Brasil e o Sistema das Nações Unidas

desafios e oportunidades na governança global

Organizadores
Guilherme de Oliveira Schmitz
Rafael Assumpção Rocha

ipea

Esta obra trata de questões sobre governança global no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), e aborda temas relativos às principais oportunidades e desafios que o Brasil enfrenta, nessa seara, na atualidade.

A diversidade de conteúdos relativos à governança global é apresentada sob um conjunto mais amplo de assuntos: teorias e conceitos; reforma das Nações Unidas; segurança e direitos humanos; desenvolvimento; meio ambiente; e tecnologia.

Prioriza-se, no livro, o desenvolvimento de uma compreensão crítica das questões atuais sobre governança global, explorando-se as mais recentes abordagens conceituais e trabalhos empíricos sobre o tema.

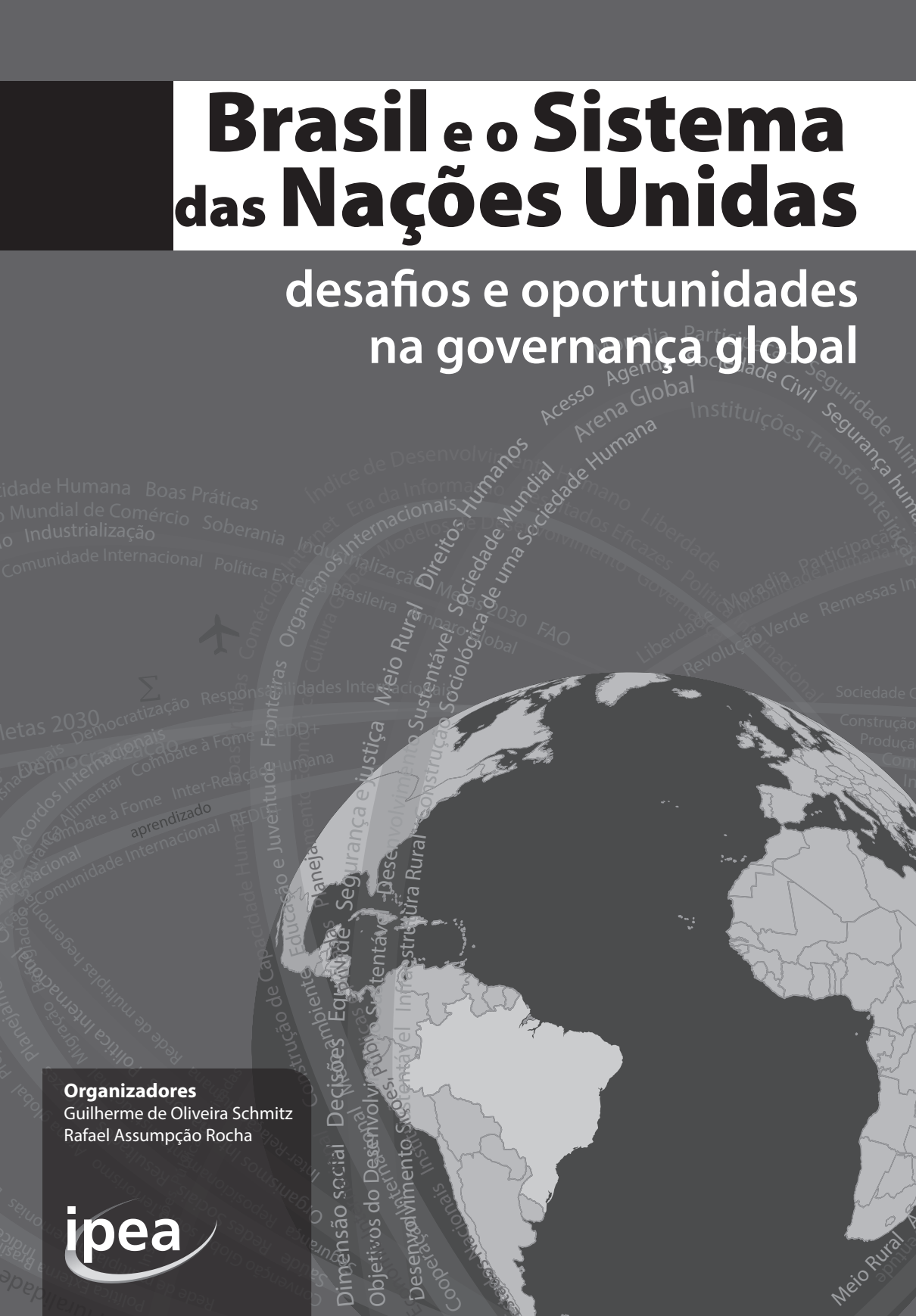
Os organizadores promovem discussão consideravelmente plural, envolvendo autores que examinam os temas propostos e dialogam entre si.

Trata-se de uma leitura essencial para formuladores de políticas, formadores de opinião e profissionais liberais em geral que se interessam por governança global. Constitui-se, também, em material rico e de fácil acesso a acadêmicos e representantes da sociedade civil.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do Ipea são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações eletrônicas, impressas, e eventos.

Brasil e o Sistema das Nações Unidas

desafios e oportunidades na governança global



Organizadores
Guilherme de Oliveira Schmitz
Rafael Assumpção Rocha

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

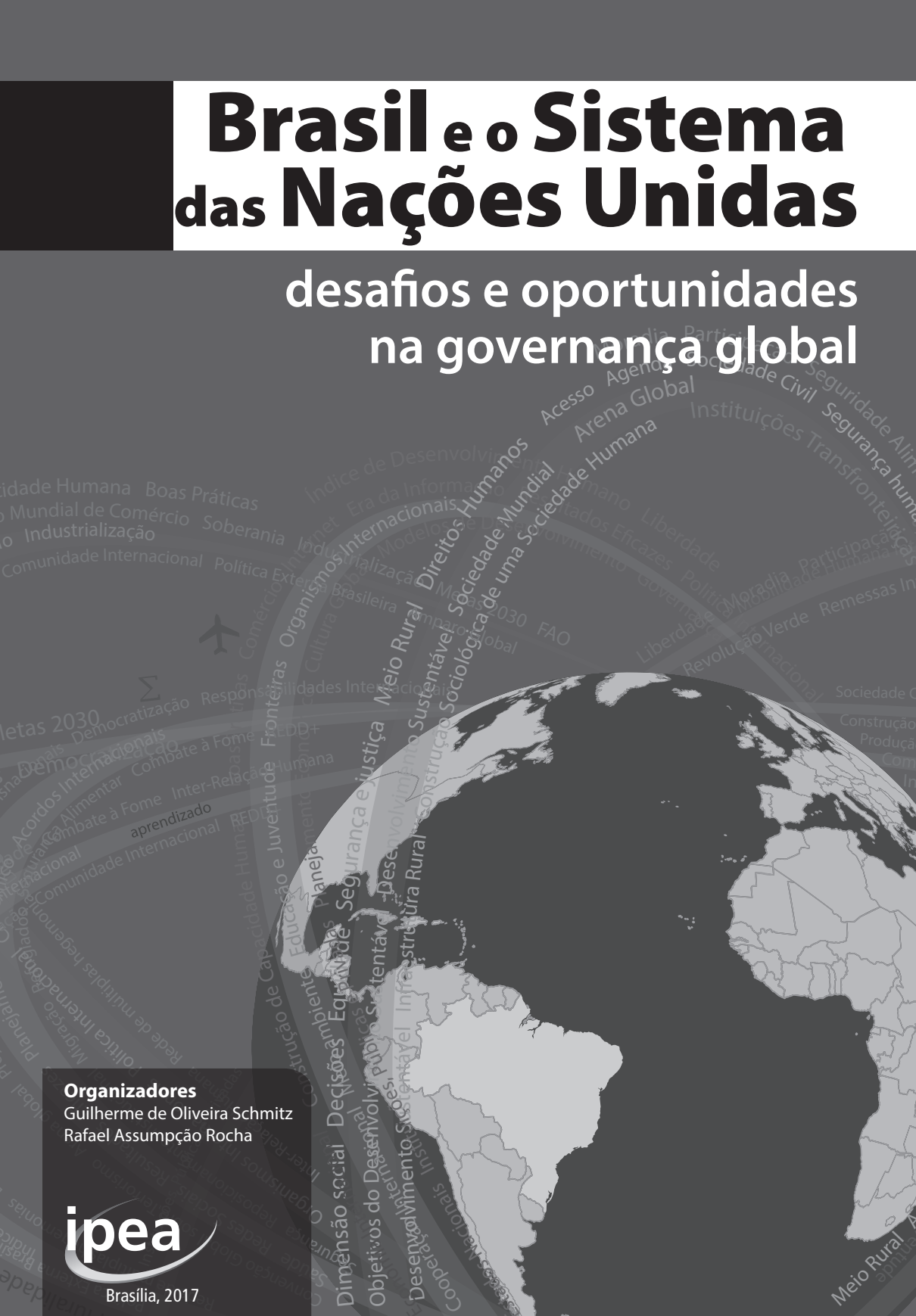
Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Brasil e o Sistema das Nações Unidas

desafios e oportunidades na governança global



Organizadores
Guilherme de Oliveira Schmitz
Rafael Assumpção Rocha

ipea
Brasília, 2017

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Brasil e o Sistema das Nações Unidas : desafios e oportunidades na governança global / organizadores: Guilherme de Oliveira Schmitz, Rafael Assumpção Rocha. – Brasília : Ipea, 2017.
518 p. : il., gráfs., mapas color.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-315-5

1. Sistema das Nações Unidas. 2. Relações Internacionais. 3. Cooperação Internacional. 4. Política Exterior. 5. Segurança. 6. Desenvolvimento Humano. 7. Brasil. I. Schmitz, Guilherme de Oliveira. II. Rocha, Rafael Assumpção. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 327.81

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

CAPÍTULO 1
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL NA GOVERNANÇA GLOBAL: UMA BREVE INTRODUÇÃO 11
Guilherme de Oliveira Schmitz
Rafael Assumpção Rocha

CAPÍTULO 2
GOVERNANÇA GLOBAL: UMA FERRAMENTA DE ANÁLISE 27
Veronica Korber Gonçalves
Cristina Yumie Aoki Inoue

CAPÍTULO 3
NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS: DO EUROCENTRISMO EXCLUDENTE À PLURIVERSALIDADE DA ONU 59
Karine de Souza Silva
Ricardo Bruno Boff

CAPÍTULO 4
A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E SUA SUPRANACIONALIDADE: MENOS EFICÁCIA NO FUTURO? 89
Demetrius Cesário Pereira
Alexsandro Eugenio Pereira

CHAPTER 5
THE CONFLICT PREVENTION RENAISSANCE: PREVENTIVE DIPLOMACY FROM A BRAZILIAN PERSPECTIVE 121
Adriana Erthal Abdenur
Robert Muggah

CAPÍTULO 6
A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E A FÓRMULA ARRIA:
A PARTICIPAÇÃO DE NOVOS ATORES POR APROXIMAÇÃO
ENTRE NORMA E MÉTODO 147
Rafael Assumpção Rocha
Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

CAPÍTULO 7
O BRASIL E AS AGENDAS TEMÁTICAS DO CSNU 175
Ana Paula Lage de Oliveira
Tamya Rebelo

CAPÍTULO 8
MIGRAÇÃO INTERNACIONAL, RELAÇÕES INTERNACIONAIS
E A POSIÇÃO DO BRASIL: UMA AGENDA EM MOVIMENTO,
UM REGIME EM CONSTRUÇÃO? 215
Guilherme de Oliveira Schmitz
Mariana Costa Guimarães Klemig

CAPÍTULO 9
OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS NAÇÕES UNIDAS
E A INDICAÇÃO DE AÇÕES E DE PROCEDIMENTOS PARA ALCANÇAR A
SEGURANÇA HUMANA: A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA ASSENTADA
NOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA 239
Maria José de Rezende

CAPÍTULO 10
A ARENA GLOBAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:
INICIATIVAS POLÍTICAS, ARQUITETURA INSTITUCIONAL E O BRASIL
NA NOVA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....273
Rodrigo dos Santos Mota
Matheus Alves Zanella

CAPÍTULO 11
A DIPLOMACIA DO COMBATE À FOME E A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA
PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO SEIO DA ONU
E DA FAO.....307
Paulo Afonso Velasco Júnior

CAPÍTULO 12
O BRASIL NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO GLOBAL EM SAÚDE 345
Paulo Marchiori Buss
Luis Augusto Galvão

CAPÍTULO 13
DEMOCRACIA E GOVERNANÇA DA SAÚDE:
INTERESSES E ATORES 377
Roberta de Freitas

CAPÍTULO 14
GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: DO REGIME INTERNACIONAL MULTILATERAL À NOVA COMPLEXIDADE – POTÊNCIAS CLIMÁTICAS, COALIZÕES PLURILATERAIS, ALIANÇAS DE ATORES NÃO ESTATAIS E COMPLEXOS SOCIOTÉCNICOS DESCARBONIZANTES 399
Ana Carolina Evangelista Mauad
Eduardo Viola

CAPÍTULO 15
DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA DO REDD+ UNFCCC NO BRASIL 423
Guineverre Alvarez
Célio Andrade

CAPÍTULO 16
A GOVERNANÇA GLOBAL DOS OCEANOS:
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL 453
Ana Flávia Barros-Platiau
Jorge Gomes do Cravo Barros

CAPÍTULO 17
A GOVERNANÇA GLOBAL DA INTERNET 485
Maurício Santoro Rocha

NOTAS BIOGRÁFICAS 513

APRESENTAÇÃO

O mundo do imediato pós-Segunda Guerra Mundial erigiu dois conjuntos de organizações para regular as relações entre os países, sob a égide da paz e do bem-estar comum: a Organização das Nações Unidas (ONU), no plano político-estratégico; o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, na esfera econômica. Essa foi a arquitetura institucional da nova ordem que moldou, até os nossos dias, a macroestrutura internacional, sob inspiração ocidental e com hegemonia norte-americana.

