda pode ser negociada e transformada por outros atores urbanos.

ILAN CULPERSTEIN · Assessor da rede C40 para a cidade do Rio de Janeiro. Formado em Relações Internacionais pela PUC-Rio, possui um Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela London School of Economics. Email: ilancup@gmail.com. As opiniões aqui expressas são do autor, não refletem necessariamente as da rede C40.

BIBLIOGRAFIA

- ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ADAMS, W. *Green Development*. London: Routledge, 2009.
- AGARWAL, Anil; NARAIN, Sunita. *Global Warming in an Unequal World: A Case of Environmental Colonialism*. New Delhi: Centre for Science and Environment, 1991.
- BULKELEY, Harriet. *Transnational Climate Change Governance*. New York: Cambridge University Press, 2014.
- DRYZEK, John S. *The Politics of The Earth*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- FIRJAN. *O Custo dos Deslocamentos nas Principais Áreas Urbanas do Brasil*. Disponível em www.firjan.com.br. Acessado em 15 out 2015.
- FORSYTH, Tim. *Critical Political Ecology*. London: Routledge, 2003.
- HEYNEN, Nik. *Neoliberal Environments*. London: Routledge, 2007.
- HULME, M. *Why we disagree about climate change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.
- JOHNSON, C.; TOLY, N.; SCHROEDER, H. *The Urban Climate Challenge*. New York: Routledge, 2015.
- LEE, Taedong. *Global Cities and Climate Change*. New York: Routledge, 2015.
- MITLIN, Diana; SATTERTHWAITTE, David. *Urban Poverty in The Global South*. New York: Routledge, 2013.
- ONU. *Our Common Future – Brundtland Report*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- RIO DE JANEIRO. *Rio Resiliente: Diagnóstico e Áreas de Foco*, 2015.
- VIOLA, E. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17 (5), p. 25-46, 2002.

O PACTO DOS PREFEITOS DA UNIÃO EUROPEIA E A INICIATIVA DE ADAPTAÇÃO DOS PREFEITOS

Rui Ludovino

A INICIATIVA DO PACTO DOS PREFEITOS DA UNIÃO EUROPEIA

O Pacto dos Prefeitos é um movimento de cooperação europeu que envolve autoridades locais e regionais. Os signatários do Pacto dos Prefeitos se comprometem voluntariamente a aumentar a eficiência energética e o uso de fontes de energia renováveis em seus territórios. Por meio de seu comprometimento, eles apoiam o objetivo de redução em 20% de gás carbônico da União Europeia, a ser alcançado até 2020.

Após a adoção do pacote de energia e clima da União Europeia em 2008, a Comissão Europeia lançou o Pacto dos Prefeitos para endossar e apoiar os esforços implementados pelas autoridades locais na implementação de políticas de energia sustentáveis.

Autoridades europeias locais de todos os tamanhos – desde pequenas vilas até capitais e grandes regiões metropolitanas – são elegíveis para se tornarem signatárias do Pacto dos Prefeitos.

Cidades, municípios e outras áreas urbanas desempenham papel crucial na mitigação das mudanças climáticas, ao passo que consomem três quartos da energia produzida pela União Europeia e são responsáveis por uma parte similar na emissão de gás carbônico. Autoridades locais também estão em uma posição importante para modificar o comportamento dos cidadãos e encaminhar questões climáticas e energéticas de maneira extensiva, conciliando interesses públicos e privados significativa e integrando questões de energia sustentável com objetivos locais gerais de desenvolvimento.

No sentido de cumprir os objetivos de redução de gás carbônico estabelecidos, os signatários se comprometem a uma série de etapas e aceitam reportar e serem monitorados em suas ações. Dentro de prazos pré-determinados, os signatários assumem formalmente cumprir com os seguintes pontos:

- Desenvolver estruturas administrativas adequadas, incluindo a alocação de recursos humanos suficientes a fim de executar as ações necessárias;
- Preparar o Inventário de Emissões em relação à linha de base;
- Submeter um Plano de Ação de Energia Sustentável em um ano seguinte à adesão oficial à Iniciativa do Pacto dos Prefeitos, incluindo medidas concretas que direcionem à redução de, no mínimo, 20% das emissões de gás carbônico até 2020;
- Submeter um relatório de implementação das medidas no mínimo a cada dois anos após o encaminhamento do Plano de Ação de Energia Sustentável para os propósitos de avaliação, monitoramento e verificação.

A fim de respeitar a necessidade crucial de mobilizar as partes interessadas locais no desenvolvimento de Planos de Ação de Energia Sustentável, os signatários também devem se comprometer com as seguintes medidas:

- Compartilhar experiências e conhecimento com outras autoridades locais;
- Organizar localmente “Dias de Energia”, a fim de conscientizar os cidadãos sobre desenvolvimento sustentável e eficiência energética;
- Participar ou contribuir na cerimônia anual do Pacto dos Prefeitos, em workshops temáticos e encontros de grupos de discussão;
- Divulgar os objetivos e missão do Pacto em foros apropriados e, particularmente, encorajar outros prefeitos a aderirem ao Pacto.

Para alcançar e avançar os objetivos energéticos e climáticos da União Europeia, os signatários do Pacto dos Prefeitos se comprometem a desenvolver um Plano de Energia Sustentável (SEAP – na sigla em inglês), dentro de um ano após sua adesão à iniciativa. Esse Plano de Ação, aprovado pelo conselho municipal, delinea as atividades e medidas previstas pelos signatários a fim de cumprir com seus comprometerimentos, com prazos correspondentes e responsabilidades designadas.

Diversos materiais de apoio técnico e metodológico (incluindo o Guia do Plano de Ação de Energia Sustentável e seu modelo, relatórios sobre metodo-

logias existentes e ferramentas, etc.) oferecem uma direção prática e recomendações claras sobre o processo de desenvolvimento do Plano de Ação. Baseado em experiências práticas de autoridades locais e desenvolvido em cooperação com o Centro de Pesquisa Conjunto da Comissão Europeia, esse pacote de apoio provê os signatários do Pacto com os princípios chave e uma abordagem clara e detalhada¹.

Os signatários do Pacto, às vezes, não possuem as ferramentas e os recursos adequados para preparar o Inventário de Emissões, esboçar o Plano de Ação de Energia Sustentável e financiar as ações delineadas nesse documento. À luz dessas circunstâncias, províncias, regiões, redes e grupos das municipalidades desempenham papel crucial assistindo signatários a honrarem seus compromissos.

Coordenadores do Pacto são autoridades públicas de diferentes níveis do governo (nacional, regional, provincial) os quais proveem orientação estratégica aos signatários, bem como apoio financeiro e técnico no desenvolvimento e implementação de seus Planos de Ação de Energia Sustentável. A Comissão distingue entre “Coordenadores de Território”, que são as autoridades descentralizadas subnacionais – incluindo províncias, regiões e grupos públicos das municipalidades – e os “Coordenadores Nacionais”, os quais incluem instituições públicas nacionais – como agências de energia nacionais e ministérios de energia.

Redes e associações europeias – nacionais e regionais – de autoridades locais são defensoras do Pacto, impulsionando suas atividades de lobby, comunicação e network a fim de promover a iniciativa do Pacto dos Prefeitos e apoiando os compromissos de seus signatários.

Assistência promocional, técnica e administrativa é provida diariamente aos signatários do Pacto e às partes interessadas pelo Escritório do Pacto do Prefeitos (CoMO, na sigla em inglês), gerenciado por um consórcio de redes de autoridades locais e regionais, liderado pela Energy Cities e composto pelo Conselho de Regiões e Municipalidades Europeias (CEMR, na sigla em inglês), a Climate Alliance (Aliança para o Clima), a Eurocities e a Federação Europeia de Agências e Regiões para Energia e Meio Ambiente (FEDARENE, na sigla em inglês).

A fim de apoiar a elaboração e implementação dos Planos de Ação de Energia Sustentável dos signatários, a Comissão Europeia contribuiu para o

1 Todos os documentos estão disponíveis para download em www.eumayors.eu - website library

desenvolvimento de unidades financeiras voltadas para os signatários do Pacto, dentre eles a Assistência Europeia de Energia Local (ELENA, na sigla em inglês), configurada em cooperação com o Banco Europeu de Investimento, para projetos de larga escala e a unidade ELENA-KfW, a qual foi estabelecida em parceria com o grupo alemão KfW, oferecendo uma abordagem complementar para mobilizar investimentos sustentáveis advindos de pequenas e médias municipalidades.

Além da Comissão Europeia, o Pacto se beneficia de apoio institucional pleno, incluindo do Comitê de Regiões, o qual apoiou a iniciativa desde sua concepção; do Parlamento Europeu, no qual as duas primeiras cerimônias de ratificação foram conduzidas; e do Banco Europeu de Investimento, o qual assiste autoridades locais a desbloquear seus potenciais de investimento.

O Centro de Pesquisa Conjunto da Comissão Europeia é responsável por prover assistência técnica e científica para a iniciativa. O Centro trabalha em colaboração com o Escritório do Pacto a fim de equipar os signatários com claras orientações técnicas e modelos no sentido de assistir o alcance de seus compromentimentos dentro do Pacto assim como monitorar a implementação e os resultados desses².

MAYORS ADAPT – A INICIATIVA DOS PREFEITOS DA UNIÃO EUROPEIA PARA ADAPTAÇÃO

A “Mayors Adapt”, a iniciativa de adaptação para as mudanças climáticas do Pacto dos Prefeitos, foi estabelecida em março de 2014 a fim de engajar municipalidades sobre adaptação para mudanças climáticas e para apoiá-las a tomarem iniciativas nesse sentido. Cidades como Bolonha, na Itália, e Worms, na Alemanha já assinaram o acordo.

Ações coerentes para mitigação e adaptação irão beneficiar autoridades locais. Em paralelo a redução de gases do efeito estufa, autoridades locais também precisam fortalecer sua resiliência aos impactos das mudanças climáticas. Ações efetivas para mitigação reduzirão a necessidade de adaptação. Todavia eventos meteorológicos extremos mostram que impactos das mudanças climáticas já vêm aumentando vulnerabilidades e dificultando a coesão social e o desenvolvimento econômico –portanto, ações para adaptação também são necessárias.

2 Para mais informação, acesse: http://www.covenantofmayors.eu/index_en.html

Ao passo que Estados-membro desempenham papel crucial no desenvolvimento de Planos de Adaptação nacionais, o nível local é aquele em que os impactos das mudanças climáticas são sentidos. Dessa forma, as autoridades locais são diretamente vulneráveis aos diversos impactos das mudanças climáticas – ocorrências meteorológicas extremas – como ondas de calor, tempestades, inundações e secas, e também mudanças de longo prazo, como perdas econômicas e problemas de saúde pública, apesar de seus esforços para redução das emissões.

Assim, autoridades locais estão idealmente localizadas para atuarem como condutores chave na implementação de medidas de adaptação, melhorando a capacidade de resiliência geral de territórios locais em áreas de políticas públicas – incluindo planejamento espacial, saúde pública, proteção civil, gerenciamento de risco, energia, suprimento de água e meio ambiente; várias iniciativas já estão em curso nessa direção.

A Iniciativa dos Prefeitos para Adaptação segue o modelo do Pacto dos Prefeitos (por exemplo, comprometimento voluntário, responsabilidade política). É um exercício paralelo para adaptação. A iniciativa apoia autoridades locais na direção de desenvolver ações coerentes para mitigação e adaptação, promovendo uma abordagem integrada.