O livro *Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global* constitui uma sólida reflexão sobre a vertente onusiana do multilateralismo. Uma plêiade de acadêmicos com reconhecida formação na área das relações internacionais analisa em profundidade o universo de organismos, órgãos, programas e demais mecanismos que compõem o chamado Sistema ONU.

Com lentes analíticas de diversas colorações, os artigos do livro focalizam a constituição, a composição, o funcionamento e o papel das instâncias que integram as Nações Unidas. Isso significa a exegese de um temário abrangente, com amplitude mundial, que tem como exemplos ilustrativos questões ligadas a paz, segurança, direitos humanos, saúde, educação, cultura, população, meio ambiente, economia e comércio.

Além desse alcance global, o livro tem a virtude de esclarecer o leitor sobre a inserção e o papel do Brasil nos debates no âmbito do multilateralismo. Quais as virtudes, vícios, consensos, contradições, vantagens e custos do Sistema ONU? Quais os dividendos associados à participação do Brasil? Que desafios e oportunidades se descortinam para nosso país nesses debates?

O livro procura responder a esses questionamentos numa perspectiva multidisciplinar e plural, contribuindo assim para uma compreensão amadurecida e equilibrada da realidade internacional. Os diversos estudam o alcance e os desdobramentos de uma política pública pouco conhecida em nosso país – a política externa e a diplomacia –, mas que define muito de nosso destino como nação no mundo politicamente interdependente e economicamente globalizado de hoje.

Boa leitura!

Sergio Abreu e Lima Florencio
Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

CAPÍTULO 1

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL NA GOVERNANÇA GLOBAL: UMA BREVE INTRODUÇÃO

Guilherme de Oliveira Schmitz[1]
Rafael Assumpção Rocha[2]

1 INTRODUÇÃO

O mundo cada vez mais interconectado e interdependente gera às diferentes nações desafios e oportunidades em um ambiente internacional mais competitivo e com vicissitudes a serem enfrentadas de forma comum. A necessidade de medidas conjuntas em áreas que vão além das fronteiras nacionais estampa a consolidação de uma estrutura de normas, regras e procedimentos que regem as ações estatais e não estatais.

O surgimento de diversas organizações internacionais e o adensamento de instituições globais melhoram as informações que os Estados recebem e os mantêm em contínuo contato uns com os outros, o que reduz a margem de trapaça que eles poderiam tentar em um acordo, em comparação com um ambiente bilateral. Como instrumentos de política internacional, as organizações internacionais funcionam como fórum para princípios, normas e definição de posições. Essas organizações não apenas geram oportunidades aos Estados-membros, mas também exercem influência sobre eles e impõem limites às suas políticas e ao modo como elas são feitas (Schmitz e Klemig, 2016).

Nesse contexto, interesses nacionais permeiam o confronto pelo predomínio de narrativas mais favoráveis a cada grupo político. Por um lado, o imbróglio proveniente das disputas de ideias nas diversas plataformas de diálogo no Sistema das Nações Unidas evidencia a concorrência entre aqueles grupos de interesses que possuem recursos para fazer-se parte do processo decisório. Por outro, o hiato ainda presente entre as dimensões locais e globais enfraquecem a participação dos grupos de interesses mais fragilizados e com pouca capacidade política de se fazerem ouvidos no âmbito global.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
2. Doutorando em relações internacionais no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB); mestre em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); mestre em estudos estratégicos e relações internacionais pela Universidade Paris Nord em 2005.

Prontamente, surgem algumas questões no escopo desse problema: quais são os desafios e as oportunidades encontrados por grupos políticos nacionais de se fazerem ouvir nos diversos temas da agenda global? O que é necessário para que as instituições e os mecanismos funcionem no atendimento das amplas e diversas expectativas da agenda global? Qual a contribuição do Brasil e outros "países emergentes" no aperfeiçoamento de tais instituições e mecanismos? Como ocorre a inserção e a defesa dos interesses dos atores nacionais referentes aos "temas da agenda" em instâncias regionais, internacionais e globais?

A lentidão e, por vezes, a inércia do processo de reforma de instituições e mecanismos de governança globais hoje refletem a imensa dificuldade em abordar a questão. Certo que o contexto reflete as diversidades nas relações sociais, econômicas e de poder do atual contexto internacional. No entanto, tais dificuldades não podem impedir o pensar em soluções mais justas e dinâmicas; pelo contrário. Logo, indaga-se também qual seria o estado de impasse cada vez mais característico das negociações por reformas? Os temas da dita "agenda internacional" corroboram para o nosso desenvolvimento? Quem são os principais beneficiados e prejudicados pelos discursos e pelas narrativas sobre governança global? Como é possível uma atuação dos *players* internacionais em proposições construtivas para alterar as instituições e os mecanismos de governança já existentes, visando maior democratização e legitimação dos processos.

Buscamos, nesta introdução, avançar em algumas perspectivas que possam trazer luz às muitas questões sobre governança global do início do século XXI. Almejamos não só esclarecer algumas dessas questões, mas também propor outras, introduzindo o leitor ao tema proposto por este livro – *Brasil e o sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidade na governança global*. Para tanto, os autores discutem preliminarmente alguns temas relativos à governança global e a forma como o Brasil participa desse processo. Na segunda parte, apresentam-se os capítulos seguintes apontando o cerne da análise de cada um deles.

2 O ESTADO DA ARTE DA GOVERNANÇA GLOBAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Pensar e repensar a governança global por meio da identificação e do debate sobre os desafios e as oportunidades do século XXI é uma tarefa complexa, porém necessária. Há uma sensação de compressão de espaço-tempo e de aceleração dos processos físicos que pode ser verificada nas mais diversas tendências do mundo "moderno": informatização do conhecimento, automação, pressão demográfica, processo de grande urbanização, aumento da demanda por energia e por recursos naturais etc.

É no contexto de constante transitoriedade das relações internacionais que se pensa urgir uma redistribuição de tarefas e responsabilidades entre os atores da comunidade internacional. Atestar o maior peso de países emergentes nesse

contexto, por meio de reformas institucionais, é uma das partes desse processo. De fato, entender, no prazo adequado e de forma oportuna, a ressignificação do que se entende por governança global é fundamental para uma melhor inserção do Brasil no contexto global da atualidade.

A década das conferências, como ficaram conhecidos os anos de 1990, produziu grandes avanços sobre o tema de governança global. Esse tema foi e é hoje discutido nas mais diferentes áreas. O termo governança foi definido em 1996 pela Comissão sobre Governança Global como "a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns". E "governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam os interesses das pessoas e instituições" (Comissão Sobre Governança Global, 1996, p. 2). Ressalta-se aqui o reconhecimento que a comissão deu aos atores não estatais, como "organizações não governamentais (ONGs), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais" (Comissão Sobre Governança Global, 1996, p. 2).

Observa-se que a governança abrange meio e processo capazes de produzir resultados eficazes aos atores participantes. É um processo político que discute temas de diversas áreas, como segurança, saúde, desenvolvimento, fome, migração, clima e meio ambiente, tecnologia, comunicação, educação etc., além de pensar reformas institucionais e modelos de representações alternativos no cenário global. Esses processos são caracterizados por debates, discussões, pesquisas, fóruns, conferências, ou seja, de forma cooperativa, sem a utilização expressa da coerção necessariamente. A dimensão estatal é a mais ampla nesse processo, mas é evidente nos dias de hoje a necessidade cada vez maior da participação de setores não estatais na busca de solução para essas questões (Young, 1994; Rosenau, 2000; Gonçalves, 2011).

Desse modo, não resta dúvida de que os principais atores em processos de governança global são os Estados. Tampouco há de se duvidar da crescente influência de outros atores na governança global. Contudo, observa-se uma progressiva atuação de atores não estatais em processos de elaboração, implementação e cumprimento de regras internacionais (Almeida, 2008), além de desempenharem importantes articulações políticas em busca de reformas institucionais internacionais.

Outra questão relevante é que nem todos os *players* internacionais (estatais ou não estatais) envolvidos estão totalmente integrados seja no sistema das Nações Unidas, seja numa compreensão mais global do assunto. Muitos países pequenos não participam dos principais fóruns ou assembleias institucionais. Povos que constituem minorias e não possuem um Estado-nação para si, muitas vezes, não possuem voz global. Há diversos casos de instituições globais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou o Conselho Econômico e Social

(Ecosoc), da Organização das Nações Unidas (ONU), que já não representam a dinâmica mundial da atualidade. Nesse sentido, uma maior participação na composição e nos procedimentos de potências emergentes poderia trazer maior legitimidade aos processos globais. Logo, por um lado, reconhece-se a crescente importância de instituições de governança global e regional (públicas e privadas) como fundamentais para moldar as oportunidades em âmbito local e nacional. Por outro lado, urge a necessidade de reformas nas mesmas instituições.

A transacionalidade de certas questões, como pandemias, migração, refúgio, terrorismo, direitos humanos, clima, comércio e internet, agrava ainda mais a percepção de que soluções globais são cada vez mais necessárias. Essas questões ultrapassam as fronteiras dos países e necessitam ser enfrentadas de forma cooperativa, envolvendo uma pluralidade de atores internacionais.

Essas questões tornam-se mais complexas com o crescimento populacional ocorrido nos últimos cem anos e com o avanço tecnológico. A globalização não só acelerou o ritmo de transformações econômicas e sociais, mas também fundamentalmente reconfigurou a natureza da governança (Held *et al.*, 1999). Novas relações sociais e padrões culturais surgiram com a "aproximação dos povos". Esse processo transnacional ocorreu com espantosa velocidade, configurando o que Harvey (1996) classificou como "compressão tempo-espaço". A percepção de aceleração do tempo-espaço, ou da história, é um processo social e cultural contínuo, um fenômeno físico que reflete a evolução das atividades humanas (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013). Os avanços tecnológicos são materialização ímpar disso.

A essa fase recente de globalização soma-se um intrínseco inter-relacionamento entre a globalização e a tecnologia da informação, que, nas palavras de Friedman (2014), gera a "hiperconectividade", uma tendência atual de maior importância. Considera-se, portanto, que compreender a transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento seja relevante para analisar as importantes transformações globais das últimas décadas (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013).

Desse modo, fica evidente que os processos de adensamento e reformas de governança global não são novos, assim como a globalização também não é.[3] No entanto, para Weiss *et al.* (2010), as forças e os processos associados à globalização, assim como suas oportunidades e desafios, tornaram-se cada vez mais evidentes no mundo pós-11 de setembro.

Na perspectiva do desenvolvimento, embora a globalização econômica produza muitos benefícios às mais diversas populações, esse ganho fica mais

3. De acordo com Held *et al.* (1999), a globalização contemporânea pode ser definida como um aumento dramático da extensão e da intensidade da interdependência entre as sociedades nacionais, especialmente em cinco dimensões: militar, econômica, política, social-cultural e ecológica.

evidente, especialmente para aqueles que vivem em países mais ricos – ou talvez para muitos nas classes mais altas de todos os países. Porém, além do benefício, a globalização econômica trouxe também em sua esteira uma desigualdade sem precedentes. Ou seja, esses benefícios são distribuídos de forma muito desigual e injusta. "Os benefícios da globalização permanecem concentrados num pequeno número de países, no interior dos quais estão repartidos de uma forma desigual" (Annan, 2000). Assim, pensar oportunidades e desafios de governança global na atualidade é pensar também em melhor redistribuir os proveitos de maneira mais democrática e social.

Pondera-se que o eixo central da política numa era de globalização é a complexa interação de instituições de governança em diferentes níveis. Enfrentar os problemas fundamentais de segurança, de desenvolvimento (do crescimento econômico para a inclusão social) e sustentabilidade ambiental requer a compreensão de como os processos e as instituições de governança funcionam e interagem em vários níveis (Jacobi, 2003).

Por isso, faz-se cada vez mais necessário repensar os processos de globalização com a lente da governança global. Pode-se pensar que, em 2014, quando as Nações Unidas buscaram rediscutir e redimensionar a questão, almejou-se avançar no assunto. De acordo com o relatório de 2014 do Comitê de Políticas de Desenvolvimento sobre *Regras globais para a governança global e desenvolvimento na era pós-2015*, "a cooperação intergovernamental está no centro da parceria global para o desenvolvimento". Assim, a cooperação possui "papel vital a desempenhar na realização dos objetivos de desenvolvimento globais, não só em termos dos recursos e assistência técnica que pode fornecer, mas também nas áreas de política, de tomada de decisão e definição de normas" (Committee for Development Policy, 2014, p. vi).

Ainda segundo o relatório, "a governança global abrange a totalidade das instituições, políticas, normas, procedimentos e iniciativas por meio dos quais os Estados e seus cidadãos tentam trazer mais previsibilidade, estabilidade e respostas aos desafios transnacionais" (Committee for Development Policy, 2014, p. vi). Entende-se que as propostas atuais "não têm recebido atenção suficiente pelos processos intergovernamentais que tratam da agenda de desenvolvimento para a era pós-2015". Acredita-se que seja somente por meio da cooperação internacional, envolvendo uma ampla gama de atores, que a governança possa ser de fato global e eficaz (Committee for Development Policy, 2014, p. vi).

3 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A GOVERNANÇA GLOBAL

As Nações Unidas, o maior espaço para debates e políticas sobre os diversos temas da agenda internacional, é âmbito mais plural e abrangente para tratar sobre questões de governança global atualmente. O impacto da criação e consolidação do

sistema onusiano não só impediu um terceiro conflito mundial (que poderia ter dimensões catastróficas), como também permitiu o avanço de debates sobre temas muito além da "manutenção da paz e segurança internacionais" (ONU, 1945). É enorme a influência que o sistema das Nações Unidas, que engloba seus órgãos principais, subsidiários e agências especializadas, possui "em dimensões normativas e operacionais em questões centrais como segurança, desenvolvimento e direitos humanos" (Herz, 1997, p. 77).

Apesar disso, a realidade do início do século XXI é muito distinta do contexto no qual a organização foi criada, e evidencia a necessidade de uma ampla reforma na ONU e nos processos de governança global como um todo. Nas palavras do economista Stiglitz (2005, p. 7), "à medida que o mundo muda, a ONU deve mudar também".

Em verdade, a questão da reforma da ONU tem sido um tema central da agenda internacional desde a década de 1990. Em especial, após o término da Guerra Fria, passou-se a falar em uma nova ordem mundial. Porém, essa reconfiguração das relações internacionais não repercutiu, na mesma proporção, em um novo papel da ONU no mundo.

Muitas foram as propostas apresentadas e debatidas[4] evidenciando um tema central da discussão: democratizar a organização com vistas a aprimorar o processo decisório e aumentar a participação de atores não estatais. Ou seja, a legitimação das Nações Unidas, na atualidade, passa por maior permeabilidade e participação de "novos" atores da cena global, seja pela reorganização de responsabilidade de competências das grandes, médias e emergentes potências nos mais diversos órgãos da instituição, seja pela crescente influência de atores não estatais nas relações internacionais.

Ainda sob a lente da democratização do processo decisório, a reforma deve promover equilíbrio de poder entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança. Em especial, sobre o conselho, fica evidente a necessidade de ampliá-lo e alterar o sistema de veto. Trata-se, também, "da necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle da legalidade dos atos praticados pelo Conselho" (Pereira, 2007, p. 71) e de "critérios mais claros sobre a jurisdição do Conselho de Segurança e o papel da Corte Internacional de Justiça nesse contexto" (Herz e Hoffmann, 2004, p. 86).

Além da questão de legitimidade, a ONU carece, conforme apontam Herz e Hoffmann (2004), enfrentar outros temais, como a desburocratização dos processos, o financiamento dos projetos e a coordenação entre as instâncias do sistema. As

4. Exemplo disso são os relatórios do então secretário-geral Boutros Boutros-Ghali sobre o assunto – *Uma agenda para a paz*, de 1992, e *Uma agenda para o desenvolvimento*, de 1995.

autoras ainda destacam a prioridade de rediscutir "as possibilidades de cooperação entre a ONU e as organizações regionais; o papel da organização no incentivo ao desenvolvimento, o uso de sanções e o recurso à ação militar" (2004, p. 85).

Nye Junior (2009), de forma complementar, diz que a reforma da ONU e o desenvolvimento de novas instituições podem oferecer novas maneiras de interação entre os Estados e os novos atores globais, permitindo a criação de outras formas de cooperação. Segundo esse autor, "em alguns casos, as redes transnacionais de autoridade governamentais fomentarão essa cooperação, em outro, coalizões mistas de governos e protagonistas privados farão o trabalho" (2009, p. 339). Logo, é consenso geral sobre a importância da reforma, porém a forma como ela deve acontecer ainda é um desafio para a política mundial.

Houve, de fato, uma janela de oportunidade na realização de profundas alterações na organização, na celebração do sexagésimo aniversário das Nações Unidas. O evento, conhecido como Cúpula Mundial, ocorreu sob grande expectativa. Diferentemente de encontros anuais da Assembleia Geral, o de 2005 contou com a presença de mais de 150 chefes de Estado e de governo e era visto como uma oportunidade para rever a organização à luz das mudanças da política internacional a partir do fim da Segunda Guerra Mundial (Weiss, 2012). Contudo, o encontro ocorreu sob as sombras dos ataques de 11 de setembro de 2001 e da invasão do Iraque, em 2003. As negociações de setembro de 2005 da Cúpula Mundial também expuseram os conflitos políticos e burocráticos debilitantes que regularmente paralisavam a organização (Weiss, 2012). A tão esperada reforma dos órgãos da organização não aconteceu.

O que se tem observado, desde o início deste século, é uma tentativa de redistribuição de responsabilidade (política, material e financeira) não só na ONU, mas também em outras importantes organizações internacionais, como é o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Banco Mundial. Nas Nações Unidas, especificamente, alguns avanços foram alcançados. Podem-se destacar reformas pontuais, como é o caso da ampliação do Ecosoc; da substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos; da ampliação das missões de paz (hoje formadas com contingentes expressivamente do sul global); do redimensionamento de tamanho e função do secretariado geral; e dos importantes avanços em questões de desenvolvimento, como o caso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Todavia, esses avanços não são suficientes. Reformas amplas e estruturais são urgentes para que a organização não se torne arcaica e disfuncional.

Refletir sobre as Nações Unidas e pensar na forma como a organização pode buscar soluções para os mais diversos desafios da atualidade não são tarefas simples,

como os capítulos seguintes deste livro destacam com maestria. Discutir de forma abrangente e plural os constrangimentos da governança global é necessário não só para a comunidade internacional como um todo, mas para uma inserção melhor e mais assertiva da própria política externa brasileira no contexto mundial. O atual movimento político de maior participação da sociedade nas políticas nacionais corrobora o argumento.

4 OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O Brasil vem envidando esforços para construir processos de governança global mais inclusivos e democráticos, mas para obter sucesso nesta seara faz-se mister apresentar com clareza e transparência seus interesses (Schmitz e Klemig, 2016). O país participa dos processos de tomada de decisão e do trabalho das Nações Unidas principalmente por meio de quatro representações permanentes – nas cidades de Nova Iorque (Estados Unidos), Genebra (Suíça), Roma (Itália) e Paris (França) –, e atua nas mais variadas instâncias temáticas da organização.[5]

A participação em organismos multilaterais é uma característica da política externa brasileira. Os fóruns internacionais, em que interesses coletivos são negociados, são plataformas que permitem maior atuação para países considerados como média potência, como o caso brasileiro, no processo decisório. Assim, "a ideia de multilateralismo expressa preferência por um padrão de interação coletiva como método de negociação, de ação e de regulação, em vez de priorizar ações unilaterais ou bilaterais" (Schmitz e Klemig, 2016, p. 5). Por outro lado, observa-se que, com frequência, o país procura negociar bilateralmente quando lhe é mais conveniente.

Atualmente, na retomada das discussões por grandes reformas nos processos de governança, percebe-se que o Brasil tem atuado com vistas a aumentar qualitativamente sua participação em organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas, a Organização Mundial de Comércio e o Fundo Monetário Internacional, "buscando modificar as estruturas que consolidaram hierarquias no sistema internacional" (Schmitz e Klemig, 2016, p. 5). Adicionalmente, o Brasil tem empreendido uma postura "construtiva e propositiva" tanto em suas relações regionais – buscando criar novos mecanismos de diálogo e cooperação, tais como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-

5. Conforme estudo realizado pelo Ipea em 2016, "entre 2011 e 2013, o Brasil contribuiu financeiramente com cerca de R$ 222 milhões anuais para os custeios regulares e extraordinários de organizações internacionais e seus fundos multilaterais e programas. Estes aportes exercem a função de subsidiar os gastos administrativos de manutenção e operação das organizações. A maior parcela dessas colaborações faz parte de compromisso firmado pelo país em subvencionar despesas regulares de organizações do Sistema das Nações Unidas (ONU) e trata-se de contribuições obrigatórias inerentes à filiação a cada organismo, sob pena, conforme o art. 19 da Carta da ONU, de perda de direito a voto na Assembleia Geral, em caso de o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. Fora isso, o Brasil contribui voluntariamente, conforme a oportunidade e conveniência de sua administração pública, com programas específicos" (Schmitz e Klemig, 2016).

-Americanos e Caribenhos (Celac) – quanto em âmbito global, como o G-20 financeiro e o G-20 comercial (Schmitz e Klemig, 2016).

O Brasil é um importante ator no processo de adensamento e reformulação de políticas de governança global. O país não possui capacidade material ou vontade política para fazer valer suas posições na cena global. Vale-se, no entanto, com bastante recorrência, de sua habilidade como ator político de influenciar indiretamente o comportamento ou os interesses de outros atores da comunidade por meios culturais ou ideológicos. Adensar, fortalecer, reformar e traçar uma melhor inserção nos processos de governança global devem ser uma prioridade.

A defesa do incremento da representatividade dos países em desenvolvimento nas instituições multilaterais é parte, historicamente, dos esforços da diplomacia brasileira. Como criadoras de normas, procedimentos e fóruns para resoluções de conflitos, as organizações internacionais preenchem um espaço central no impulso do Brasil em projetar-se no mundo e de conseguir, com essa projeção, vantagens efetivas em termos de comércio, paz e prosperidade, tanto em âmbito doméstico quanto no relacionamento com outros países (Schmitz e Klemig, 2016).

O país não costuma contestar as estruturas do sistema internacional. Busca, no entanto, reformá-las, e, por vezes, almeja entrar no pequeno grupo de países que o controlam (Almeida, 2009). Como poder emergente, o país costuma preferir atuar em um mundo multipolar, ainda que busque reformulá-lo. Nos últimos anos, o Brasil busca fortalecer seu posicionamento no âmbito interestatal por meio de coalizões com outros países emergentes, como Rússia, Índia, China e África do Sul, como estratégia de reforço e barganha em relação a suas tradicionais alianças, Estados Unidos, União Europeia e Japão. A busca por maior presença do país no Conselho de Segurança da ONU também tem sido assertiva nos últimos anos (Uziel, 2010; Uziel, Rocha e Oliveira, 2015).

Ademais, sabe-se que os seus objetivos traçados pelas últimas gestões do Itamaraty englobam a melhor projeção internacional e liderança regional (Amorim, 2003; Vizentini, 2003; Pecequilo, 2010). Essa visão parece respaldar os apontamentos de Cervo e Bueno (2008), que traçam a construção de um possível novo paradigma de política externa, o qual busca multilateralismo de reciprocidade e internacionalização da economia.

O futuro depende da vontade política presente. O desafio de uma agenda prospectiva está justamente em prever as decisões dos homens. Em temas globais, o desafio é ainda maior, em virtude da complexidade de atores e da necessidade de uma análise de dois níveis, partindo dos interesses nacionais para, em seguida, inserir a vontade política de um determinado país em um contexto internacional dado (Schmitz e Klemig, 2016).

O país necessita conseguir concretizar sua política externa como uma política pública (Salomón e Pinheiro, 2013) para trabalhar em conjunto com outros setores da sociedade para além das instâncias estatais.[6] Em outras palavras, o país poderia buscar fortalecer seu *softpower* e amadurecer sua capacidade de *smartpower*[7] (Nye Junior, 2011). Ou seja, uma vez que o Brasil não possui capacidade material (militar, populacional e econômica) para fazer valer sua vontade na comunidade internacional, lança mão de suas habilidades política, cultural e ideológica para influenciar o comportamento ou os interesses de seus parceiros.