A chamada pública “LIFE 2014” inclui referências claras à “Mayors Adapt”. Propostas de projetos focados em adaptação urbana são ativamente encorajados. Ações desenvolvendo e implementando estratégias de adaptação locais e planos de ação, tais como aqueles ligados à “Mayors Adapt”, contribuem para a cumprir importantes objetivos políticos da União Europeia.

A “Mayors Adapt” também conta com a participação ativa de regiões, províncias e outras autoridades públicas as quais podem mobilizar seus recursos e conhecimento para os signatários. Reconhecidos como Coordenadores da “Mayors Adapt” pela Comissão Europeia, elas atuarão com aliados chave em transmitir a mensagem e aumentar o impacto da iniciativa³.

3 Para saber mais sobre a “Mayors Adapt”, acesse: www.mayors-adapt.eu



**O FUTURO DA GOVERNANÇA EUROPEIA
E AS RELAÇÕES COM O BRASIL**

O BRASIL E A UE: AVALIAÇÃO DO RELACIONAMENTO E PRÓXIMOS PASSOS

Oswaldo Biato Jr.

Os vínculos entre o Brasil e o continente europeu são historicamente densos. Para além do legado histórico-cultural, as relações Brasil-Europa revestem-se de singularidade e de importância política e econômico-comercial.

Por isso, apesar de o Brasil possuir uma clara faceta de país em desenvolvimento que o faz sensível aos reclamos da cooperação Sul-Sul, o Brasil também valoriza, como elemento fundamental de sua trajetória de desenvolvimento, a cooperação comercial, tecnológica, educacional, científica e política com os países europeus em geral e com a União Europeia em particular.

RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

Brasil e UE são, desde 2007, parceiros estratégicos, e dispõem hoje de canais institucionais de diálogo densos e diversificados. Esses mecanismos favorecem a troca de ideias, nos mais variados níveis, sobre os principais temas da atual agenda internacional, bilateral e birregional, o que se dá por meio de um sistema de múltiplos canais institucionalizados.

Na base desse sistema estão os cerca de 30 diálogos setoriais técnicos e políticos que permitem a troca de impressões e experiências, e facilitam o estabelecimento de convergências e a mitigação de eventuais diferenças em áreas tão disparees quanto: Agricultura e Desenvolvimento Rural; Ciência e Tecnologia; Cooperação em Matéria de Drogas; Cooperação Espacial Civil; Direitos Humanos; Transporte Marítimo; Pequenas e Médias Empresas; Governança do Setor Público; Sociedade da Informação; e Assuntos das Nações Unidas.

Vale ressaltar que Brasil mantém com a UE três vezes mais diálogos setoriais do que com os EUA e a Rússia, países com o quais temos cerca de 10 e 5 diálogos respectivamente. Esses diálogos são, portanto, um indicador impor-

tante da qualidade do relacionamento bilateral e demonstram a horizontalidade da cooperação e sua abertura a várias instâncias governamentais e da sociedade civil.

Apenas na área temática de abrangência desta publicação, dedicada ao *Desenvolvimento Sustentável*, existem dois diálogos setoriais: Diálogo sobre a Dimensão Ambiental do Desenvolvimento Sustentável e Diálogo sobre Mudança do Clima, o que demonstra o dinamismo da parceria estratégica e sua capacidade de adaptar-se a uma agenda em evolução constante.

Entre as atividades concretas desenvolvidas nesses dois diálogos, encontram-se:

- i) formulação e implementação de políticas de incentivo à eficiência energética;
- ii) levantamento e discussão das políticas e dos instrumentos utilizados pelo Brasil e por países da União Europeia para fomento à energia eólica sustentável e seu aproveitamento para o alcance das metas para redução das emissões de gases de efeito estufa;
- iii) sensoriamento remoto na detecção de mudanças de uso da terra e derrames de óleo, por meio da utilização de imagens orbitais e de radar para detecção de mudanças na cobertura vegetal e de derramamento de petróleo, especificamente em áreas de floresta tropical, savana, manguezais e litoral brasileiro;

O andamento dos diálogos setoriais é revisado anualmente pela Comissão Mista Brasil-União Europeia, que neste ano ocorreu em 28 de abril último.

Nosso próximo desafio será aproveitar e canalizar o resultado desses diálogos para a Cúpula bilateral anual entre o Brasil e a UE, mais importante foro de discussão e de direcionamento político da Parceria, onde o tema do desenvolvimento suscetível terá certamente grande relevo.

Formato da VIII Reunião de Cúpula

A VIII Reunião de Cúpula deverá ocorrer no Brasil, tentativamente no início de 2016.

Ademais de propiciar importante oportunidade para contatos políticos no mais alto nível entre as estruturas governamentais do Brasil e a UE, pois se prevê a participação da Sra. PR Dilma Rousseff, por um lado, e do Presidente

do Conselho Europeu, Sr. Donald Tusk, de outro, pretende-se que a Cúpula seja acompanhada de quatro eventos paralelos:

- a) Encontro Empresarial Brasil-UE, que funcionaria como mecanismo de aproximação entre empresas e investidores de ambos os lados. Idealmente, pretenderíamos que temas da área do desenvolvimento sustentável como a “economia verde” e as tecnologias renováveis fossem elementos importantes do Foro;
- b) Mesa-Redonda da Sociedade Civil, que congrega o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (CDES) e o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), que seriam convidados a trocar experiências e propor ações conjuntas brasileiras e europeias nas áreas sociais;
- c) Evento Cultural-social de grande envergadura, que idealmente poderia conjugar o talento artístico com avanços sociais (uma das ideias aventadas e um concerto de uma orquestra juvenil brasileira como a de Heliópolis, cujos integrantes provem de regiões carentes); e
- d) Seminário Acadêmico sobre o potencial das relações Brasil-Europa, possivelmente tomando-se como modelo o seminário organizado pela Fundação Konrad Adenauer e Friends of Europe para ter lugar antes da reunião de cúpula UE-CELAC em Bruxelas em junho próximo.

Resultados desejados para VIII Reunião de Cúpula Brasil-UE

A próxima cúpula será, portanto, oportunidade singular para demonstrar a riqueza e a diversidade da parceria estratégica Brasil-União Europeia.

Mencionarei apenas breves exemplos do êxito da cooperação bilateral e que serão tratados durante a Cúpula:

- a) no segmento das comunicações, a construção do cabo de fibra ótica conectando a América do Sul à Europa, que contribuirá para os objetivos compartilhados de diversificar o acesso e controle às redes de comunicações de dados, bem como de conectar as redes de pesquisa latino-americanas e europeias. Uma vez implantado, o cabo reduzirá custos e melhorará os serviços prestados aos usuários comunicações de banda larga entre as duas regiões;
- b) na área de ciência, tecnologia e inovação, a participação do Brasil no Programa Copérnico, descrito pela Agência Espacial Europeia. Trata-se do programa mais ambicioso de observação da Terra até o momento e foi

- concebido para fornecer dados que possam ajudar os formuladores de políticas a elaborar leis ambientais ou reagir a situações de emergência, tais como desastres naturais, crises humanitárias e gestão ambiental.
- c) no tópico de investimentos, atividades desenvolvidas no âmbito do Grupo de Trabalho “ad hoc” sobre Temas Econômicos, com ênfase em Investimentos e Competitividade, como a iniciativa de desburocratização para pequenas e médias empresas, com elaboração de pesquisa sobre os dez procedimentos administrativos mais onerosos e estabelecimento de mecanismo de resolução de controvérsias on-line.
 - d) no tema de transportes, por fim, cabe destacar a assinatura próxima de Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Portos, Transporte Marítimo e Logística, que dinamizará a colaboração em regulação e políticas públicas; planejamento e desenvolvimento portuário; simplificação de procedimentos aduaneiros e administrativos; segurança e gestão da segurança; logística e manejo de cargas; construção e manutenção de embarcações; e capacitação e treinamento.

Cabe assinalar que tais resultados exitosos são decorrência direta dos diálogos intensos mantidos entre a UE e o Brasil.

CONCLUSÕES

A atenção da mídia e do público em geral para a política externa muitas vezes foca temas controversos e contenciosos entre a UE e o Brasil, nem sempre dando a devida atenção ao bom diálogo e muitas realizações positivas que caracterizam a maior parte do relacionamento político e econômico bilateral.

Esse enfoque estreito, por vezes, gera no meio acadêmico e na mídia uma percepção mais negativa sobre a relação Brasil-União Europeia do que seria justificada pela realidade.

É por isso que eventos como esse, que se dedicam a analisar as relações entre o Brasil e a UE, são tão importantes.

EMBAIXADOR OSWALDO BIATO JR. · Diretor Geral de Europa, Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

LISTA DE DIÁLOGOS SETORIAIS BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

1. Agricultura e Desenvolvimento Rural
2. Ciência e Tecnologia
3. Concorrência (Cooperação Administrativa em Questões de Concorrência)
4. Cooperação em Matéria de Drogas
5. Cooperação Espacial Civil
6. Desarmamento, Não Proliferação e Segurança Nuclear
7. Desenvolvimento Social e Emprego
8. Dimensão Ambiental do Desenvolvimento Sustentável
9. Direitos Humanos
10. Educação, Juventude e Esportes
11. Energia Nuclear
12. Estatísticas
13. Fortalecimento Sistema das Nações Unidas
14. Governança do Setor Público
15. Mudança Climática
16. Parlamento Europeu – Congresso Nacional (Promoção do Intercâmbio e Interação Parlamentar) (*ainda não formalizado*)
17. Pequenas e Médias Empresas
18. Política Energética
19. Políticas Culturais
20. Políticas de Integração Regional
21. Promoção da Cooperação Triangular
22. Propriedade Intelectual
23. Questões Industriais e Regulatórias
24. Questões Macroeconômicas
25. Questões Sanitárias e Fitossanitárias
26. Redução do Risco de Desastres
27. Serviços Financeiros
28. Sociedade da Informação
29. Sociedades Cíveis
30. Transporte Marítimo
31. Transportes Aéreos
32. Turismo

OS DESAFIOS DO NOVO EXECUTIVO DA UNIÃO EUROPEIA EM UM MUNDO FRAGMENTADO E SEUS IMPACTOS NA INTERAÇÃO COM O BRASIL

Miriam Gomes Saraiva

Nos marcos das expectativas para a gestão do novo executivo da União Europeia, que teve início em novembro de 2014, são aqui examinados os desafios que se colocam em um mundo fragmentado com ascensão de novos atores. Sem esgotar os inúmeros desafios existentes, são apontadas quatro questões, a saber: a forma como a União Europeia dialoga com os países emergentes e qual o papel nesses diálogos das parcerias estratégicas como instrumento de política externa; os problemas relativos à segurança internacional que afetam os países do Mediterrâneo; os limites do inter-regionalismo como mecanismo próprio das ações externas da União Europeia; e, por fim, o processo de *policymaking* dessas ações. Em seguida, o artigo desloca seu foco para a perspectiva brasileira e como esses desafios podem ter impactos na interação da União Europeia com o Brasil.