É nesse contexto que pensamos ser adequado debater governança global para identificar oportunidades e desafios para a inserção global do Brasil. A política externa deve ir além de ações estatais externas. Ela necessita articular-se com os diversos setores da sociedade que se encontram tanto dentro como fora de nossas fronteiras. Assim, pensamos que é em um contexto analítico de comunidade internacional ampla e plural que o Brasil pode alçar potencializar a participação de empresas transnacionais, movimentos sociais, ONGs e comunidades epistêmicas nos mais diversos debates no seio das Nações Unidas.

5 A ESTRUTURA DO LIVRO

Após essa breve introdução, em que resumimos as principais ideias e as consecutivas mensagens inerentes a elas, passamos, agora, a discorrer sobre a estrutura em que esta obra foi organizada. O desafio de condensar em uma única obra a temática da governança global, aqui limitada às Nações Unidas, é gigantesco e, desde já confessamos, não exaustivo. Como não poderia deixar de ser, algumas temáticas ficaram, por ora, ausentes do trabalho final, ou mesmo foram tratadas tangencialmente. Assim, a provocação do objeto de estudo a nós organizadores, primeiramente, transcorre o caminho de como este documento deve ser estruturado. A divisão temática é, *per si*, questionável, visto que, quando tratamos de temas como desenvolvimento e segurança, as fronteiras entre os temas, por vezes, correlacionam-se ou sobrepõem-se. No entanto, decidimos pela delimitação setorial, pois a realidade das Nações Unidas, por si, é especializada em agências, comissariados e comitês.

Quanto à metodologia adotada nesta obra, podemos descrevê-la como plural e multidisciplinar. Optamos pela escolha de autores brasileiros engajados no tema da governança global, política externa brasileira e Nações Unidas, independentemente de suas formações, pois acreditamos que a complexidade do tema demanda

6. Nas palavras das autoras, "Embora implementada fundamentalmente fora das fronteiras do Estado, a política externa resulta e promove arranjos institucionais-burocráticos domésticos diversos, bem como articulações políticas internas de variadas dimensões" (Salomón e Pinheiro, 2013).

7. Segundo o autor, "Uma narrativa para o *smart power* no século XXI não é somente sobre maximização do poder e manutenção da hegemonia. É principalmente sobre encontrar caminhos para combinar recursos dentro de uma estratégia de sucesso em um novo contexto de difusão de poder e ascensão dos outros atores" (Nye Junior, 2011, p. 208).

uma variedade de lentes e leituras. O método utilizado pelos estudiosos, da mesma forma, demonstra a gama de instrumentos dos quais podemos nos fazer valer para alcançar um objetivo uníssono. O leitor atencioso e ciente estará defronte de estudos de análise histórica da narrativa política, análise documental, análise de discurso dos principais atores e *policy makers* que participam do atual processo de governança global, levando em consideração isto: *i)* as diferentes correntes teóricas que tratam sobre governança global; *ii)* os diferentes caminhos percorridos pelas áreas de governança global e suas especificidades; *iii)* uma análise da atuação brasileira nas agências onusianas que trabalham com os temas de governança global; e *iv)* os embates das narrativas políticas entre nações, especialmente clivagens existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O documento é dividido em duas partes, além deste capítulo introdutório. Na primeira parte, os autores convidados trabalham o conceito de governança global. Enquanto na segunda parte, apresentamos um rol – como já dito – não exaustivo de temas em seu teor ligados ao desenvolvimento e à segurança.

A obra é encabeçada pelo capítulo *Abordagens teóricas e conceituais acerca da governança global*, de Veronica Gonçalves e Cristina Inoue, no qual as autoras abrangem o conceito de governança global em um quadro teórico, sem pretensões de exauri-lo por completo, porém que compreenda o contexto histórico em que foi forjado e seus principais atributos. Apontando as críticas à delimitação do conceito, as autoras concluem sua participação nesta obra com uma proposta analítica sobre a governança global.

Concluindo a parte de abordagens teóricas, conceitos e debates, no capítulo 2, o texto de Karine Silva e Ricardo Boff, intitulado *Nós, os povos das Nações Unidas: do eurocentrismo excludente à pluriversalidade da ONU*, utiliza das abordagens descolonial e pós-colonial nas relações internacionais para indagar a vicissitude de democratizar as Nações Unidas por meio de práticas emancipatórias e da promoção do que os autores chamam de "espaços de diálogos heterárquicos" com as coletividades destituídas de voz e agência.

A segunda parte desta obra inicia-se fazendo referência a um dos assuntos mais debatidos na academia e no serviço exterior brasileiro: o conselho de segurança da ONU e a advocacia pela sua reforma. Escrito por Demetrius Cesário Pereira e Alexsandro Eugenio Pereira, o capítulo, intitulado *A reforma do Conselho de Segurança da ONU e sua supranacionalidade: menos eficácia no futuro?*, objetiva examinar as principais propostas de reforma já apresentadas pelos Estados-membros e o possível impacto na eficácia decisória do conselho.

Ainda versando sobre o espectro da matéria segurança, o quarto capítulo, de Robert Muggah e Adriana Erthak Abdenur, revive o conceito da diplomacia preventiva como princípio normativo para a revisão das operações de paz.

Rafael Assumpção Rocha e Mariana Pimenta Oliveira Baccarini, no cpítulo 5, analisam como o encontro informal sobre gestão de conflitos internacionais e atores não estatais – que reuniu membros do Conselho de Segurança e da sociedade civil em 2015, sob o método de trabalho deste órgão, conhecido como Fórmula Arria – evidenciou maior institucionalização e legitimidade para a norma onusiana da responsabilidade de proteger.

No capítulo 6, Ana Paula e Lage de Oliveira e Tamya Rebelo tratam da bifurcação entre os temas da agenda de segurança e de desenvolvimento socioeconômico, analisando sua inserção no processo decisório do Conselho de Segurança. O capítulo, na estrutura da obra, tem como objetivo fazer a ponte entre ambas as agendas, perpassando, também, pela área dos direitos humanos e outros temas transversais.

No capítulo 7, Maria José de Rezende aceita o desafio de correlacionar as agendas de desenvolvimento humano, segurança e pobreza multidimensional nas Nações Unidas, mediante análise documental dos relatórios de desenvolvimento humano publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

No capítulo 8, Guilherme de Oliveira Schmitz e Mariana Klemig abordam a agenda da mobilidade humana internacional por meio da análise da hermenêutica do posicionamento brasileiro na tratativa dos compromissos domésticos e internacionais de respeito aos direitos humanos dos estrangeiros e da defesa destes direitos aos brasileiros no exterior.

Em seguida, no capítulo 9, Rodrigo dos Santos Mota e Matheus Alves Zanella relacionam as mudanças de estratégia da agenda global para a segurança alimentar no contexto da agenda dos ODS. Ao discutirem o espaço da temática na principal ação global conjunta na área do desenvolvimento, os autores discorrem sobre o engajamento do governo brasileiro no seu contexto.

No capítulo 10, Paulo Afonso Velasco Junior também analisa a agenda global para o desenvolvimento em sua dimensão segurança alimentar e nutricional, porém enfatizando a contribuição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) para promover o desenvolvimento social e humano de forma interligada ao combate à fome.

Assim como o combate à fome, o tema da saúde global foi igualmente examinado em dois capítulos desta obra, em razão de sua magnitude. No capítulo 11, Paulo Buss utiliza de sua experiência como diretor da Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz) para discutir o engajamento do setor da saúde no debate sobre o desenvolvimento global, por meio da observação da atuação das instituições nacionais, regionais e globais. Enquanto no capítulo 12, Roberta de Freitas Campos reflete sobre o papel do Estado na governança global de saúde, exemplificado pelos casos

de atuação brasileira em discussões internacionais recentes, como no caso do tabaco, do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips), determinantes sociais da saúde e Agenda 2030. A autora conclui seu excelente trabalho advogando por um novo modelo de governança.

Os três capítulos seguintes deste compêndio esboçam cuidadoso exame sobre conteúdos pertinentes ao meio ambiente. No capítulo 13, Eduardo Viola e Ana Carolina Evangelista Mauad abordam a evolução da crise climática nas últimas duas décadas e as implicações inerentes a isto para o conceito de governança global. Em seguida, no capítulo 14, Guineverre Alvarez e Celio Andrade inquirem sobre a posição brasileira nas negociações climáticas da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), bem como as oportunidades e os desafios para a implementação da Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) no país.

Tópico relevante não apenas para o desenvolvimento global sustentável, mas também estratégico para a política externa brasileira, a governança dos oceanos é explorada por Ana Flávia Barros-Platiau e Jorge Gomes do Cravo Barros. A parceria parental inédita entre os autores – respectivamente, filha e pai – resulta em um expediente brilhante de um tema com pouca produção intelectual na academia brasileira, apontando desafios e oportunidades para a nação em defesa de um projeto da Amazônia Azul.

E, por fim, no capítulo 16, Maurício Santoro propõe o exame de um tema recente na governança global, porém de extrema gravidade para esta: a internet. O estudo examina a história da governança global da internet e averigua as posições brasileiras no setor – em particular na necessidade de mais envolvimento das Nações Unidas no processo – e a colaboração entre as autoridades oficiais e a sociedade civil.

Desejamos a todos uma boa leitura!

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. O Brasil no contexto da governança global. **Cadernos Adenaur IX**, Rio de Janeiro, n. 3, 2008.

AMORIM, C. Discurso proferido pelo embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores. **Itamaraty**, 3 jan. 2003. Disponível em: <https://goo.gl/Ly77sp>. Acesso em: 21 mar. 2017.

ANNAN, K. A. **We the peoples**: the role of the United Nations in the 21st Century. Nova Iorque: United Nations, 2000.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996. (Relatório da Comissão sobre Governança Global).

COMMITTEE FOR DEVELOPMENT POLICY. Global governance and global rules for development in the post-2015 era. Nova Iorque: Department of Economic and social Affaires, 2014.

FRIEDMAN, T. L. The square people, part 1. **The New York Times**, n.13, maio 2014.

GONÇALVES, A. F. Regimes internacionais como ações da governança global. **Meridiano 47**, v. 12, p. 40-45, 2011.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

HELD, D. *et al*. **Global transformations**: politics, economics and culture. Cambridge: Polity Press, 1999.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HERZ, M. Teoria das relações internacionais no pós-Guerra Fria. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, mar. 2003.

NYE JUNIOR, J. S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

_____. **The future of power**. Nova Iorque: Public Affairs, 2011.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta da Organização das Nações Unidas**, 1945.

PECEQUILO, C. S. Política externa: debate e balance. **Carta Maior**, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/wpuiYu>. Acesso em: 20 mar. 2017.

PEREIRA, A. C. A. A reforma das Nações Unidas e o sistema internacional contemporâneo. *In*: MEDEIROS, A. P. C. (Org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**: jornadas de direito internacional público no Itamaraty. Brasília: Funag, 2007.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SCHMITZ, G. O.; KLEMIG, M. **Nota técnica sobre contribuições brasileiras a organizações internacionais**. Brasília: Ipea, 2016.

STIGLITZ, J. Razões para fortalecer a ONU. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 out. 2005.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2010.

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

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora**: governança global e democracia na era da crise climática. São Paulo: Editora Anna Blume, 2013.

VIZENTINI, P. **Relações internacionais do Brasil**: de Vargas a Lula. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2003.

WEISS, T. G. **Humanitarian intervention**. 2. ed. Cambridge: Polity, 2012.

WEISS, T. *et al*. **The United Nations and changing world politics**. Colorado: Westview Press, 2010.

YOUNG, O. R. **International governance**: protecting the environment in a stateless society. Ithaca; Londres: Cornell University Press, 1994.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CERVO, A.; BUENO, C. **A história da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2008.

HALE, T.; HELD, D.; YOUNG, K. **Gridlock**: why global cooperation is failing when we need it most. Cambridge: Polity Press, 2013.

ROCHA, R. A. **A aplicabilidade da responsabilidade de proteger na crise da Líbia de 2011**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2013.

WIDLAK, T. H. **From international society to international community**: the constitutional evolution of international law. Gdansk: Gdansk University Press, 2015.

CAPÍTULO 2

GOVERNANÇA GLOBAL: UMA FERRAMENTA DE ANÁLISE

Veronica Korber Gonçalves[1]
Cristina Yumie Aoki Inoue[2]

1 INTRODUÇÃO

Governança global é apresentada, por vezes, como teoria, como conjunto teórico, como nome de uma nova escola e também como conceito para designar um fenômeno da política global. Isso lhe confere a impressão compartilhada de ser um termo polissêmico, ambíguo e de pouca densidade explicativa (Finkelstein, 1995). A noção de governança, além de estar relacionada a diferentes teorias e agendas de pesquisa, remete a projetos normativos, o que colabora para gerar imprecisões. Este trabalho tem como foco a dimensão analítica da noção de governança global. Nesse sentido, governança global refere-se às inúmeras atividades realizadas por atores não necessariamente reconhecidos como autoridades formais, que estabelecem agendas, regras e instituições (formais e informais) e definem, influenciam e fazem política no âmbito global, além das fronteiras de um único Estado. Ou seja, entende-se governança global como a construção, por um conjunto de atores, de instituições e políticas para responder a determinados temas de interesse coletivo, inter e transfronteiriços. A literatura que constrói as noções e os debates envolvendo governança global fornecem uma ferramenta analítica que permite abarcar distintos atores, diferentes fóruns e diferentes escalas para se analisar um fenômeno. O objetivo deste capítulo é apresentar um quadro teórico preliminar, não exaustivo, da governança global de forma a ressaltar as possibilidades de lentes de análise que a categoria traz, configurando-se, portanto, uma importante ferramenta para estudar processos políticos transnacionais e globais.

De forma a alcançar o objetivo proposto, o desenvolvimento do trabalho se dá em três partes. Na primeira, é apresentado o contexto histórico-teórico da elaboração do termo governança global e sua distinção do conceito de regime

1. Doutora em relações internacionais pela Universidade de Brasília (2016). Mestre em sociologia política pela Universidade Federal de Santa Catarina (2010) e mestre em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2009). É professora do curso de relaões internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *E-mail*: <vkgoncalves@gmail.com>.

2. Doutora em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (2003). Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (1995). Mestre em development studies politics of alternative development pelo Institute of Social Studies (1994, Países Baixos). Atualmente é professora associada do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. *E-mail*: <cris1999@gmail.com>.

internacional. São apresentadas algumas de suas características principais, com enfoque na noção de processo e nos atores, bem como algumas das críticas ao conceito. Na segunda parte, trata-se de dois enfoques da governança global. Para tanto, são referidas perspectivas que têm como enfoque, primeiramente, as estruturas da governança, a partir do conceito de arquitetura da governança (Frank Biermann), e de governança do Sistema Terra e governança policêntrica (Elinor Ostrom). Em seguida, trata-se de perspectivas que centram a análise nos agentes ou atores da governança global e as suas relações transnacionais, como as perspectivas de Avant Finnemor e Sell (2010), que têm como enfoque o exercício de autoridade, bem como a perspectiva de Andonova, Betsill e Bulkeley (2009) acerca da dimensão de redes transfronteiriças das relações sociais. Na terceira parte, são retomados dois elementos que, a nosso ver, conferem robustez à governança global como categoria de análise: possibilidade de se analisarem as relações de poder estabelecidas entre os diferentes atores e diversos fóruns envolvidos no processo de governança; e política de escalas, que pode ser utilizada para aproximar determinado tema da escala local, ou ampliá-lo para a escala global, agregando mais ou menos atores e envolvendo mais ou menos temáticas conforme a variação da escala.

2 GOVERNANÇA GLOBAL: CONTEXTO HISTÓRICO E TEÓRICO

Em geral, as reflexões acerca da governança global iniciam-se com o reconhecimento da vagueza do termo, da imprecisão com que é empregado e da falta de uma sistematização nas teorias das relações internacionais – referido, por vezes, como corrente teórica, outras como um conceito. Porém, simultaneamente, é apresentado como uma expressão para se referir aos novos arranjos de poder e à diversificação das agendas de pesquisa nas relações internacionais.

David Kennedy refere-se, nesse sentido, ao "mistério" da governança global, visto que muito a respeito da sociedade internacional é incompreendido ou ignorado – Quem são as autoridades? Como é exercido o poder? O autor define governança global como um "processo dinâmico, no qual acordos políticos, econômicos e legais desencadeiam interesses, alteram a balança de poder e levam para a reinvenção da própria governança" (Kennedy, 2008, p. 832, tradução nossa).[3] Esse dinamismo deve-se, segundo Kennedy, às alterações da própria sociedade – uma nova ordem –, sendo um processo de esperança, decepções e lutas coletivas. A governança global está necessariamente se modificando, porquanto vivemos num mundo em transição.

O contexto histórico do qual decorre o conceito de governança global sobre o qual se pretende tratar é o fim da Guerra Fria (Barnett e Duval, 2005; Fuchs,

3. No original: "*We will need to think about global governance as a dynamic process, in which legal, political and economic arrangements unleash interests, change the balance of forces, and lead to further reinvention of the governance scheme itself*".

2007, p. 27-28), com o reconhecimento do fim da bipolaridade "Estados Unidos *versus* União Soviética", e a construção de uma nova configuração, mais complexa, de poder entre os Estados. Conforme afirma Rosenau (2000, p. 15),

> dadas as transformações profundas ocorridas na natureza e na localização da legitimidade, da autoridade e sua aceitação, e dados os papéis e as estruturas emergentes do Estado moderno, das organizações transnacionais, dos movimentos sociais, dos mercados comuns e dos partidos políticos, torna-se certamente obrigatório um amplo reexame do governo e da governança em um mundo cada vez mais interdependente (...).

Destaca-se, assim, a aceleração e expansão da globalização a partir da metade da década de 1980: nesta nova fase, produz-se, nos planos político e social, um aumento da participação de atores da sociedade civil organizada em temas internacionais e, no plano econômico, o fortalecimento da agenda neoliberal e o crescimento da economia de alguns dos chamados países em desenvolvimento, bem como o empoderamento dos mercados em relação aos Estados em quase todos os países do mundo. Ademais, as novas tecnologias colaboraram para fortalecer atores com pouca capacidade de influência na política global, tendo em vista a transformação na capacidade de acesso e difusão de informação e, consequentemente, difusão de poder.

Cumpre destacar, ainda, a forte influência da literatura da governança global vinda do campo da administração e negócios e aplicada às empresas multinacionais, a chamada "governança corporativa", ou ainda a "boa governança", noção difundida por instituições como Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras, e caracterizada pelo viés economicista, gerencialista e de forte conteúdo normativo (North, 1991; Bhagwatti, 2004). Para *essa* visão, governança global significaria outra forma de governar, que não substituiria os governos, mais difuso e permeável – as redes –, mais condizente com o relaxamento das fronteiras – econômicas, jurídicas, políticas, simbólicas – da globalização e mais eficiente que as "velhas" estruturas burocráticas existentes para lidar com temas comuns.

Esse contexto histórico-teórico garante um campo frutífero para a consolidação de dois dos elementos principais da governança global: evidência da interdependência e crença na cooperação não apenas entre Estados, mas também entre grupos sociais transnacionais. Um dos pressupostos da governança global é que o aumento da interdependência transforma o modo de fazer política, bem como os atores que participam do processo político, e que a cooperação entre os atores internacionais tem maior chance de sucesso nesse contexto que a ação unilateral. A literatura sobre governança global, apresentada nas seções 2.2 e 2.3, centra-se primordialmente nas características e nos papéis dos atores envolvidos,

num espectro do estatal ao não estatal, nos problemas e nas agendas a serem negociados/gerenciados, nas estruturas/arquiteturas criadas – se regime, redes mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos democráticas –, bem como nos mecanismos pelos quais ocorre o processo de governar e quais relações políticas e sociais garantem e sustentam essa ação.

Entre as obras fundamentais que colaboraram para introduzir e difundir o termo nas pesquisas em relações internacionais está o livro *Governança sem governo: ordem e mudança na política mundial*, organizado por Rosenau e Czempiel, publicado em 1992, bem como o relatório da Comissão sobre Governança Global, de 1995, intitulado *Nossa comunidade global*. Em ambos está presente a noção de que governança global trata da coisa pública, ou seja, refere-se a tema de interesse de gestão/negociação coletiva/comum, com algum grau de ordem e intencionalidade e algum grau de autoridade – que não se confunde com a estatal. Destaca-se do relatório a ideia de que é necessário cooperar e utilizar o poder coletivo para tratar das coisas comuns.

> Governança é a soma das muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, geram os seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. (...) Trata-se de um processo complexo, dinâmico e interativo de tomada de decisão, que está em constante evolução e responde a mudanças de circunstâncias (Commission on Global Governance, [s.d.], tradução nossa).[4]

Nas obras destacadas, governança é um processo com capacidade de produzir resultados sem a necessidade da força coercitiva dos Estados, processo do qual podem participar atores estatais e não estatais. De acordo com Rosenau (2000, p. 13), "num mundo onde a autoridade sofre deslocamento contínuo, tanto exteriormente, no sentido das entidades supranacionais, como internamente, no sentido dos grupos subnacionais, é cada vez mais necessário verificar como pode existir a governança na ausência de um governo".

Disso decorre que as esferas de influência política não estão necessariamente relacionadas com os limites territoriais e as formas de cooperação podem se dar em diferentes graus de institucionalização e em diferentes níveis hierárquicos.

Nesse sentido, Dingwerth e Pattberg (2006) afirmam que governança global envolve necessariamente considerar os diversos níveis dos processos políticos, inconfundíveis e inseparáveis: locais, regionais, subnacionais, nacionais, macrorregionais e globais. Para os autores, apesar de haver uma confusão teórica em

4. No original: "*Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. (…) It is a broad, dynamic, complex process of interactive decision- making that is constantly evolving and responding to changing circumstance*".

relação ao termo governança global, isso torna necessário explicitar tais confusões e refinar o conceito, que teria importância de evitar uma hierarquia entre as esferas de atividade política internacional e transnacional.

> Em vez de presumir uma hierarquia entre as esferas internacionais e transnacionais da atividade política, uma perspectiva de governança global baseia-se na premissa de que ambas as esferas possuem *status* ontológico igual. Em resumo, uma perspectiva de governança global reconhece que a política mundial não é nem governança internacional e atores transnacionais, nem governança transnacional e atores internacionais (Dingwerth e Pattberg, 2006, p. 199, tradução nossa).[5]

A lente da governança global permitiria identificar a existência de normas, regras e padrões que estruturam e definem a atividade social (Dingwerth e Pattberg, 2006, p. 198). Do ponto de vista metodológico, a contribuição dessa abordagem estaria na capacidade de abarcar a complexidade das relações políticas (Dingwerth e Pattberg, 2006, p. 199).

2.1 Regimes internacionais e governança global

No campo das relações internacionais, o universo teórico do surgimento da noção de governança global é próximo ao liberal institucionalismo. Considerando-se as suas raízes teóricas, é necessário distinguir governança de regime internacional – conceito também desenvolvido pelos liberais institucionalistas.[6] De acordo com a definição de Krasner (1982), regimes são grupos de expectativas, princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão que conformam as expectativas dos atores envolvidos numa determinada temática.

Pode-se afirmar que, para os autores que trabalham com as duas categorias, os regimes estão abarcados no conceito de governança, e o regime internacional tem um grau de institucionalização maior que a governança, na medida em que foca em arranjos formais específicos. De acordo com o relatório da comissão sobre governança global, a sua definição "inclui instituições formais e regimes com poder de garantir o cumprimento de suas decisões, bem como arranjos informais que pessoas e instituições concordaram ou perceberam ser de seu interesse" (Commission on Global Governance, [s.d.], tradução nossa).[7]

---

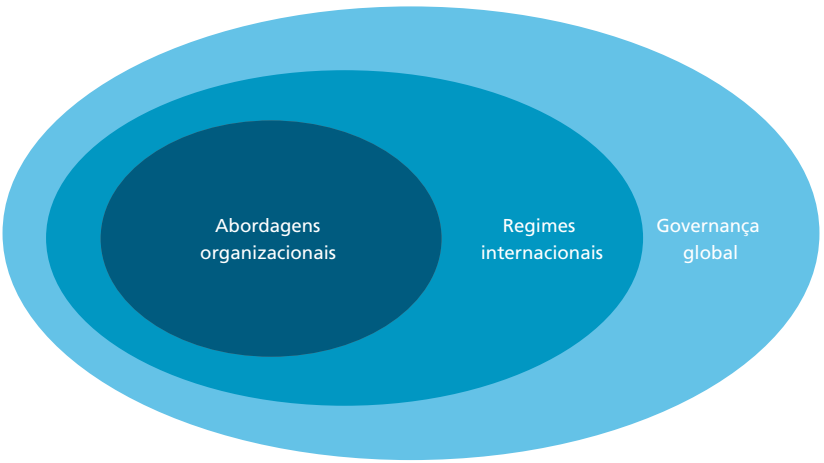
5. No original: "*Rather than presuming a priori a hierarchy between international and transnational spheres of political activity, a global governance perspective is based on the premise that both spheres have equal ontological status. In short, a global governance perspective acknowledges that world politics is neither international governance plus transnational actors nor transnational governance plus international actors*".

6. É necessário destacar que a teoria dos regimes não foi desenvolvida apenas pelos liberais-institucionalistas – e que há nuances entre as diversas abordagens sobre regimes –, mas isso não impede de se afirmar que sejam esses os seus principais representantes. Sobre tais nuances, ver Hasenclaver, Mayer e Rittbberger (2000).