Para dar conta do tema, é apresentado inicialmente um breve quadro da fragmentação do cenário internacional e dos limites da política externa brasileira do governo de Dilma Rousseff -que por sua vez restringem a atuação do Brasil no mundo- para, em seguida, pontuar os desafios enfrentados atualmente pela União Europeia. Embora não haja posições brasileiras oficiais diante dos quatro desafios, na sequência algumas tendências são assinaladas. Dentre essas tendências, são destacadas duas áreas aonde existe um potencial positivo de curto prazo na interação brasileira com a União Europeia, assim como duas dimensões mais restritivas. Os dois primeiros temas são os diálogos da parceria estratégica Brasil-União Europeia em temas de interesse bilateral, e o potencial de aproximação entre Brasil e Alemanha. As duas dimensões difíceis sugeridas são, em primeiro, as opções, em um mundo fragmentado, dos dois atores frente a fenômenos que afetam a ordem internacional em termos

da segurança e, em segundo lugar, as iniciativas do inter-regionalismo que marcaram profundamente as relações da União Europeia com outros blocos durante a década de 1990 e início dos anos 2000, mas que começaram a experimentar um refluxo a partir de meados dos anos 2000.

UM MUNDO FRAGMENTADO E UMA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA REATIVA

Em novembro de 2014, quando teve início a gestão do novo executivo da União Europeia¹, o contexto internacional estava já diferente da ordem mundial anterior à crise de 2008. O ataque às Torres Gêmeas de 11/setembro havia aberto novas perspectivas de fragmentação da ordem com espaços para a modificação do peso de seus atores no processo de conformação das regras do jogo. A crise financeira de 2008 consolidou uma configuração multipolar e pluralista desse novo formato da ordem global. Novos polos de poder na África, América Latina e Ásia vieram a ocupar um papel importante. Em termos de América do Sul, na passagem para os anos 2000 o liberalismo mostrou suas limitações e governos com orientação de esquerda foram eleitos reforçando as tendências à mudança.

Esse novo cenário experimenta atualmente algumas tensões importantes. Houve mudanças estruturais na política global induzidas por negociações formais, mas também por redes de política externa estabelecidas, sobretudo, entre potências tanto consolidadas quanto em ascensão (Flemes e Saraiva, 2014). O papel da União Europeia como poder normativo no campo de princípios e valores assim como de modelo econômico de projeção global ficaram abalados. A defesa de uma governança global baseada em valores e normas ocidentais passou a conviver mais fortemente com a oposição de dois tipos de atores.

Por um lado, os considerados países emergentes vêm buscando reformatar as instituições internacionais com vistas a deixá-las mais plurais, de forma a acomodar maior variedade de pontos de vista, assim como para modificar em benefício próprio os respectivos pesos que ocupam no interior dessas

1 O novo executivo é composto por Jean Claude Juncker, presidente da Comissão, Donald Tusk do Conselho Europeu e, no caso específico do Serviço Europeu para a Ação Externa, a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Federica Mogherini.

instituições². A ação articulada desses países, sobretudo através do grupo BRICS –com destaque para a China e, no campo político-estratégico também para a Rússia- produziu inovações na política global³. Por outro lado, atores não governamentais não limitados apenas aos movimentos sociais internacionais baseados em valores políticos e/ou identidades que compõem a sociedade civil global, mas também grupos cujas atuações são marcadas pela violência que estão e envolvidos em iniciativas no campo da segurança, vem tendo impactos sobre os padrões da governança global ocidental.

O governo de Dilma Rousseff (desde 2011), por seu turno, herdou da administração anterior, do mesmo partido, estratégias definidas de política externa: as tentativas de revisar as instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais apresentando-se como representante de países do sul, e uma orientação proativa na América do Sul. Em um contexto de uma ordem fragmentada e marcada por redes de atuação, essas estratégias vinham tendo lugar em um intrincado de diferentes coalizões internacionais e mecanismos de interação de política externa. A corrente política no interior do Itamaraty que havia predominado durante o governo de Lula seguiu nos postos chave do ministério, e a variedade de outras agências de governo envolvidas na política externa, conquistada no governo anterior, se manteve. A estratégia econômica desenvolvimentista foi reforçada.

Mas, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa, o comportamento brasileiro experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade, que Cervo e Lessa (2014, p. 133) chamam de “declínio do Brasil nas relações internacionais”. O Brasil foi diminuindo suas atividades na política global e seu comportamento assumiu caráter reativo. Essa mudança sofreu influência negativa da conjuntura econômica internacional e da situação econômica interna, assim como da nova dinâmica do processo decisório.

Na dimensão interna, a economia brasileira sofreu os impactos da crise financeira internacional, que comprometeu o balanço de pagamentos. A média de crescimento do produto interno bruto foi menor que a do governo de Lula e que as médias de crescimento de outros países emergentes. Em

2 Um sistema pluralista de estados aproxima-se mais de uma concepção westphaliana, onde anarquia e soberania são elementos mais fortes. Sobre sistema pluralista de estados ver Hurrell (2007).

3 O grupo BRICS é composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

2014 a economia do país parou de crescer⁴. As contas internas ficaram fora de controle e a inflação ultrapassou o limite estabelecido pelo governo. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul (com recursos do BNDES) vem sofrendo com a difícil situação econômica e com os processos contra diretores das empresas de construção civil, e diversas iniciativas não foram concluídas. A conjuntura econômica teve impacto no campo político: a reeleição foi possível, mas depois de uma campanha eleitoral que mobilizou e dividiu o país, e o segundo mandato começa com uma forte crise política.

Desde o início de seu governo, a presidente Dilma Rousseff manteve o mesmo grupo em posições importantes do Itamaraty. A assessoria da presidência em assuntos internacionais nas mãos do Partido dos Trabalhadores também foi mantida. O primeiro chanceler, Antonio Patriota, terminou o governo de Lula como secretário-geral do ministério. Mas as diferenças no processo de formulação se fizeram sentir. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não tiveram continuidade; a diplomacia presidencial e o papel da presidência como elemento equilibrador de visões de política externa foram abandonados. A presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo.

O *policymaking* da política externa foi então descentralizado. Pouco a pouco outras agências foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da política externa econômica enquanto a assessoria da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. O Itamaraty, como defensor de uma política externa com ganhos progressivos através de um aumento constante da participação do Brasil nos debates de diferentes temas da política global, foi perdendo espaços e questões econômicas de curto prazo voltaram a ocupar um papel central na política externa.

A relação entre a presidente e o Itamaraty se deteriorou no decorrer do primeiro mandato. O orçamento do ministério foi reduzido, assim como o número de vagas para o concurso para a carreira, o que apontam para uma

4 2015 vem sendo um ano marcado por uma forte recessão na economia e se prevê para 2016 também uma contração do produto interno bruto.

redução dos recursos para a participação brasileira nos debates de temas internacionais. Segundo Celestino (2014), as críticas apontariam para um sucateamento do Itamaraty, assim como uma perda de funções. O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização entre diversas agências da decisão sobre questões externas e a falta de interesse da presidente fez com que no processo decisório o papel de *agenda setter*, que poderia tanto ficar com a presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois.

OS DESAFIOS DO NOVO EXECUTIVO DA UNIÃO EUROPEIA EM UM MUNDO FRAGMENTADO

Nessa complexa dinâmica global, como a União Europeia estrutura sua atuação como ator internacional? Considero importante destacar quatro tipos de desafios a serem enfrentados e que tem impactos na interação com o Brasil apresentados no próximo tópico.

As parcerias estratégicas são, entre outras funções, instrumentos para a União Europeia, através do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), manter relações especiais com os países emergentes⁵. Nesse caso, atuam como canal para a União Europeia estabelecer diálogos com esses países sobre temas econômicos e da política internacional como segurança, direitos humanos, ajuda humanitária, estabilidade das regiões, cooperação internacional, mudanças climáticas, finanças e comércio internacional. Também incluem temas de caráter bilateral como comércio, cooperação triangular, investimentos, energia, tecnologia e, também a nível bilateral, meio ambiente e direitos humanos.

Apesar da existência de limites esses diálogos -materializados em interesses específicos; visões divergentes sobre instituições multilaterais e temas globais; tensões entre o respeito à não intervenção e o respeito a questões de direitos humanos e questões referentes a modelos de regime político- as parcerias estratégicas tem contribuído para aproximar a União Europeia de países emergentes que são para a União parceiros importantes. As possibilidades tanto da União Europeia de expor suas ideias e buscar trazer esses parceiros para junto das posições europeias de algum modo, quanto de ouvir e aprofundar seu conhecimento sobre esses países devem ser tomadas em consideração.

5 Sobre as parcerias estratégicas da União Europeia, ver Grevi (2012).

Respostas a indagações como porque esses países buscam revisar as instituições multilaterais, e, mais especificamente, o que e até aonde querem revisar são sempre muito relevantes para se pensar uma atuação europeia como ator internacional.

No campo da segurança internacional, os problemas que desestabilizam atualmente o Oriente Médio e norte da África afetam particularmente a União Europeia. Desde o atentado às Torres Gêmeas que, não a União Europeia em seu conjunto, mas alguns de seus Estados membros em parceria com os Estados Unidos participaram de iniciativas militares em países dessas duas regiões que tem consequências até hoje. A invasão do Iraque, o bombardeio pelas forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) da Líbia com mandato das Nações Unidas que culminou com a deposição e morte do líder Muammar Kadafi, e o apoio a forças de oposição na Síria, são exemplos importantes. Com as iniciativas militares, as divisões religiosas do islamismo tornaram-se mais proeminentes no campo político abrindo espaço para radicalizações. O Estado Islâmico é aqui o principal e pior exemplo.

Ademais das graves consequências que esse cenário traz para a ordem internacional e para os países afetados diretamente, alguns estados membros da União Europeia também sofrem consequências. A União Europeia vive o impacto dos enfrentamentos no Oriente Médio e norte da África em função de questões de direitos humanos e de imigração em massa, marcados por muito sofrimento. Em alguns estados europeus a religião islâmica é professada por importantes minorias. Assim, trata-se de um importante desafio para a agenda da União como ator internacional.

A primeira dimensão a ser enfrentada, nesse caso, é como trabalhar com o desrespeito aos direitos humanos nesses países instáveis, que está levando suas populações a emigrar. A segunda dimensão diz respeito à imigração nos países da União Europeia, uma vez que os meios precários para se atingir o território europeu têm provocado muitas perdas de vidas, e que a quantidade de imigrantes que chegam ultrapassam previsões e a capacidade da União Europeia dar uma resposta satisfatória em conjunto. E como terceira dimensão, está no desenvolvimento no cenário domésticos de países europeus de islamofobia, exclusão e racismo por um lado, e violência, atos terroristas e também racismo do outro lado.

Esse desafio coloca na berlinda pilares da política externa da União Europeia como a identidade europeia, valores e normas; desafia a sociedade eu-

ropeia e o *policymaking* da União. É uma questão que conecta as dimensões nacional, regional e internacional e não pode ser solucionado definitivamente com arranjos parciais. O executivo da União Europeia e de seus estados membros está sendo desafiado.