7. No original: "*includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest*"

Nos regimes, as expectativas dos atores convergem para regulamentar e gerenciar atividades de áreas claramente delimitadas.Na governança global, trata-se de um processo de acomodação de consensos, mas também de conflitos e divergências. Ademais, governança global tem alcance ampliado em relação às áreas delimitadas dos regimes, incluindo temas não abarcados e as "zonas cinzentas" entre os regimes, por exemplo, o problema da climática global abrange questões na área de energia, segurança, migrações, processos industriais, padrões de consumo, entre outras, que vão além do regime internacional, centrado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seus desdobramentos (Protocolo de Kyoto, Acordo de Paris). A figura 1 ilustra a relação entre regimes e governança.

FIGURA 1
Relação entre governança global, regimes internacionais e abordagens organizacionais



Fonte: Barros-Platiau, Varella e Schleicher (2004).

Assim, a definição de regime está relacionada à sua delimitação temática, enquanto a noção de governança global abarca as intersecções, interações, sobreposições e conflitos entre regimes, bem como outras relações. Com isso, a noção de governança global afasta-se das divisões temáticas "estanques" dos regimes, permitindo ressaltar as relações entre temas, como relações trabalhistas e comércio internacional, mudanças climáticas e biodiversidade etc.

Raustiala e Victor (2004, p. 295) elaboraram um conceito que objetiva escapar das limitações das teorias de regime consequentes do seu enfoque temático estrito: o complexo de regimes. Os autores afirmam que o aumento da densidade das instituições internacionais e a crescente inter-relação entre elas tornou muito difícil "isolar" instituições internacionais e dissecá-las em estudos empíricos, centrando

num acordo internacional e numa organização específica, tal como propunha a teoria dos regimes. As interligações e inter-relações entre tais instituições internacionais tornam-se mais consistentes a partir da década de 2000, sendo criado o conceito de complexo de regimes para abarcá-las. Assim, complexo de regimes, definido pelos autores como "Uma matriz de instituições parcialmente sobrepostas e não hierárquicas governando uma área temática específica" (Raustiala e Victor, 2004, p. 279),[8] envolve sistemas de regras menos hierarquizados e organizados, com maior interferência de outros regimes e instituições. Nas palavras dos autores:

> os complexos de regimes são marcados pela existência de vários acordos legais que são criados e mantidos em fóruns distintos com a participação de diferentes conjuntos de atores. As regras nesses regimes elementares funcionalmente se sobrepõem, mas não há uma hierarquia acordada para resolver conflitos entre regras. A tomada de decisões desagregadas no sistema jurídico internacional significa que os acordos alcançados em um fórum não se estendem automaticamente aos acordos desenvolvidos em outros fóruns (Raustiala, Victor, 2004, p. 279, tradução nossa).[9]

Trata-se, assim, de reconhecer um cenário mais fragmentado, inter-relacionado e complexo. Posteriormente, Keohane e Victor (2010) aplicaram o conceito de complexo de regimes às mudanças climáticas. Os autores apresentam o complexo de regimes posicionado no meio de um espectro onde se tem, de um lado, instituições internacionais abrangentes e integradas, com foco num único instrumento legal, e do outro lado do espectro, arranjos fragmentados. Três elementos impulsionam à *integração* – aproximando o regime de um regime abrangente – ou à *fragmentação*: distribuição de interesses, ganhos com a articulação e administração das incertezas (Keohane e Victor, 2010, p. 8).

Em relação à distribuição de interesses – medida pelo poder –, quanto maior for a convergência de interesses e ideias de como solucionar o problema entre os atores centrais, mais fácil será manter um regime integrado e abrangente. Quando há divergências cruciais entre os atores mais poderosos, mais difícil é a manutenção de um regime abrangente, formando-se um arranjo fragmentado.

Quanto aos ganhos com a articulação, há situações em que se é levado à articulação como uma forma de ampliar o âmbito da negociação e melhorar os ganhos com a cooperação. Nesse caso, forma-se um regime abrangente. Por sua vez, quando se trata de cooperação em uma área que a articulação não leva à integração, o resultado pode ser um regime "magro" e amplo ou diversos regimes específicos por áreas onde a cooperação seja possível, ou seja, à situação de fragmentação de regimes.

---

8. No original: "*array of partially overlapping and non-hierarchical institutions governing a particular issue area*".

9. No original: "*Regime complexes are marked by the existence of several legal agreements that are created and maintained in distinct fora with participation of different sets of actors. The rules in these elemental regimes functionally overlap, yet there is no agreed upon hierarchy for resolving conflicts between rules. Disaggregated decision making in the international legal system means that agreements reached in one forum do not automatically extend to, or clearly trump, agreements developed in other forums*".

Quanto às incertezas, trata-se de reconhecer que quanto mais inseguros e incertos estiverem os Estados em relação ao tema, mais difícil será calcular os riscos e benefícios de colaborar e se submeter à regulação. Assim, a incerteza pode levar a estruturas cooperativas menores – como os clubes –,[10] ainda que o tema exija ações mais abrangentes e estruturadas (Keohane, Victor, 2010, p. 8-9).[11]

O conceito de complexo de regimes, embora mais abrangente, conserva o foco temático (*issue área*) e sua aplicação na literatura tem se limitado à análise do papel dos atores estatais, o que o auxilia na compreensão de apenas uma parte do processo de governança global, porém esta, como veremos, é um fenômeno mais abrangente. Ademais, como ressaltado anteriormente, embora a noção de governança tenha suas origens ligadas ao liberal institucionalismo nas teorias das relações internacionais, posteriormente, o conceito foi adotado, discutido e modificado por outras correntes teóricas, principalmente as que se filiam a perspectivas construtivistas nas relações internacionais.

2.2 A abordagem tradicional de governança global

Na abordagem tradicional da governança global, a ênfase são os processos políticos e de construção institucional abrangente. Governança global refere-se, nessa perspectiva, a um conjunto de esforços mais ou menos institucionalizados em relação a diversas agendas e suas interseções. Ressalta-se, assim, que o enfoque não está nos arranjos políticos que levaram à definição de determinadas agendas, mas na forma como *se dão* esses processos de governança.

Lawrence Finkelstein, em artigo denominado *What is global governance?*, reflete sobre a ambiguidade e a vagueza do termo governança, na forma como empregado, e retoma a definição de Rosenau (2000), segundo a qual governança global é um sistema de regras em todos os níveis da atividade humana no qual a busca por objetivos, por meio do exercício de controle, tem repercussões transnacionais (Finkelstein, 1995, p. 368). Assim, Finkelstein define governança global como "qualquer atividade deliberada para 'controlar' ou influenciar alguém que ocorre na arena ocupada por nações ou, ocorrendo em outros níveis, os projetos

10. A noção de clubes, segundo Keohane e Victor (2010), é de complexo de regimes. Diante de um cenário de difícil cooperação, pequenos grupos de Estados, por vezes, formam clubes, na medida em que são mais fáceis de administrar, com um grupo menor de negociação. Os clubes permitem que os membros controlem a ação dos *free-riders*. Agrupar um número pequeno de países poderia ser um passo para a criação de um regime (Keohane e Victor, 2010).

11. Ao abordar um complexo de regimes das mudanças climáticas, e não o regime das mudanças climáticas, reconhecem que não há um único regime, abrangente, integrado e consistente, que abarque todos as questões envolvidas nas mudanças climáticas, mas um conjunto de regimes, que se encontram em pontos específicos e se diferenciam de diversos outros. Há uma diversidade de interesses e de estruturas – que não é exclusiva da questão climática, mas acentuada em razão das especificidades do problema (Keohane e Victor, 2010, p. 7). Assim, embora um complexo de regimes não seja superior a um regime tradicional, integrado e abrangente, as especificidades das mudanças climáticas tornam-no vantajoso em razão da flexibilidade em relação aos temas e à possibilidade de adaptação ao longo do tempo.

influenciam nessa arena" (Finkelstein, 1995, p. 368, tradução nossa).[12] Governança poderia, de acordo com o autor, ser sintetizada na ideia de um governo sem autoridade hierárquica e soberana, relações que transcendem fronteiras nacionais.

Biersteker, em artigo de 2009 intitulado *Global governance*, define governança global como "uma ordem reconhecida intersubjetivamente, intencional no nível global, que define, limita e molda as expectativas dos atores em relação a um tema específico" (2009, p. 4, tradução nossa).[13] A definição do autor afasta-se da compreensão de Rosenau (2000), para quem a noção de governança implica a ausência de uma autoridade central com capacidade de garantir o cumprimento das decisões. Segundo Biersteker (2009), para além dos elementos ordem, intencionalidade e nível global, é imprescindível que o sistema de regras que molda as expectativas tenha algum grau de autoridade, ou seja, exige a aceitação de pelo menos parte da população, bem como um agente que dirija, induza o processo. Não se faz necessário o cumprimento das regras acordadas por todos os atores envolvidos, mas que sejam reconhecidas e legitimadas pelos atores mais relevantes. Essa seria a característica das formas mais comuns de governança global contemporaneamente (Biersteker, 2009).

A ideia de governança abarca aspectos objetivo-formais, como instituições, e aspectos subjetivos – compartilhamento de expectativas, impressões, projetos. De acordo com a diferenciação feita por Rosenau (2000, p. 15), governança não se confunde com governo, visto que

> governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia, que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

Logo, as normas formalizadas não são imprescindíveis para a caracterização da governança, sendo determinante a unidade de propósitos por um grupo de atores. Em sentido próximo, Oran Young (2000) afirma que a governança prescinde da criação de organizações. Para o autor, governança global envolve reunião de interesses, estabelecimento de conjuntos de procedimentos de tomada de decisão, regras e atividades programáticas que colaboram na definição de práticas sociais. Young enfatiza, assim, a dimensão institucional da governança.[14]

---

12. No original: "*Global governance, thus, is any purposeful activity intended to "control" or influence someone else that either occurs in the arena occupied by nations or, occurring at other levels, projects influence into that arena*".

13. No original: "*global governance is an inter-subjectively recognized, purposive order at the global level, which defines, constrains, and shapes actor expectations in an issue domain*".

14. Oran Young (1991), em conjunto com um grupo de pesquisadores, estabeleceu um projeto de pesquisa sobre dimensões institucionais da governança global intitulado *Institutional Dimensions of Global Environmental Change*. O projeto dá origem a uma vasta agenda de pesquisa que resultou no novo projeto *Earth System Governance*, abordado na seção 3.1.

Os estudos sobre governança global referem-se, assim, a um conjunto de mecanismos e processos de negociação que se dão nos diversos níveis – local, regional, nacional e global – para se resolver problemas comuns, por meio de alguma forma de cooperação e articulação entre os diversos atores. Dessa forma, governança global se refere à definição de regras de jogo em relação a determinado tema inter e transfronteira, em razão da sua interdependência e com reverberação em vários níveis (global, regional, nacional e subnacional). A noção de governança global permite abarcar e avaliar o papel de agentes não estatais, cujo peso variará de acordo com a interpretação de diferentes autores.

2.3 Atores da governança e o papel dos Estados

São atores do processo de governança aqueles que se proclamam parte do problema e da solução, ou ainda aqueles que são reconhecidos como parte do problema e da solução. Ou seja, para fazer parte do processo de governança, os atores – estatais e não estatais – devem reconhecer a existência do processo de governança e serem reconhecidos por outros atores como atores participantes. Governança global permite abarcar teoricamente a atuação de atores não estatais, tanto transnacionais quanto subnacionais, entre os quais agentes econômicos e sociedade civil. Relativiza-se, com isso, a compreensão da unicidade e da racionalidade dos atores envolvidos na governança (Inoue e Prado, 2007).

Governança global abarca tanto organizações formais, como Estados ou instituições formadas por atores estatais, que elaboram regras e normas, quanto organizações e grupos de pressão transnacionais – movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), corporações multinacionais –, que objetivam estabelecer regras transnacionais e sistemas de autoridade (Held *et al.*, 1999, p. 50).

Em relação aos atores participantes dos esforços de cooperação em relação a temas transfronteiriços, David Held e Thomas Hale afirmam que, diante dos impasses envolvendo os esforços de cooperação multilateral entre Estados, novos tipos de instituições transfronteiriças estão surgindo ao lado das tradicionais, que estão "congestionadas", em especial nas áreas de governança ambiental e financeira. Essas instituições trazem novos tipos de atores, públicos e privados, para a governança global e empregam tecnologias inovadoras de governança para elaborar regras e promover o bem comum. De acordo com os autores, diante desse congestionamento, ou impasse (*gridlock*), essas "formas institucionais inovadoras oferecem uma solução parcial para os desafios da interdependência contemporânea" (Hale e Held, 2012, p. 179, tradução nossa).[15]

15. No original: "*innovative institutional forms offer a partial solution for the challenges of contemporary interdependence*".