O terceiro tema a ser enfrentado pelo novo executivo da União Europeia é o declínio do inter-regionalismo, que foi desde os anos 1990 um instrumento importante da ação externa da União Europeia. Com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) a União Europeia buscou estabelecer laços entre a União e o bloco e, em 1999, consolidou o principal mecanismo de inter-regionalismo com América Latina, conhecido como EU-LAC⁶. A União Europeia, com esse instrumento, buscava fortalecer os grupos regionais, assim como estabelecer um canal de diálogo autônomo e diferenciado, da União com os blocos. A experiência do executivo europeu com questões de integração regional seria um trunfo para esse diálogo. Diante de um cenário internacional fragmentado, a União Europeia passou a dar destaque para relações bilaterais e parcerias estratégicas em lugar do inter-regionalismo.

A crise da Zona do Euro também afetou os diálogos, que tinham na cooperação inter-regional um pilar importante. Atualmente, o inter-regionalismo vem perdendo centralidade na política externa europeia e também nos comportamentos externos de blocos regionais. Os megacordos de comércio vêm retirando as especificidades de regiões continentais e, no caso da América Latina, as diferenças internas trazem dificuldades para a formulação de posições comuns. O diálogo com a União Europeia encontra dificuldades de definir temas de interesses de ambos os lados.

O quarto desafio diz respeito ao processo de formulação e implementação de política externa da União Europeia e os estados membros. Trata-se de um tema complexo e aqui são apontadas algumas tendências⁷. Desde 1970, com a criação da Cooperação Política Europeia, a ideia de articulação de políticas externas dos estados membros vem sendo debatida, em diferentes etapas e com diferentes abordagens. Os progressos nesse campo não incontáveis e, atualmente, a União Europeia pode ser vista como um ator internacional, que conta com um serviço próprio de ação externa e com diversos instrumen-

6 União Europeia e América Latina e Caribe.

7 Aqui não se recomenda um equilíbrio ou modelo específico, limitando-se a assinalar tendências que desafiam o procedimento consolidado.

tos de atuação⁸. No entanto, é possível se observar duas tendências, embora contraditórias.

Por um lado, a Alemanha vem, progressivamente aumentando suas iniciativas no campo de política externa. O governo alemão de Angela Merkel vem sendo protagonista de ações não somente no campo econômico (mais tradicional para a Alemanha), mas também no campo político. O histórico perfil alemão de inserção internacional, de desde o final da segunda guerra mundial, foi baseado no modelo de poder civil⁹. A Alemanha não possui armas nucleares e nem ocupa um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. E, ao mesmo tempo, defendeu a europeização de sua política externa¹⁰.

Por outro lado, a crise financeira da Zona do Euro vem impactando nas ações como ator internacional do bloco. A ideia de União Europeia como poder normativo vem perdendo a centralidade anterior e sendo substituída progressivamente por entendimento da necessidade de defender interesses. A recuperação de padrões da escola realista traz para o centro do *policymaking* a disputa política de interesses. Não estão conformados interesses coletivos claros nem confluência de opiniões. Os temas de política externa experimentam uma politização, incluindo em seus debates forças políticas, movimentos sociais e *lobbies*, além dos governos dos estados membros¹¹.

TENDÊNCIAS DA INTERAÇÃO BRASIL-UNIÃO EUROPEIA FRENTE A ESSES DESAFIOS

Os quatro desafios à ação externa da União Europeia não são tratados diretamente com o Brasil, mas nos marcos da parceria estratégica Brasil-União

8 Retoma-se aqui o exemplo das parcerias estratégicas, ou os diálogos inter-regionais.

9 Trata-se de um modelo de comportamento onde os Estados não utilizam a força entre si e recorrem à força militar somente para buscar a distensão. Seus traços básicos seriam a rejeição da política de poder com instrumentos militares, a busca permanente de soluções negociadas nos canais multilaterais e a tentativa de dar aos problemas internacionais um sentido de responsabilidade. Isto não significaria abrir mão da própria defesa, mas mantê-la nos quadros da OTAN. Sobre esse tema, ver Maull (1999).

10 Não somente colocar a dimensão regional como prioridade mas buscar a confluência de políticas exteriores um objetivo. Sobre a europeização ver Ruano (2013).

11 A politização da política externa é aqui entendida quando os temas de política externa são trazidos a debate de diferentes posições, que se resolverão no embate político.

Europeia, das iniciativas inter-regionais e das relações do Brasil com estados membros europeus é possível identificar impactos. Em termos concretos, a visão do governo brasileiro atual em relação ao executivo europeu desde a perspectiva da União Europeia como ator internacional é complexa, não oficialmente definida, e marcada pela trajetória da parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia. Nas relações bilaterais do Brasil com estados-membros da União Europeia, a crise limitou as expectativas de um crescimento dos investimentos europeus no país, que era um dos principais objetivos das tratativas diplomáticas com esses países.

O Brasil tem três canais distintos que mediam suas relações com a União Europeia. Em primeiro lugar, estão as relações bilaterais União Europeia-Brasil, expressas da interação através da parceria estratégica e seus diálogos. Em segundo têm lugar também relações nos marcos dos diálogos inter-regionais entre União Europeia-MERCOSUL e União Europeia-CELAC¹². Por fim, encontram-se as relações bilaterais do Brasil com os Estados membros. De acordo com a tradição realista da diplomacia brasileira, alguns países membros da União Europeia –especialmente Alemanha, Reino Unido, França, Espanha e Portugal– são considerados parceiros importantes por diferentes motivos, enquanto o executivo da União Europeia é identificado com um ator que traz algumas complicações. Nas negociações de temas complexos de comércio com o Brasil e/ou o MERCOSUL, a Comissão Europeia tem uma margem de manobra limitada, o que reduz as possibilidades de ação de seu interlocutor. A diplomacia brasileira ainda não tem organizado o caminho mais eficiente para interagir com o SEAE, apesar da parceria estratégica vir favorecendo esta interação. A percepção da União Europeia como ator político internacional não está definida e, politicamente, a diplomacia brasileira tem clara preferência por relações intergovernamentais.

No entanto, há algumas áreas nas quais existem possibilidades de interação que devem ser mencionadas. No que diz respeito ao diálogo da União Europeia com os países emergentes e às parcerias estratégicas como instrumento de ação externa, desde uma perspectiva positiva, nos marcos das relações Brasil-União Europeia, os espaços abertos pela parceria estratégica são importantes. A parceria estratégica foi assinada em 2007, incluindo temas como o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos

12 Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.

humanos, pobreza, questões ambientais. Como razões para esta iniciativa, os formuladores brasileiros identificavam inicialmente a parceria com a União Europeia como instrumento para fortalecer o prestígio internacional do país, junto à ideia de que a União Europeia e seus Estados-membros poderiam ser aliados em uma eventual revisão da ordem internacional liderada pelos Estados Unidos. Entretanto, embora tenham se desenvolvido diálogos, a parceria não rendeu frutos significativos durante o período. Mas os diálogos relativos a temas bilaterais avançaram mais tendo prosperado um conjunto de canais estabelecidos com o SEAE. Mas, dentre eles o intercâmbio de acadêmicos e estudantes foi a área que mais cresceu, recebendo especial atenção da presidente Dilma Rousseff¹³.

Em relação aos problemas de segurança internacional, que também vinculam a dimensão da parceria estratégica Brasil-União Europeia no que diz respeito a interação e debates sobre temas multilaterais, existem poucas áreas de convergências e poucas perspectivas para um futuro próximo. Com a manutenção do perfil revisionista da política externa brasileira em conjunto com os países do BRICS, não houve coincidência com a posição predominante entre os países europeus no que diz respeito aos enfrentamentos internos na Líbia e na Síria, e a posição brasileira manteve os princípios da não-intervenção e da solução pacífica de controvérsias, tão consolidadas no Itamaraty.¹⁴ O distanciamento dos princípios tradicionalmente sustentados pela União Europeia pode ser visto também no caso da ‘responsabilidade de proteger’. Sem desprezar a importância do princípio, a diplomacia brasileira de Dilma Rousseff, em seu primeiro ano de mandato, sugeriu uma ideia correlata, mas diferente – “responsabilidade ao proteger” – como a estratégia mais apropriada para garantir a proteção de indivíduos em casos de crise. Na medida em que o chanceler brasileiro sugeriu que medidas coercitivas deveriam ser implementadas apenas como última opção e, em caso de intervenção militar, o Conselho de Segurança deveria monitorar sua implementação, a União Europeia resistiu na

13 O tema foi o mais mencionado no discurso de Dilma Rousseff em Bruxelas, no encontro União Europeia-CELAC. Ver <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-o-casiao-da-ii-cupula-celac-ue>.

14 No caso da Líbia, a Alemanha adotou uma posição próxima à do Brasil. No caso da Síria, governo brasileiro chegou apoiar a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre violações dos direitos humanos pelo governo sírio, mas sem desdobramentos posteriores.

defesa de que, em algumas situações de crise, é importante haver flexibilidade para se poder mobilizar diferentes instrumentos de assistência e coerção (incluindo recursos militares) (Gratius e Grevi, 2013, p. 4). No que diz respeito à formação do Estado palestino, as percepções e, conseqüentemente, as escolhas, também não foram coincidentes. A defesa do multilateralismo propriamente vem sendo um outro tópico para preocupação, uma vez que não tem havido interseção entre as preferências dos dois lados sobre a forma que o multilateralismo deve assumir. Enquanto a União Europeia defende uma ordem global liberal e normativa, a diplomacia brasileira demonstra suas preferências por um cenário não hegemônico com poucas regras e um sistema internacional pluralista de Estados soberanos. A posição do governo brasileiro frente a temas que afetam a União Europeia decorrentes da instabilidade do Oriente Médio e norte da África, foi de silêncio ou de afirmativas indefinidas.

O desafio do inter-regionalismo se coloca também para a trajetória das relações entre o Brasil e a União Europeia. A parceria estratégica entre a União Europeia e a CELAC, que é um instrumento importante do inter-regionalismo europeu, não é vista como prioridade pelo Brasil: a CELAC não tem recebido a mesma atenção dedicada à UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) nos círculos diplomáticos brasileiros; o Brasil busca uma liderança regional autônoma; e a parceria estratégica Brasil-União Europeia é considerada pelos brasileiros como o melhor mecanismo de interação com a União Europeia e o melhor instrumento de política externa para fortalecer sua projeção global. No que diz respeito às negociações do acordo de associação entre a União Europeia e o MERCOSUL, as medidas protecionistas adotadas pelo governo argentino e a presença da Venezuela no bloco reduziram o interesse europeu e seu engajamento no tema. Estas dificuldades contribuiriam para a formação de expectativas entre atores econômicos brasileiros de que um acordo poderia ser negociado entre o Brasil e a União Europeia. No entanto, este tipo de acordo poderia comprometer alguns objetivos brasileiros de curto prazo na medida em que iria contra os termos da tarifa externa comum do bloco que, apesar das limitações, serve como elemento de coesão. Também a União Europeia continua a rechaçar a principal demanda brasileira de abertura do mercado agrícola europeu. Os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio, como o caso das negociações da União Europeia com os Estados Unidos estão, porém, influenciando para modificar a posição brasileira que, progressivamente, vem apostando mais fortemente no acordo comercial com

a União Europeia.¹⁵ Em termos políticos, o diálogo não fluiu desde a assinatura da parceria estratégica Brasil-União Europeia¹⁶.

Por fim, no que diz respeito ao *policymaking* europeu, em função por um lado dos limites atuais da política externa brasileira e, por outro, da difícil identificação da União Europeia como ator no campo político, não há uma visão brasileira estruturada do novo executivo europeu. Alguns elementos subjetivos podem ser identificados como o fato do presidente anterior da Comissão, João Manuel Durão Barroso, ser português, manter, portanto, um idioma comum com os brasileiros, assim como ter morado no Brasil quando jovem. Durante sua gestão que foi negociada a parceria estratégica. Jean Claude Juncker tem menos identidade com o Brasil, na visão de líderes brasileiros. A identificação, por parte da presidência brasileira, de diferenças entre forças políticas e perfis políticos que ocupam o executivo europeu não é um elemento que seja visto em discursos e notícias oficiais brasileiras.

No entanto, é possível destacar uma tendência importante do relacionamento bilateral Brasil-Alemanha que, como já assinalado, vem fortalecendo sua presença na formulação das ações externas da União Europeia. O Brasil e a Alemanha tem alguns interesses convergentes. Ambos buscam modificar a composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas e pleiteiam assentos permanentes, tendo um histórico de atuação conjuntamente através do G-4¹⁷. Nenhum dos dois tem armas nucleares. Ambos estão menos engajados com intervenções militares. E ambos se aliaram para estabelecer critérios para a organização do modelo internacional de internet. Prevalecendo a politização do processo de formulação de posições comuns para a União Europeia como ator internacional, algumas posições defendidas pelo governo alemão que coincidem com posições brasileiras podem receber apoio de grupos da sociedade civil brasileira ou europeia e, também grupos setoriais e/ou ganharem espaços no interior do executivo europeu.

15 Embora, em termos mais amplos, as negociações do acordo transatlântico sejam nuvens negras sobre o inter-regionalismo UE-América Latina.

16 O comunicado conjunto de junho de 2015 é composto por 20 linhas.

17 Grupo composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário internacional atual apresenta desafios para o novo executivo europeu. Foram aqui destacado quatro deles que, de alguma forma, tem impacto na interação da União Europeia com o Brasil. As dificuldades experimentadas pela União Europeia assim como a crise econômica brasileira e seu transbordamento para a arena política favorecem uma orientação para dentro nos dois casos criando mais obstáculos para as relações de ambos. No entanto, a inserção do Brasil no mundo como país emergente, os problemas de segurança no Oriente Médio e norte da África, o papel do inter-regionalismo em um mundo com megacordos comerciais e as brechas da interação com os atores do *policy making* das ações externas da União Europeia são questões que devem ser enfrentadas pelas lideranças dos dois lados. Delinear os desafios e apontar tendências do comportamento brasileiro frente a eles é um caminho possível para se trabalhar para o entendimento das complexidades das relações entre a União Europeia e o Brasil.

REFERÊNCIAS

CELESTINO, Helena. Sedução, a falta que ela faz. *O Globo*, p.55, 05/out./2014 (Coluna Volta ao Mundo).

CERVO, Amado L. e LESSA, Antonio C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional* v. 57 n. 2., p.133-151, Jul./dez.2014.

FLEMES, Daniel e SARAIVA, Miriam G. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, p. 214 – 232, 2014.

GRATIUS, Susanne e GREVI, Giovanni. Brazil and the EU: partnership on security and human rights?, *Policy Brief* n. 153, Fríde/Madrid, 2013.

GREVI, Giovanni. Why *EU strategic partnerships matter*? ESPO/FRIDE/EGMONT, Working Paper n. 1, june/2012.

HURRELL, Andrew. *On global order*. Power, values and the constitution of international society. Oxford, Oxford University Press, 2007.

MAULL, Hanns W. Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power? *Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik*, no. 2, 1999.

RUANO, Lorena. The conceptual framework. In L.Ruano (ed.), *The europeanization of national foreign policies towards Latin America*, New York, Routledge, 2013, p. 12-35.

DESAFIOS DE SEGURANÇA NAS VIZINHANÇAS ORIENTAL E MERIDIONAL DA EUROPA

Thanos Dokos

A Europa está sendo confrontada com preocupações e desafios substanciais tanto ao sul quanto a leste de seu território. Ao mesmo tempo, a crescente crise financeira enfraqueceu a UE estrategicamente. Há uma crescente preocupação de que a Europa esteja deslizando para uma insignificância estratégica, perdendo seu papel global e sua influência uma vez que se torna cada vez mais introvertida como resultado de sua própria crise econômica e política mas também pela sua falta de ambição estratégica. Tendo em vista o declínio da influência e do apelo do *soft power* europeu e em face das grandes mudanças ocorrendo em grande parte do Mundo Árabe, assim como os desafios representados pelas políticas russas na Ucrânia e em outros espaços da antiga União Soviética, a UE precisa devotar mais recursos e atenção estratégica de modo a desenvolver uma política abrangente vis-à-vis sua vizinhança, empregando todos os instrumentos existentes para redefinir seu relacionamento e fortalecer seu papel regional. Ter um entendimento dos desafios tanto na vizinhança meridional quanto oriental é um primeiro passo essencial para desenvolver as políticas corretas.

1. A VIZINHANÇA MERIDIONAL

O Oriente Médio e suas regiões adjacentes continuam a ser áreas extremamente turbulentas e instáveis e o ambiente de segurança continua a ser ‘Hobbesiano’. Há uma longa lista de problemas de segurança, que interagem frequentemente, incluindo conflitos civis, a emergência de Estados frágeis, instáveis, disfuncionais ou mesmo falidos, a possibilidade de *de facto* (e mesmo *de jure*) haver mudanças no traçado das fronteiras em diversas partes da região, o papel

político do Islam e tensões sectárias, o terrorismo jihadista, a desigualdade extrema na distribuição de renda, o déficit democrático, os fluxos populacionais, a proliferação de armas nucleares, assim como de armamento leve e armas de pequeno calibre, os conflitos regionais existentes, as agendas ambiciosas das potências regionais (inclusive Irã, Turquia, Arábia Saudita e Israel), a competição por recursos energéticos, a falta de uma arquitetura regional de segurança, o declínio relativo da presença e dos interesses dos EUA na região e uma crise estrutural profunda na UE que afeta sua influência regional e global e suas políticas. Todos esses fatores combinados quase causam uma tempestade perfeita no Mediterrâneo e no Oriente Médio. Devido à complexidade dos problemas acima mencionados e à forte interação entre muitos deles, não há soluções fáceis, rápidas ou unidimensionais. Há também uma considerável incerteza sobre a evolução do ambiente de segurança regional como resultado das diversas variáveis desconhecidas na equação de segurança.

a. Analisando o Quadro Geral

Apesar de sua importância crítica, as revoltas árabes e os desenvolvimentos de segurança relacionados a elas não são os únicos fatores que moldam o equilíbrio e a segurança regional no Oriente Médio. As coisas não estão acontecendo em um vácuo. O impacto das revoltas árabes está somado ao impacto de outras tendências e motores globais e regionais, tais como a emergência de potências não-ocidentais e a mudança no equilíbrio global de poder, mudanças demográficas, avanços tecnológicos, a globalização e as mudanças climáticas. Motores regionais incluem a proliferação de armas nucleares (mais especificamente o problema iraniano), a luta sectária e a violência salafista, o futuro dos curdos e, é claro, a única coisa que, infelizmente, tem permanecido constante nos últimos 60 anos, o problema palestino.

A mudança do papel de atores extra-regionais e sua influência

Não pode haver dúvida de que estamos testemunhando mudanças na configuração de equilíbrio global de poder e um deslocamento de poder econômico e potencialmente geopolítico do Atlântico para o Pacífico. Potências ocidentais estão perdendo espaço – em termos relativos, mas provavelmente também em termos absolutos – e os chamados BRICS estão avançando. É claro que a evo-

lução do sistema internacional quase nunca é linear e as potências emergentes têm substanciais desafios e problemas atuais e futuros para enfrentar.

Mudanças no equilíbrio global de poder também se refletem no Oriente Médio. A China adotou a política de manter relações estreitas com países ricos em recursos naturais na África e na região do Golfo. A Rússia também está tentando – com algum sucesso – reconquistar parte de sua influência na região e espera-se que a presença da Índia seja sentida mais fortemente no futuro. Por ora, a China limita seu envolvimento regional à esfera econômica, satisfeita com a garantia dada pelos EUA de manter seguras as linhas de abastecimento. No entanto, isso vai provavelmente mudar devido à sua crescente dependência energética. A UE parece estar perdendo parte de sua influência regional. O outro parceiro transatlântico, os Estados Unidos, está gradualmente deslocando sua atenção estratégica para a Ásia e tem buscado reduzir sua presença militar no Mediterrâneo ao delegar responsabilidades sobre o Mediterrâneo ocidental e partes da África Subsaariana à UE e sobre o Mediterrâneo oriental a parceiros regionais e aliados como Israel e Turquia.

Energia

O cenário energético mundial está mudando, moldado pela mudança nos padrões de demanda, novas reservas e campos entrando na fase de produção, novos atores, alinhamentos e a evolução das regras. A dimensão energética continuará a ser extremamente importante no Oriente Médio ampliado. A visão consensual sugere que os recursos da região do Cáspio representarão uma fonte de energia adicional no longo prazo para os mercados mundiais, apesar de serem menos significativos que as fontes do Oriente Médio. A dependência europeia no petróleo do Oriente Médio continuará fornecendo, assim, um forte incentivo para garantir o abastecimento contínuo de produtos energéticos. É claro que os desenvolvimentos relativos ao gás de xisto e ao petróleo nos EUA e sua esperada transformação em exportador de energia (combinado a outros desenvolvimentos como a articulação com a Ásia e uma possível aproximação com o Irã) podem afetar profundamente a percepção e a política americanas vis-à-vis o Oriente Médio.

A questão da segurança energética europeia e a necessidade de diversificar os fornecedores europeus de gás natural chamou a atenção para a importância estratégica do Sudeste da Europa como um *hub* (centro) de transporte de

gás natural da região do Cáspio e, potencialmente, do Mediterrâneo oriental. Para atender à crescente demanda por gás natural e reduzir o alto nível hoje de dependência energética do Leste e Sudeste da Europa, hoje concentrado em um único fornecedor, a Rússia, as autoridades europeias têm promovido a realização de projetos para contribuir com a diversificação do fornecimento de gás natural.¹

A estratégia europeia do Corredor Meridional de Gás baseia-se na necessidade de maximizar as importações de gás não-russo via território que não esteja sob o controle da Rússia, de modo a estabelecer uma terceira rota de diversificação do abastecimento, após Rússia, Noruega e África do Norte (Argélia, Líbia, Egito). A Comissão Europeia reconheceu como potenciais fontes de abastecimento para o Corredor Meridional de Gás não apenas o gás do Cáspio (Azerbaijão) e da Ásia Central (Uzbequistão, Cazaquistão e principalmente Turcomenistão), mas também o gás do Oriente Médio a partir da produção futura do Iraque, bem como do potencial de expansão das exportações líquidas do Egito, embora a instabilidade política que tem atormentado Iraque, Síria e Egito tenha neutralizado seu potencial de exportação a curto e médio prazos.²

A descoberta de reservas significativas de gás natural nas zonas econômicas exclusivas de Israel e do Chipre e as alegadas reservas da Bacia do Levante podem fornecer uma fonte adicional de energia fora do antigo espaço soviético e do Oriente Médio propriamente dito (apesar de que as atuais descobertas não se qualifiquem como uma “virada de jogo” para a Europa). A crescente cooperação em matéria de energia entre Israel e Chipre, com a Grécia como potencial parceira, [e um novo elemento na política regional no Mediterrâneo oriental e, até o momento, tem sido fonte de tensão com a Turquia. A cooperação regional pode ser, em princípio, viável sob circunstâncias muito específicas.