Há compreensões diversas em relação ao papel dos Estados na governança global e à existência de hierarquia entre esses atores tradicionais e os "novos" atores. Para autores como Keohane e Nye Junior (2000), por exemplo, há que se falar em hierarquia entre os Estados e outros atores, tendo em vista terem os primeiros o monopólio do exercício da força legítima. Nesse sentido, os outros atores suplementariam a ação estatal. Para outros, como Dingwerth e Pattberg (2009, p. 44), é difícil estabelecer tal hierarquia, pois além dos governos, há diversos outros grupos relevantes para a governança global, incluídas as organizações internacionais (Barnett e Finnemore, 2005, p. 161-184), ONGs, organizações privadas e corporações, governos subnacionais etc.

Cumpre aqui fazer uma ressalva. A questão do papel dos Estados na governança global merece ser recebida com cautela, pois poderia levar à compreensão de que teria havido, em algum momento, uma atuação "limpa" de influências e "autônoma" de setores das sociedades que compõem tais Estados. Tal afirmação seria obviamente errônea. O que seria novo com a globalização, e abarcado pela noção de governança global, é que esses setores que influenciam, e mesmo compõem, as forças do Estado vêm se desterritorializando, com formação de redes e alianças de diversos níveis independentemente das fronteiras estatais. Essas redes e alianças teriam, em determinados momentos e em relação a determinados temas, mais influência que muitos dos Estados.

A ideia da governança global afasta uma noção bastante difundida nas relações internacionais: de que haveria uma distinção clara entre a política internacional e as políticas domésticas, bem como seria possível estudar os fenômenos internacionais e globais desconsiderando as realidades internas dos Estados e suas políticas domésticas. As pesquisas em governança global colaboram para romper as fronteiras estanques entre as políticas internacional e doméstica cultivadas tradicionalmente nesse campo do conhecimento. As pesquisas sobre governança global vêm destacando o aumento da interdependência entre política local, regional, nacional e política internacional, e, com isso, ganha destaque a reflexão sobre a soberania, a ser compreendida não apenas sob o enfoque da relação entre os Estados, mas também a partir das relações entre os variados níveis do exercício da política (Dingwerth e Pattberg, 2006). Tais pesquisas destacam a importância dos processos políticos não hierárquicos, por vezes omissos nas análises de política internacional tradicional – focadas na capacidade de coerção e na figura da autoridade –, bem como dos mecanismos pelos quais tais processos se dão – barganha, incentivos, influências etc. (Roehrkasten, 2014, p. 35).

A governança global se constrói a partir de mecanismos formais e informais, hierárquicos e não hierárquicos (Rosenau, 1995), e pode ser compreendida a partir de duas dinâmicas: de cima para baixo e de baixo para cima. A governança *de cima para baixo* corresponderia à resposta das autoridades públicas por uma demanda de

maior transparência aos olhos da opinião pública nacional e internacional, enquanto a governança *de baixo para cima* corresponderia à atuação de atores não estatais, no sentido de resolver determinadas demandas sem a atuação do Estado ou criar a demanda e impulsionar a ação estatal (Viola, 2008, p. 182). Assim, abrir-se-ia, a partir da governança, uma nova agenda de estudos, relacionada à democracia para além das fronteiras estatais, compreendida no seu caráter difuso.

2.4 Críticas à abordagem da governança global tradicional

As críticas à governança global acentuam as raízes históricas da construção do termo, e podem ser sintetizadas na afirmação de que se trata de uma perspectiva *gerencial*, que visa camuflar, ou naturalizar, o modelo político-econômico triunfante a partir dos anos 1990. Caberia, portanto, rejeitar o termo, posto que "viciado", ou ressignificá-lo, reconstruí-lo, utilizá-lo de forma que ele contribuísse para desnudar as relações desiguais de poder as quais, num primeiro momento, pareceu ofuscar. A falha no conceito de governança, sintetizado na ideia de que falta política, poderia ser compreendido como uma característica das raízes teóricas do liberal institucionalismo, como reação à escola realista, que tenderia a explicar tudo com base na noção de poder. Assim, as pesquisas sobre governança global tenderiam a focar nos pontos de convergência em detrimento dos elementos de contestação (Barnett e Duvall, 2005, p. 4). Entre as críticas, destaca-se a compreensão de que a literatura sobre governança global reflete a tentativa de legitimar os "novos espaços de decisão", em detrimento dos tradicionais, ocultando ou minimizando o fato de que tais espaços não guardam instrumentos de garantia da participação democrática.

Henk Overbeek, partindo da perspectiva do materialismo histórico, avalia uma transformação no sentido da governança global. Para o autor, num primeiro momento, tratava-se de uma perspectiva que propunha uma reestruturação radical da ordem econômica global, encabeçada pelo Clube de Roma (Overbeek *et al.*, 2010, p. 697). Para esse autor, esses primeiros trabalhos enfatizavam as falhas dos governos estatais tradicionais de confrontar problemas que transcendem o alcance de cada Estado, bem como sobre a natureza inerentemente antidemocrática de qualquer coordenação política que viesse a ocorrer em âmbito internacional para lidar com os problemas transfronteiriços. Na década de 1990, segundo o autor, governança global passa a remeter a uma conotação reformista, que busca justificar interesses da globalização neoliberal com reformas marginais (Overbeek *et al.*, 2010, p. 697-698). Para o autor, a ênfase no indivíduo é a demonstração de que estruturas com participação democrática não são o foco de preocupações dos teóricos da governança.

Segundo Overbeek *et al.*, o conceito de governança possui três fraquezas: *i)* é apresentado como apolítico – na medida em que são afastadas preocupações com as relações de poder; *ii)* pluralista – reconhece atores não estatais, o que pode

justificar leituras sobre o enfraquecimento do papel político dos Estados; *iii)* e descolado da história – descontextualiza o surgimento da agenda da governança –, tendo como função despolitizar o debate (2010, p. 698). No entanto, para o autor, o conceito de governança global possui um conteúdo bastante claro: garantir as condições para a livre circulação do capital, por meio da criação de instituições e práticas regulatórias que lhe garantam mobilidade.

Para Dingwerth e Philipp Pattberg (2010, p. 703), governança global seria um conceito criado pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para explicar o mundo a partir da sua perspectiva. Assim, as pesquisas que empregassem o conceito não apenas veriam o mundo a partir dessa divisão desigual, mas a reforçariam. Fábio Abdala, ao tratar das bases ideológicas da governança global, afirma o seguinte:

> as bases ideológicas desta concepção de governança ressaltam as características liberais, em termos de empoderamento civil, e neoliberais, do ponto de vista da introdução de princípios de mercado nas práticas governamentais e de administração pública. (...) Historicamente, a fragmentação da autoridade, a colaboração entre atores estatais e não estatais e a preferência por soluções de mercado para a provisão de um conjunto amplo de bens considerados públicos são contemporâneos da aceleração e incremento da interdependência global e das ideologias neoliberais nas últimas décadas (Abdala, 2007, p. 89-90).

Dingwerth e Pattberg (2010), ressaltando a imprecisão do termo, propõem-se a perguntar o que *não* é governança global e a questionar o aspecto *global* da governança. Isso porque, de acordo com os autores, o debate sobre governança global etiqueta muito como governança, tornando confuso entender o que cabe e não cabe na categoria. Assim, a definição clássica de Rosenau, que, num primeiro momento, pode parecer tentadora, pois abarcaria fenômenos multiníveis da vida social global, perde capacidade explicativa, na medida em que abarca fenômenos bastante heterogêneos (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 3-4). Para os autores, um sinal de que o termo é impreciso estaria justamente no fato de que os estudos sobre governança global se desenvolvem, em geral, em temas, em áreas, como governança ambiental global, governança global da saúde, governança econômica global etc. Governança global não vai além dessas áreas, não há um quadro regulatório coerente geral, e os estudos priorizam as áreas em que há algum tipo de regulação específica. Com isso, as áreas sem governança e sem regulação ficam excluídas da lente da governança global (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 708).

O outro ponto que enfraquece a capacidade analítica do termo, para Dingwerth e Pattberg (2010), é a sua característica "pós-política". Por que falar em governança global, e não em política global? O discurso da governança global seria pós-político porque "negligencia (ou nega) o que é comumente considerado como a essência do político – ou seja, o processo de decidir sobre metas coletivas

e estabelecer regras vinculativas coletivamente" (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 6, tradução nossa).[16]

Considerando de forma crítica as raízes do termo, porém reconhecendo valor analítico e explicativo da governança global, ao final da década de 1990, abordagens sobre governança global com enfoque crítico passaram a ser produzidas. Em vez de focar na interdependência e na cooperação como pressupostos, essas abordagens integravam reflexões acerca de a categoria poder em suas análises, bem como o conflito, a contestação e a resistência (Hurrell, 1999). Além disso, passaram a focar suas análises em quem são os agentes que operam a governança (Avant, Finnemore e Sell, 2010).

Barnett e Duvall (2005 p. 5, tradução nossa), ao apresentarem as raízes da governança global, afirmam que essa é apresentada apenas como uma "máquina" que coordenaria ações, porém essa "máquina" seria movida por uma série de valores. Em síntese, o liberalismo seria o espírito que moveria a máquina, sendo esse compreendido, nas relações internacionais, como um conjunto de ideias que partilham dos seguintes elementos:

> na possibilidade, embora não inevitável, do progresso; que os processos de modernização e interdependência (ou, agora, globalização) estão transformando o caráter da política global; que as instituições podem ser estabelecidas para ajudar a gerenciar essas mudanças; que a democracia é um objetivo principiológico, bem como uma questão de paz e segurança; e que os Estados e as organizações internacionais têm a obrigação de proteger os indivíduos, promover valores universais e criar condições que encorajem a liberdade política e econômica.[17]

Esses elementos que compõem o liberalismo estariam presentes na noção de governança global enquanto categoria explicativa. A forma como os estudos sobre governança global são realizados, para Barnett e Duvall (2005), retira o conceito analítico de "poder" do centro da análise, e com isso a categoria governança perde capacidade explicativa. Os autores propõem trazer o poder para dentro da análise de governança, e com isso colocar de novo a questão sobre como e quem organiza, estrutura e regula a vida global.

Em *Who governs the globe?*, editado por Debora Avant, Martha Finnemore e Susan Sell, são apresentadas pesquisas que buscam adotar uma perspectiva diferente de governança global, com impactos nas perguntas e nos resultados de pesquisa.

16. No original: "*It neglects (or negates) what is commonly considered as the essence of the political – namely, the process of deciding about collective goals and setting collectively binding rules*".

17. No original: "*in the possibility, although not the inevitability, of progress; that modernization processes and interdependence (or, now, globalization) are transforming the character of global politics; that institutions can be established to help manage these changes; that democracy is a principled objective, as well as an issue of peace and security; and that states and international organizations have an obligation to protect individuals, promote universal values, and create conditions that encourage political and economic freedom*".

Ao transpor o enfoque para quem atua na governança global, as autoras buscam afastar-se de uma compreensão do termo como um processo, sempre definido e explicado na voz passiva, ou seja, sem sujeitos, e problematizam a ideia de que cooperação seja sempre algo positivo e vinculado a interesses comuns, e reconhecem o seu poder: quando se invoca a cooperação, se faz com base em princípios, em fins altruístas, em busca de legitimidade. A cooperação para a governança em si não garante os méritos ou fins éticos da ação (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 365). Tanto a perspectiva desses autores quanto a de Barnett e Duvall serão retomadas na quarta seção do capítulo, quando buscaremos destacar elementos que conferem robustez à governança global enquanto ferramenta analítica. Para tanto, serão apresentados dois enfoques de governança global.

3 ENFOQUES DA GOVERNANÇA GLOBAL

Dentre as diversas possibilidades de utilização do conceito de governança global, optou-se por apresentar dois enfoques: *i)* aquelas que se centram nas estruturas, ou a arquitetura da governança, buscando acentuar de que forma essas tendem a influenciar, moldar e limitar a atuação dos envolvidos; e *ii)* aquelas que se centram nos agentes e nas relações transnacionais, buscando compreender de que forma os envolvidos se relacionam, se influenciam, se governam. Tais enfoques não são excludentes – pelo contrário, podem ser complementares –, porém resultam em agendas de pesquisa distintas. Assim, ressalta-se, preliminarmente, que não se pretende, com essa divisão, remeter a divisões estanques e deterministas sobre a influência da estrutura nos agentes e vice-versa. O enfoque nas estruturas permite verificar as alternativas potenciais de ação a partir dos caminhos escolhidos ou não pelos atores e das relações construídas pelos atores nas diversas instituições.