-
- 1 As principais metas da UE relativas a segurança energética devem ser: reduzir a dependência de Estados-Membros individuais em fornecedores únicos e garantir que os mercados de energia sejam abertos, fluidos e que funcionem de acordo com regras de mercado estáveis em vez de lógicas de poder. É claro que a segurança energética precisa estar em equilíbrio com as preocupações de competitividade econômica e ambientais. (Iana Dreyer e Gerald Stang, *What energy security for the EU, EU-ISS, Briefs, No. 39, 2013, p. 5*)
 - 2 Ver inter alia, Gulmira Rzayeva & Theodoros Tsakiris, *Strategic Imperative: Azerbaijani Gas Strategy and the EU's Southern Corridor*, SAM Center for Strategic Studies under the President of Azerbaijan, SAM Review #5, (Baku: June 2012), p. 6-13.

Migração e fluxo de refugiados: um novo desafio de segurança para a Europa?

No início de setembro de 2015, a ONU anunciou que havia 7 milhões de pessoas deslocadas na Síria de uma população pré-guerra de 22 milhões de pessoas, e mais de 4 milhões delas estavam buscando segurança fora da Síria. Desse, a ACNUR registrou 2,1 milhões de sírios no Egito, no Iraque, na Jordânia e no Líbano e 1,9 milhão foram registrados pelo governo turco. É possível que os números reais sejam mais altos, especialmente na Jordânia e no Líbano. Apesar de esses fatos serem conhecidos já há algum tempo, o repentino crescimento no fluxo de refugiados da Síria e outras regiões em conflito (Iraque, Eritreia, Afeganistão, etc) pegou a Europa de surpresa. Tendo a Grécia e a Itália como principais portas de entrada, a maioria dos que buscam asilo seguem o chamado Corredor dos Balcãs através da Macedônia, da Sérvia, da Croácia, da Hungria e da Áustria em um esforço de chegar à Alemanha e a outros países do norte da Europa. Os países de entrada, trânsito e destino final têm tentado, sem sucesso, administrar os fluxos de refugiados e migrantes.

O Acordo de Schengen, uma das realizações mais tangíveis e reconhecidas da Europa, enfrenta, agora, desafios consideráveis e até mesmo existenciais. O pouco entusiasmo demonstrado por diversos países da UE (especialmente na Europa Oriental, mas também em outras partes do continente), com as notáveis exceções de Alemanha e Suécia (apesar do primeiro já se encontrar sob muita pressão devido ao alto número de pedidos de asilo) em assumir quaisquer compromissos significativos no contexto do acordo para dividir responsabilidades promovido pela Comissão Europeia está, mais uma vez, pondo à prova o conceito de uma Europa sem fronteiras, os limites da solidariedade europeia e a ideia de políticas comuns europeias.

Embora o debate sobre migração não deva focar apenas em segurança, há uma importante dimensão de segurança que deve ser considerada, uma vez em que a entrada na Europa de indivíduos radicais (jihadistas) disfarçados de refugiados gera preocupação. Isso complica ainda mais a situação em um momento de crescente radicalização da sociedade e aumento da xenofobia e/ou islamofobia em vários países europeus. Apesar de a integração gradual de refugiados/imigrantes ter consequências benéficas no longo prazo para diversos países europeus que enfrentam a perspectiva de declínio demográfico (incluindo a Alemanha, mas também a Rússia), a chegada de muitos ‘convidados’ em um período relativamente curto de tempo pode constituir um desafio

significativo para a coesão social em vários países membros da UE. Para piorar as coisas, o número alto de refugiados e de migrantes econômicos deverá aumentar no futuro próximo uma vez que grande quantidade de pessoas, especialmente do mundo em desenvolvimento, pode ser forçada a deixar suas casas como resultado da mudança climática.

Portanto, torna-se urgente, além da adoção necessária de políticas de administração de migração, que a comunidade internacional, especialmente a UE, concentre seus esforços em dar fim a diversos conflitos o mais rapidamente possível. A Síria – um Estado falido que ameaça desestabilizar os países vizinhos, em especial o Líbano e a Jordânia, mas também a região mais ampla – é a prioridade óbvia e isso só será possível se a Rússia e o Irã apoiarem uma iniciativa internacional. O objetivo imediato deveria ser a cessação das hostilidades por meio do envio de uma força de paz da ONU, da criação de um governo provisório de unidade nacional com a participação dos elementos mais moderados do regime Assad e da oposição, e do início de um difícil processo de reconstrução e reconciliação. Para isso, seria necessária uma decisão unânime do Conselho de Segurança da ONU. Essa decisão seria resultado da retomada o processo negociador de Genebra-II, com a participação de todas as partes envolvidas, incluindo os já mencionados Rússia e Irã.

Como a Ásia continuará a ser a prioridade da política externados EUA, a UE, principal afetada pela crise de refugiados e pela instabilidade generalizada no Mediterrâneo Oriental, assim como pela confrontação continuada entre a Rússia e a Ucrânia, deverá liderar uma iniciativa diplomática para preparar o cenário para um acordo sobre a Síria.

Há duas opções para alcançar um entendimento com a Rússia: (a) uma grande barganha e (b) buscar uma história de sucesso com base em interesses comuns (ou ameaças comuns). No último caso, a Síria se encaixa perfeitamente, uma vez que a propagação do extremismo islâmico é uma preocupação doméstica para a Rússia e ambas as partes têm boas razões para cooperar (incluindo cooperação orientada entre as agências de inteligência e autoridades legais). Independentemente do quão agressiva ou não construtiva a política Rússia na Ucrânia tenha sido nos últimos dois anos (na sequência de uma série de erros cometidos pelo Ocidente), não devemos perder de vista o quadro geral e os riscos extremamente elevados no caso da Síria. É claro que não há garantias de que a Rússia irá aceitar esse tipo de abertura por parte da UE, mas, em diversas ocasiões, o presidente Putin provou ser pragmático em suas análises

de custo/benefício. Essa pode ser a sua última oportunidade para reverter um jogo praticamente perdido na Síria e para manter a presença e a influência russa no Mediterrâneo oriental.

Por fim, é importante ter em mente que, até o momento, chegaram “apenas” 230.000 pessoas (em comparação a 2014) e que esse número é suficiente para sobrecarregar até mesmo o país europeu mais desenvolvido, a Alemanha. Há algumas centenas de milhares de refugiados sírios (além de pessoas de outras regiões em conflito) esperando para vir para a Europa se as circunstâncias assim o permitirem. Além dos problemas práticos e de curto prazo, as consequências, no longo prazo, para a coesão social em diversos países europeus pode são inimagináveis caso o fluxo de refugiados continue sem impedimentos.

2. A VIZINHANÇA ORIENTAL

A crise na Ucrânia é o desafio de segurança mais grave da Europa no período pós- Guerra Fria desde a Guerra dos Balcãs. Após a derrubada do voo MH17 a situação escalou, até o momento esforços para resolver a crise por meios diplomáticos tiveram pouco sucesso e o resultado poderá ser uma nova Guerra Fria entre o Ocidente e a Rússia de duração e consequências indeterminadas.

Para melhor gerenciar as próximas fases da crise, é importante entender como a situação escalou a esse grau. Logo após a dissolução da União Soviética, a estratégia americana era de “fatiar” o império soviético e assegurar que a Rússia não voltasse a desafiar a supremacia dos EUA. John Mearsheimer descreveu a expansão da OTAN como o elemento central de uma estratégia para tirar vários Estados soviéticos e europeus orientais, incluindo a Ucrânia, da órbita da Rússia e integra-los ao mundo ocidental.³ Essa visão é compartilhada por Alexander Lukin que declarou que, após o colapso da União Soviética, o Ocidente ‘tinha duas opções: esforçar-se para assimilar a Rússia ao sistema ocidental ou arrebatar peça por peça de sua antiga esfera de influência. A opção escolhida foi a segunda.’⁴ Tucídides teria imediatamente reconhecido isso como um caso clássico do ‘mais forte impondo sua vontade e o mais fraco

3 John Mearsheimer, ‘Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault’, *Foreign Affairs*, September-October 2014.

4 Alexander Lukin, ‘What the Kremlin is Thinking’, *Foreign Affairs*, July/August 2014, p. 85-93.

aceitando seu destino'. De acordo com Simon Serfaty, 'o erro, então, foi não dar suficiente atenção aos legítimos interesses e preocupações da Rússia. Agora que a Rússia se fortaleceu, o erro seria exagerar a importância e a relevância desses interesses'.⁵

Diversas repúblicas soviéticas ou "aliadas" na Europa Oriental foram convidadas a se juntar à OTAN e à UE (duas 'criaturas' diferentes aos olhos russos em termos de percepção de ameaça e aceitação, apesar de isso estar mudando recentemente⁶). Seria injusto negar os efeitos positivos da estratégia de expansão para a estabilidade europeia, mas quando os EUA começaram a promover a ascensão ao poder de partidos fortemente pró-ocidentais em países como a Geórgia e a Ucrânia, ficou claro que a estratégia havia chegado a seu limite e um novo alargamento seria muito problemático.

Sem surpresa, as elites russas estavam preocupadas com o novo status de facto da Rússia de potência de segunda classe. Após a consolidação de Vladimir Putin no poder em detrimento da democracia e os erros importantes dos neoconservadores americanos (as guerras no Afeganistão e – especialmente – no Iraque), que prejudicaram seriamente a imagem e o poder dos EUA, era de se esperar que Putin tentaria reverter o declínio da Rússia em todas as oportunidades.

Nesse contexto, a Europa e os EUA falharam em entender Putin, a maneira dos 'siloviki' de pensar e seus objetivos e, como resultado, subestimaram sua determinação e crueldade. Como consequência, no caso da Ucrânia, a Europa e os EUA não souberam lidar com a crise. Houve alertas da forte reação da Rússia que levou à anexação da Crimeia que, aparentemente, passou despercebida. Em 2008, por exemplo, a Rússia tentou usar a independência de facto de Kosovo após a intervenção da OTAN como justificativa para obter o reconhecimento internacional do novo status da Abecásia e da Ossétia do Sul. É claro que a OTAN tentou argumentar que Kosovo era uma 'exceção' que não deveria criar um precedente em relações internacionais. Comparando a

5 Simon Serfaty, 'Why we need to be patient with Russia', *Europe's World*, Summer 2014 (<http://europesworld.org/2014/06/15/why-we-need-to-be-patient-with-russia/#.Vl7by-9LhDGg>)

6 Nicu Popescu declara que Moscou entende qualquer passo em direção à integração econômica como uma ameaça a seus objetivos geopolíticos mais amplos. (Nicu Popescu, 'First lessons from the Ukrainian crisis', EU-ISS, October 2014, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_41_Ukraine_lessons.pdf, p. 1)

situação de Kosovo com a da Crimeia, não houve registro de ameaças reais feitas a cidadãos de língua russa na Crimeia, enquanto a comunidade albanesa de Kosovo enfrentava uma ameaça concreta à sua segurança no longo prazo. Parece, no entanto, que tais diferenças sutis podem ter sido perdidas para um público não-ocidental. Em todo caso, durante a guerra de 2008 entre a Rússia e a Geórgia, Putin enviou uma mensagem muito clara de que estava preparado para fazer uso de força militar para promover seus objetivos de política externa.

Apesar dos esforços do presidente Barack Obama para restabelecer relações com a Rússia, os EUA não levaram em consideração os interesses russos em dois outros casos: Líbia e Síria. Com relação à Líbia, as potências ocidentais (provavelmente com razão) foram além do disposto na Resolução 1973 do CS da ONU ao apoiar a mudança de Regime no país (apesar da ausência de uma estratégia de acompanhamento da comunidade internacional ter contribuído para a transformação da Líbia em um Estado falido), mas ignoraram completamente os interesses da Rússia naquele país e a necessidade de Moscou de ser tratado como um ator importante e ser ouvido na tomada de decisão. Os esforços para administrar a guerra civil na Síria, até o momento, não têm tido êxito devido a uma variedade de razões e a relutância americana e europeia de intervir militarmente nesse conflito deu a Putin a oportunidade de vencer a primeira rodada, melhorando tanto a imagem internacional da Rússia e sua própria autoconfiança. Desde então, o conflito sírio deu uma guinada para pior com o fortalecimento do ISIS.

A parceria oriental da UE foi concebida como substituto à entrada como membro e, apesar de ser um instrumento útil, deve ser utilizado com cautela, considerando as políticas europeias mais amplas com relação a seus vizinhos e às relações com a Rússia. De acordo com o IISS, 'apesar da parceria oriental não ter sido formada contra a Rússia, é fácil entender por que Moscou pode ter entendido o programa como um desafio e seus interesses'. Michael Leigh declarou que a parceria oriental 'contribuiu para a escalada dramática das tensões regionais no caso da Ucrânia'.

No caso da Ucrânia, há uma forte impressão de que a parceria oriental foi fortemente influenciada por um grupo de Estados membros da UE que não inclui as grandes potências europeias tradicionais. A prioridade imediata da UE deveria ser a de construir uma posição coesa sobre a Rússia, com o objetivo

de estabilizar as relações UE-Rússia e preparar o terreno para melhorias na Era Putin ou pós-Putin (apesar de que o sr. Putin poderá permanecer no poder por mais uma década). Para aqueles que acreditam que o objetivo político das sanções deveria ser uma mudança suave de regime, a resposta é que esse é um jogo muito arriscado. Mesmo que essa política tenha êxito, não há garantias (ou mesmo probabilidade) de que o próximo líder russo será mais democrático ou moderado.

A Ucrânia tem sido um ponto de atrito quase permanente entre o Ocidente e a Rússia no século 21. As raízes da crise ucraniana remontam a 2004 ou talvez até a criação de uma Ucrânia independente em 1991. Durante o século 20, o relacionamento entre a Rússia e a Ucrânia também foi complicado. A atual crise política e econômica na Ucrânia começou em um momento de interesse limitado dos Estados Unidos no espaço pós-soviético (tendo em vista a articulação estratégica com a Ásia) e de uma profunda crise estrutural europeia que afetou também as políticas globais e regionais da UE, incluindo o limitado interesse político e o apoio financeiro disponível para a Política para a Vizinhança Oriental.

Sob essas circunstâncias desfavoráveis, a UE decidiu, na Cúpula de Vilnius (novembro de 2013), fazer um esforço tímido para trazer a Ucrânia – um país altamente endividado e dependente da energia russa – para mais perto da órbita europeia. O apoio financeiro que seria oferecido por meio do acordo proposto para equilibrar os custos de abrir ainda mais o mercado doméstico ucraniano às empresas europeias, era tão baixo que teria garantido a deterioração da economia ucraniana no curto prazo, apenas para o país poder desfrutar de alguns benefícios a longo prazo caso tudo ocorresse conforme o planejado. Essa iniciativa europeia obviamente subestimou a importância percebida aos olhos russos de ter uma Ucrânia amigável ou, na pior das hipóteses, neutra – há muito percebida como um estado-tampão de significativa importância estratégica para a Rússia e um país onde nenhum interesse vital europeu ou americano estava em jogo. Ignorar o fato de que Putin tinha motivos fortes, os meios e, agora, a oportunidade de reagir fortemente às propostas europeias à Ucrânia foi um erro fundamental a nível estratégico. E foi rapidamente seguido por outros erros táticos.

Também deveria ter sido claro para as autoridades ocidentais que a Rússia não é uma potência pós-moderna. Putin joga pelas regras tradicionais de polí-

tica externa (isto é, o uso de *hard power* em vez de *soft power*)⁷ e deveria ter sido previsto que ele aproveitaria a oportunidade de retomar a Crimeia e negociar com o Ocidente a partir de uma posição de poder. Ao mesmo tempo, ele conseguiu melhorar substancialmente sua posição interna ao engajar a população russa na causa nacionalista.

A crítica feita à gestão da crise pelo Ocidente não deve ser percebida como uma tentativa de exonerar a Rússia. Apesar do fato de que houve erros de ambos lados do conflito, está claro que a Rússia violou a regra fundamental de política internacional, que é o redesenho de fronteiras por meio do uso de força. Esse comportamento belicoso gera insegurança nos países europeus vizinhos que, historicamente mantêm um relacionamento difícil com a Rússia. Embora a perspectiva de uma agressão militar por parte da Rússia contra os Estados bálticos, sem falar na Polônia, parece ser muito improvável, tais preocupações precisam ser abordadas no contexto de união supranacional como a UE ou de aliança militar como a OTAN. A tentação para este último buscar uma nova *raison d'être* pode ser forte, mas seria um grave erro estratégico voltar a ter um papel que a OTAN desempenha bem, mas que pode não ser apropriado para os desafios de segurança do século 21. A OTAN permanece uma instituição chave para a segurança europeia e global, e não deve desperdiçar seus 'limitados' recursos em uma Guerra Fria contra a Rússia, que pode ser evitada, antes de exaurir todas as demais alternativas razoáveis.

Depois de analisar a situação após a derrubada do MH17, o Ocidente sentiu, com razão, que não havia opção além de impor sanções ainda mais pesadas a Moscou. Em resposta, Moscou tentou retaliar insinuando que uma guerra por energia no próximo outono ou inverno não estaria fora de questão. Na Cúpula de Gales (setembro de 2014), a OTAN discutiu propostas para aumentar a sua 'pegada militar' na Europa oriental, inclusive a reorientação de seu escudo antimísseis (um sistema de utilidade duvidosa caso uma aproximação entre o Ocidente e o Irã se tornasse permanente) do Oriente Médio para a Rússia.

O custo das sanções impostas não é negligenciável para a UE, que ainda tenta sair de sua própria séria crise econômica; uma vez que a dependência energética (gás natural) da Rússia é uma situação que não pode ser mudada

7 Segundo John Mearsheimer, 'os dois lados têm operado por cartilhas diferentes: a Rússia por uma cartilha realista e a UE por uma cartilha liberal'.

no curto prazo. O custo político adicional refere-se às complicações para gerenciar o conflito sírio ou o programa nuclear iraniano com a Rússia jogando como sabotador (Moscou pode jogar esse jogo de maneira eficaz mas, ao contrário da China, não tem o poder de realmente desafiar o *status quo*), mas também a aproximação ‘acelerada’ entre Moscou e Pequim. É claro que o custo de qualquer confronto com o Ocidente também não seria baixo para a Rússia, uma vez que sua economia é vulnerável às transferências internacionais de capital e precisa de investimentos internacionais significativos para modernizar a sua infraestrutura energética e permanece fortemente dependente da exportação de produtos de energia e não poderia, portanto, arcar com a ‘perda’ do mercado europeu. Além disso, subsidiar a Crimeia poderá ser aceitável para a Rússia, mas não sairá barato.

Devido à continuada instabilidade e até mesmo a uma escalada – cenário que não pode ser descartado – é extremamente importante que o Ocidente tente resolver a crise por meio de um conjunto de propostas que permitisse a ambos lados acordar um cessar-fogo permanente e resguardar sua imagem (especialmente no caso da Rússia, onde a questão tem maior relevância). Tais propostas envolveriam simultaneamente a Rússia, a Ucrânia, a UE e os EUA em um exercício diplomático cujo objetivo seria construir confiança, reparar os danos à estrutura europeia de segurança e preparar o caminho para a reconstrução de uma parceria estratégica entre a UE e a Rússia (desde que, é claro, a Rússia também esteja alinhada a esse pensamento). Essa parceria também deveria incluir várias *linhas vermelhas* claras e exequíveis. Segundo Michael Leigh, a UE ‘precisa tanto defender os princípios que têm, de modo geral, assegurado a paz e a estabilidade europeias no período pós Guerra Fria e ser pragmática ao levar em conta as percepções russas de seus próprios interesses e as mudanças no equilíbrio de poder na Europa.’⁸

Será que a Rússia teria uma reação positiva a tal abertura? Como já foi mencionado, apesar dos ganhos iniciais, Vladimir Putin está começando a perceber que os custos de longo prazo de sua ‘aventura’ ucraniana podem ser muito altos para o seu país, desde que ele foi forçado a aproximar a Rússia da China por meio de um acordo em matéria de energia em que Moscou é o só-

8 Michael Leigh, ‘A New Strategy for Europe’s Neighborhood’, GMF Policy Brief, September 2014 (file:///C:/Documents%20and%20Settings/thanosd/My%20Documents/Downloads/1409689683Leigh_NewStrategyforNeighborhood_Aug14.pdf)

cio minoritário nesse relacionamento. A anexação da Crimeia pode ter gerado preocupação em alguns Estados ex-soviéticos que têm grande população russa em seu território, está prejudicando a economia russa e provavelmente a fará ‘perder’ grande parte da Ucrânia permanentemente.⁹ Os erros de Putin e o fato de ele ter pouca margem de manobra, uma vez que ele está acuado, fazem deste um desafio ainda maior para a segurança europeia.

3. IMPLICAÇÕES PARA A UE

a. Buscando um *modus vivendi* com a Rússia

É certo e surpreendente que hoje nos encontremos mais próximos de uma Guerra Fria entre o Ocidente e a Rússia ao estilo do século 20 do que de um relacionamento estratégico mais bem adaptado para lidar com os desafios do século 21.

Se o envolvimento da Europa na crise ucraniana tiver sido uma decisão deliberada [coletiva] da UE para desafiar a influência russa na Ucrânia, tanto a estratégia quanto o momento foram mal escolhidos. Parece, no entanto, que esse foi mais um caso de erro de cálculo e má gestão aliados a um forte sentimento anti-russo em certos países europeus. A gestão da crise na Ucrânia é um bom exemplo da miopia estratégica da UE, que não consegue antever a reação da Rússia e da falta de percepção de que geopolítica e *hard power* não têm mais importância nas questões europeias de segurança. As instituições europeias de política externa deveriam tirar as conclusões necessárias para futuras crises.

Uma Ucrânia desestabilizada permanentemente – um novo conflito congelado no ex espaço soviético – constituiria um grande problema tanto para a Europa quanto para a Rússia. No caso dos EUA (para quem o custo das sanções é menor), o enfraquecimento das relações entre Berlim e Moscou talvez não seja entendido como algo catastrófico. Portanto, é essencial que os Estados membros da UE cheguem a um acordo sobre uma posição

9 Nesse contexto, Popescu diz que “certas tendências que a Rússia tentou evitar estão acelerando: OS EUA e a OTAN têm um forte compromisso para com a Europa central, a UE está investindo mais em segurança energética, há um sentimento anti-Rússia na Ucrânia e uma redução de investimentos estrangeiros diretos na economia russa. Ucrânia, Moldávia e Geórgia assinaram acordos de associação com a UE” (Popescu, *ibid*, p. 2)

comum vis-à-vis a Rússia. É também essencial que ambas as partes abandonem gradualmente as percepções de jogo de soma zero e adotem uma abordagem ganha-ganha (win-win) enfatizando interesses comuns e, se possível, buscando casos de sucesso (bem como a retomada das negociações sobre a Síria e um acordo para uma solução diplomática que também abordasse o problema do ISIS).

Segundo Kissinger, a Rússia deve aceitar o fato de que tentar forçar a Ucrânia a um status de Estado-satélite e, assim, mover novamente as fronteiras russas, iria condenar Moscou a repetir sua história de ciclos auto-realizáveis de pressões mútuas com a UE e os EUA.

O Ocidente deve entender que, para a Rússia, a Ucrânia nunca poderá ser apenas um país estrangeiro e.... deve funcionar como ponte entre a Rússia e o Ocidente’.

(Henry Kissinger, ‘to settle the Ukraine crisis, start at the end’, Washington Post, March 5, 2014)

Caso a Rússia demonstrasse a boa vontade necessária e o Ocidente mantivesse a calma, a questão da Ucrânia poderia ser resolvida com um sistema federativo que fornecesse autonomia razoável às regiões de língua russa.¹⁰ A Crimeia é uma questão espinhosa e provavelmente continuará a ser um conflito congelado, não reconhecido pela comunidade internacional. Nas palavras de Sven Biscop, ‘A política da UE não conseguirá devolver a Crimeia para a Ucrânia. A península se juntará à Ossétia do Sul, Abecásia e outros da categoria de territórios cujos status proclamado não reconhecemos mas também não tentamos mudar.’¹¹ Todavia, a questão tem importância mais ampla, pois diversos analistas declaram que ela se tornou um exemplo para líderes de outras regiões de que a ordem do Ocidente é fraca e que eles devem esperar o momento certo para promover seus interesses pela força se necessário.

10 Nesse ponto, mas também em outros temas relacionados, o autor se beneficiou bastante de sua participação na Conferência Annual do Instituto para Estudos em Segurança, da UE, realizado em setembro de 2014 e, especialmente do painel sobre ‘Vizinhos orientais e a Rússia: os dilemas da UE’.

11 Sven Biscop, *Winter is coming-Will spring follow? Ukraine and the future of EU-Russia relations*, 3/9/2014 (<https://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/winter-coming-%E2%80%93-will-spring-follow-ukraine-and-future-eu-russia-relations>)

Buscar um certo *'droit de regard'* na vizinhança de uma grande potencia pode parecer um conceito do século 19 ou 20, mas seu apelo não se limita à Rússia mesmo no século 21 em que interesses pesam mais do que valor. É claro que os países devem ter o direito de decidir seu futuro, mesmo no caso de países com população muito dividida como a Ucrânia, e soluções com compromissos viáveis devem ser buscados. Nesse contexto, valeria a pena considerar os modelos finlandês ou austríaco que preveem uma possível associação como Estado membro à UE, mas não à OTAN.

'Precisamos de uma estratégia dupla que não permita à Rússia dividir a Europa enquanto se busca um diálogo com Putin sobre cooperação, por mais difícil que seja... no longo prazo, teremos que retomar o debate sobre a construção de uma infraestrutura europeia de segurança mais resiliente. Qualquer acordo amplo com a Rússia deverá estar atrelado à aceitação pela Rússia da soberania dos países vizinhos. Há compromissos a serem selados, mas não com relação aos princípios fundamentais acordados em Helsinque, em Paris e nas duas décadas seguintes'. (Wolfgang Ischinger, 'Ukraine's Wake-up call should yield a twin-track EU security strategy', Europe's World, Autumn 2014)

Obviamente, é mais fácil colaborar com parceiros que pensem de maneira similar e compartilhem valores comuns. Porém, a parte mais desafiadora da diplomacia é tentar encontrar terreno comum com vizinhos difíceis, que têm valores diferentes ou o que pode ser considerado como práticas desagradáveis mas com alguns interesses em comum. Há diferenças óbvias em uma série de temas e interesses de curto e médio prazos divergentes entre o Ocidente e a Rússia. No entanto, dada a [inter] dependência em matéria de energia e interesses geoestratégicos [quase] convergentes entre a UE e a Rússia, há muitas boas razões para evitar a escalada da crise. É claro que acidentes e falhas constituem parte integral da política internacional, conforme demonstrado pela explosiva eclosão da I Guerra Mundial há exatos cem anos.¹²

12 Thanos Dokos, *The Ukraine Crisis: A Tale of Misperceptions, Miscalculations & Mismanagement Is There Still Time to Avoid Permanent Damage to the European Security Order?*, ELIAMEP Thesis Dec. 2014 1/2014 (<http://www.eliamep.gr/en/security-regional-developments/>)

b. Desenvolvendo uma estratégia para a vizinhança meridional

Dado que o que acontece no mundo árabe e no Oriente Médio ampliado tem implicações extra-regionais óbvias, atores não-regionais devem preparar novos planos de gestão de crise e estratégias de prazo mais longo. Ao mesmo tempo em que a UE – que, junto com os EUA, ainda carrega o estigma de apoiar regimes autoritários na região – tiver interesses políticos, econômicos e de segurança legítimos em sua vizinhança meridional, deve desenvolver políticas ativas para salvaguardar esses interesses e evitar envolver-se militarmente, exceto nos casos a seguir: (1) a fim de evitar um iminente desastre humanitário; (2) para evitar a escalada de um conflito regional e; (3) para se defender contra uma ameaça direta a seus interesses de segurança. E, mesmo nesses casos, todo esforço deve ser feito para evitar o envolvimento unilateral. O envolvimento político no caso de violações generalizadas aos direitos humanos ou de golpe de estado seria um caso à parte, embora qualquer esforço para claramente influenciar desenvolvimentos domésticos no Oriente Médio pode muito bem revelar-se contraproducente. No entanto, o cuidado sugerido contra a interferência nos assuntos internos não deve ser tomada como uma desculpa para a UE não desenvolver uma política mais consistente e eficaz para o Mediterrâneo/Méio Oriente.

É claro que não é segredo que a crescente crise financeira enfraqueceu a UE estrategicamente. Há uma crescente preocupação de a Europa estar se tornando estrategicamente insignificante, perdendo seu papel e influência globais à medida em que está se tornando cada vez mais introvertida como resultado de sua própria crise política e econômica, mas também por falta de ambição. Em face da redução de influência e apelo do *soft power* europeu e das mudanças em larga escala ocorrendo no mundo árabe, a UE precisa empregar mais recursos e aumentar sua atenção estratégica para desenvolver uma política abrangente vis-à-vis o mundo árabe, utilizando todas as ferramentas existentes para redefinir seu relacionamento e fortalecer seu papel regional. Nesse contexto, a UPM (União para o Mediterrâneo) pode se revelar útil, apesar de seus problemas iniciais, como um instrumento complementar à cooperação norte-sul no Mediterrâneo; mas, logicamente, muito mais precisa ser feito. A OTAN também deveria repensar o seu possível papel no cenário emergente em termos de segurança no Mediterrâneo e no Oriente Médio, assim como na Europa oriental.

A visão da UE para a região incluiria os valores e princípios que o bloco defende, quais sejam, respeito pelos direitos humanos, estado de direito, governo representativo. Também incluiria conceitos tais como estabilidade e democracia, mais diferenciação – em oposição a um mesmo modelo para todos, relacionamento baseado em parceria, condicionalidade: mais por mais, menos por menos. Todas as ferramentas e instrumentos disponíveis devem ser desenvolvidos e utilizados, inclusive o Fundo Europeu para a Democracia, o Plano Solar Mediterrâneo, a Comunidade de Energia, Erasmus Mundus, Tempus, etc.

Mas, apesar de suas nobres intenções e palavras, como a crise no Egito demonstra claramente, no final das contas, a UE ainda enfrentará o mesmo velho dilema: estabilidade x democracia. E não há alternativas óbvias (ou fáceis) com respeito à resposta a esse dilema em particular e o histórico europeu está longe de ser exemplar.

Eu vou concluir com seis considerações:

- (a) Aspectos de segurança, demografia, políticos e socioeconômicos no Mediterrâneo e no Oriente Médio vão pressionar ainda mais os países do sul da Europa (que são os Estados de frente, independentemente do Mediterrâneo ser considerado uma falha geológica, uma ponte ou uma barreira). A conclusão lógica é que essa é a fronteira mais importante da UE e deveria ser prioridade para a política externa do bloco apesar da pesada competição com a vizinhança oriental devido aos desenvolvimentos na Ucrânia;
- (b) A solução do problema palestino continua sendo necessária – mas não é mais suficiente para que haja uma melhoria substancial da situação de segurança da região;
- (c) Independentemente de qual cenário irá refletir de maneira mais precisa os desenvolvimentos futuros na região, é bastante seguro prever que o Oriente Médio ampliado está evoluindo para um sistema de segurança com múltiplos atores no longo prazo e que o Ocidente talvez precise se adaptar a uma nova realidade em que sua influência no Oriente Médio irá diminuir, ao menos em termos relativos;
- (d) O Ocidente deveria superar seus preconceitos quanto a se envolver com forças políticas islamistas, uma vez que elas têm papel cada vez mais importante nos países da região; Canais de comunicação abertos deveriam ser mantidos com todas as forças políticas da região. E excluir uma força política que, ao menos, esteja flertando com a ideia de democracia do

- processo político (como aconteceu no Egito) pode ser contraproducente e, portanto, deveria ser inaceitável para a UE;
- (e) O acordo entre o P-5+1 e o Irã com relação ao programa nuclear do último é, talvez, a única boa notícia no Oriente Médio dos últimos anos e poderia se revelar um vetor de mudança para a segurança regional, desde que seja implementado por completo por ambas as partes. Mas ainda há obstáculos a superar.
 - (f) A Síria ainda é o maior problema regional. Seria muito difícil alcançar uma solução diplomática em o envolvimento tanto da Rússia quando do Irã. Apesar de Assad talvez não estar disposto a deixar a presidência, é difícil imaginar uma solução com Bashir no poder por qualquer período de tempo. No entanto, membros moderados do regime teriam que ser incluídos em um governo de transição enquanto radicais na oposição teriam que ser isolados e marginalizados por todos os meios possíveis. O tempo é um fator crítico uma vez que um acordo tem que ser alcançado antes de que o conflito na Síria, e especialmente o ISIS, ‘contaminem’ ainda mais os países vizinhos, enviando multidões de refugiados para a Europa. O ataque terrorista a Paris e a explosão do jato comercial russo ressaltam a urgência da situação.

Este livro foi composto
por Cacau Mendes
em Minion Pro c.11/15 e
impresso pela Zit em
papel pólen 90g/m² para a
Fundação Konrad Adenauer
em março de 2016.