3.1 Enfoque nas estruturas

O enfoque nas estruturas da governança privilegia o reconhecimento dos seus elementos organizacionais, constitutivos ou de "arquitetura" – exemplificadas, muitas vezes, graficamente –, e permite a análise detalhada de cada instituição em relação a essa estrutura. Destacam-se duas abordagens provenientes do campo dos estudos ambientais que colaboram para se compreender as estruturas da governança global, ou seja, seus aspectos macro-organizacionais: a abordagem policêntrica, desenvolvida por Elinor Ostrom, e a Teoria da Governança do Sistema Terra, desenvolvida por Frank Biermann.

O trabalho de pesquisa coordenado por Elinor Ostrom propôs uma base para se pensar a governança global a partir da ação coletiva para lidar com os bens comuns. Para Ostrom (1990), as formas tradicionais de reflexão sobre os bens comuns – a tragédia dos comuns e o dilema do prisioneiro – são insuficientes, pois conferem ao Estado e ao mercado a capacidade de ação em relação aos bens

comuns, e ambos são ineficientes para garantir que os indivíduos mantenham uma utilização racional dos recursos naturais a longo prazo. De acordo com Ostrom (1990), considerando que os indivíduos são capazes de mudar as condições da ação, a questão é como reconhecer e estimular tal capacidade. Há experiências de comunidades que não precisaram nem do Estado, nem do mercado para "governar" seus recursos naturais com razoável sucesso (Ostrom, 1990, p. 1). Bens comuns exigem um tipo de governança "policêntrica", isso é, ação dos vários níveis – locais, regionais e nacionais –, envolvendo cidadãos, organizações, empresas etc. Essa abordagem permitiria, entre outras coisas, o aprendizado com base na experiência:

> décadas de pesquisa demonstram que é mais provável que tenha êxito uma variedade de políticas sobrepostas nos níveis municipal, subnacional, nacional e internacional do que os únicos acordos globais abrangentes. Essa abordagem evolucionária da política fornece redes de segurança essenciais se uma ou mais políticas falharem (Ostrom, 2012, tradução nossa).[18]

Ostrom trabalha com a ideia de estruturas de governança específicas para problemas específicos, com foco na localidade – o que garantiria maior capacidade de gestão dos atores locais e maior autonomia dos grupos. Seria necessário, porém, que as experiências específicas compartilhassem elementos comuns, de forma que tivessem um impacto global. Alinhar-se-ia, assim, o local e o global. Em artigo no qual Ostrom utiliza abordagem policêntrica em relação às mudanças climáticas, a autora defende a necessidade de se levar em consideração os diferentes níveis de provisão e produção dos bens públicos, e ressalta que é necessário repensar a ideia de que, em razão dos impactos globais, seja necessária uma única unidade governamental para resolver problemas de ação coletiva global, em razão dos seus impactos em escala local (Ostrom, 2009, p. 35). No caso das mudanças climáticas, por exemplo, acordos que buscassem a redução individual de emissões, reconhecida e validada pelos outros, poderiam ser extremamente eficientes para conter o problema na pequena e média escala: "A vantagem de uma abordagem policêntrica é que estimula esforços experimentais em múltiplos níveis, bem como o desenvolvimento de métodos para avaliar os benefícios e custos de estratégias específicas adotadas em um tipo de ecossistema e compará-los com os resultados obtidos em outros ecossistemas" (Ostrom, 2009, p. 39).[19]

Assim, para a autora, não é possível esperar por grandes soluções acordadas em âmbito global se essas não estiverem apoiadas em esforços e experiências prévias nacionais, regionais e locais, assumidas em unidades de governança de

18. No original: "*Decades of research demonstrate that a variety of overlapping policies at city, subnational, national, and international levels is more likely to succeed than are single, overarching binding agreements. Such an evolutionary approach to policy provides essential safety nets should one or more policies fail*".

19. No original: "*The advantage of a polycentric approach is that it encourages experimental efforts at multiple levels, as well as the development of methods for assessing the benefits and costs of particular strategies adopted in one type of ecosystem and comparing these with results obtained in other ecosystems*".

pequeno e médio porte que estejam ligadas entre si em redes de monitoramento de informações em todos os níveis, as quais possam garantir que um acordo global realmente funcione.

A abordagem desenvolvida por Ostrom relaciona-se com a abordagem tradicional da governança global nas relações internacionais, na medida em que destaca a necessidade de se levar em conta as diversas relações entre os níveis local e global, com base em temas – ou agendas – específicas, além de compartilhar a premissa da interligação e consequente necessidade de cooperação. Entre suas contribuições, a abordagem policêntrica aproxima o debate da cooperação da ideia de auto-organização e reconhecimento de interdependência entre as comunidades, levando a reconhecer a necessidade de que as comunidades locais, com toda a sua diversidade, sejam atores relevantes na elaboração de estratégias e políticas ambientais.

Outra abordagem da governança global que também confere ferramentas de análise das estruturas da governança global provém do programa de pesquisa denominado Earth System Governance (ESG), ou Governança do Sistema Terra, que é uma rede de pesquisa criada em 2009, a qual envolve universidades e pesquisadores de diversos países. Frank Biermann, um dos fundadores do programa, descreve a ESG como, além de um programa de pesquisa, um paradigma, um fenômeno social e um programa político no campo das mudanças ambientais globais, que sustenta a necessidade de uma reorientação e reorganização profunda das instituições e organizações sociais nacionais e internacionais no sentido de uma governança dos sistemas da Terra. ESG é definido por Biermann como:

> a soma dos sistemas de regras formais e informais e das redes de atores em todos os níveis da sociedade humana, criadas para influenciar a coevolução dos sistemas humanos e naturais de uma forma que assegure o desenvolvimento sustentável da sociedade humana – isto é, um desenvolvimento que satisfaça as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades (2007, p. 329, tradução nossa).[20]

Trata-se, assim, de uma perspectiva que busca abarcar os esforços de criação de sistemas de regras e redes de atores nos diversos níveis para assegurar o desenvolvimento sustentável. Ao tratarem das alterações no sistema de governança ambiental global, Biermann e Pattberg apontam três elementos que se relacionam com a definição anterior: *i)* emergência de novos tipos de agentes e atores com capacidade de participação, em adição aos atores tradicionais; *ii)* emergência de novos tipos de organização, mecanismos e instituições para além daqueles baseados nos tratados ambientais; e *iii)* o aumento da segmentação e fragmentação dos

20. No original: "*the sum of the formal and informal rule systems and actor-networks at all levels of human society that are set up in order to influence the coevolution of human and natural systems in a way that secures the sustainable development of human society – that is, a development that meets the needs of present generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs*".

sistemas de governança em diversos níveis e esferas funcionais, com atores assumindo novos papéis e responsabilidades (Biermann e Patteberg, 2008, p. 280-281). Em relação aos atores, estes não são necessariamente novos, é nova a sua capacidade de ação. Antes exerciam predominantemente influência, hoje atuam de forma mais transparente nesses espaços. Essas mudanças denotariam uma transformação de regimes intergovernamentais para formas de cooperação público-privada, bem como aumento da cooperação privada-privada (Biermann e Patteberg, 2008, p. 281-282).

Em relação aos novos tipos de organização e mecanismos, trata-se de reconhecer espaços públicos marcados por um emaranhado de instituições estatais ou não, formais ou informais, internacionais, transnacionais, locais, relacionadas a temas específicos ou gerais. Em relação aos novos tipos de fragmentação vertical e horizontal, requer-se a construção de novos entendimentos acerca das interconexões na política mundial.

Assim, os autores definem a arquitetura de governança global como o sistema global de instituições, tanto públicas quanto privadas, ou seja, de regimes organizações, princípios, normas, regulações e procedimentos de tomada de decisão, válidos numa determinada área da política mundial (Biermann, *et al.*, 2010, p. 16). A arquitetura da governança caracteriza-se por sua fragmentação e segmentação em áreas da política global – como governança global ambiental e governança climática.

As arquiteturas de governança global são todas, em algum grau, fragmentadas, diferenciando-se esse grau de acordo com a área. Caracterizar como fragmentada a arquitetura da governança global significa reconhecer as sobreposições de funções, de regimes e de regras que, embora distintos, interagem – por exemplo: comércio e meio ambiente. As noções de fragmentação e a arquitetura, de acordo com Biermann *et al.* (2010), não devem ser compreendidas como decorrentes da ideia de que haja uma suposta ordem internacional universal ou uma tendência universal a essa ordem. O que os casos empíricos têm indicado é que as arquiteturas são resultado de processos incrementais de institucionalização; são decentralizados, e não planejados, e o grau de fragmentação varia conforme a escala empregada nas pesquisas empíricas. Quanto maior a escala, maior o grau de fragmentação provável (Biermann *et al.*, 2010, p. 17).

Os autores propõem uma tipologia da fragmentação das arquiteturas de governança com base em três critérios de diferenciação conforme o grau de fragmentação: aninhamento institucional,[21] conflito de normas e constelação de atores. A partir de tais critérios, distinguem três tipos de fragmentação:

- sinergética, em que há uma instituição forte produzindo normas coesas que vinculam um número significativo de países em determinada área temática;

21. No original, *institutional nesting.*

- cooperativa, em que há uma instituição central e outras pouco integradas que também definem políticas, mas o núcleo das normas e dos princípios não está em conflito, e alguns atores permanecem fora da instituição central, mantendo formas de cooperação; e
- conflitiva, em que há diversas instituições que não se relacionam; o núcleo normativo é conflitivo, ou seja, há conjuntos conflitantes de princípios, normas e regras; e os principais atores apoiam instituições diferentes (2010, p. 18-19).

A referida tipologia permite o estudo da governança global a partir de áreas temáticas e da intersecção entre áreas temáticas, com enfoque nos arranjos e nas construções institucionais mais ou menos formalizadas, nas quais os atores negociam políticas.

3.2 Enfoque nos atores e nas relações transnacionais

Um dos elementos caracterizadores da governança global, conforme abordado na subseção 2.3, refere-se à multiplicidade de atores envolvidos nas tomadas de decisão e nas ações. Não se restringe apenas a Estados agindo e atores subnacionais não estatais limitando-se a influenciar nos processos decisórios. Trata-se de uma configuração híbrida, com atores estatais e não estatais desempenhando uma variada gama de papéis em múltiplas escalas (Bulkeley, 2005, p. 881-882). A seguir, são apresentadas construções teóricas que buscam sistematizar formas de abarcar essa multiplicidade de atores.

A primeira refere-se ao esforço perpetrado por Debora Avant, Martha Finnemore e Susan Sell (2010), que enfocam quem atua na governança global. A pergunta "Quem está governando?" permite compreender que existem agentes ativos que querem novas estruturas e regras para resolver problemas específicos da vida internacional, ou seja, que atuam politicamente, o que envolve poder e mobilização. Tais atores *agem*, criam temas, definem agendas, estabelecem e implementam regras e programas etc. (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 2). Essa pergunta leva a identificar as autoridades que governam, permitindo focar em dois tipos de relação: entre quem governa e aqueles que reconhecem ou desafiam a autoridade e entre aqueles que governam, para buscar compreender como trabalham juntos, como cooperam, como competem, como delegam, como interagem. Com isso, a chave para entender a política global não é o tipo de ator, mas a característica da relação entre os atores que governam, e entre eles e os governados (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 3).

As autoras definem governança global como o resultado de um processo político, sendo importante reconhecer quais variáveis políticas colaboraram para definir o problema global e quem vai lidar com ele. Isso porque, embora

os governantes justifiquem suas ações e seus apelos com base nas necessidades globais, conhecer tais necessidades não é, em geral, suficiente para explicar as razões e as formas pelas quais determinado resultado de governança foi o escolhido (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 7).

Para Avant, Finnemore e Sell (2010), um dos principais problemas em torno da definição de governança global é o seu aspecto normativo, ou seja, governança global como algo necessariamente positivo, quando se trata de um processo envolvendo atores distintos com poderes distintos, e com compreensão distinta do que sejam os bens comuns. "Se as atividades de governança são 'uma coisa boa' depende muito das respostas às perguntas 'bom para quem?' e 'bom para que propósito?'" (p. 365).[22] Assim, problematizam a ideia de que cooperação seja sempre algo positivo e vinculado a interesses comuns, e reconhecem o seu poder: quando se invoca a cooperação, se faz com base em princípios, em fins altruístas, em busca de legitimidade. A cooperação para a governança em si não garante os méritos ou fins éticos da ação (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 365).

As autoras trabalham com uma definição de autoridade como uma relação social, a capacidade de induzir em outros atores o respeito a si, de se fazer reconhecer por outros atores como líder, governante – não necessariamente explicitamente –, garantindo poder de agir à autoridade. Assim, governança não exige coerção; quem governa, em geral, utiliza também liderança e criatividade: "A governança não é simplesmente o resultado de constrangimentos estruturais; é também o resultado de agentes geradores. Pode ser transformadora e inovadora, em vez de simplesmente proibitiva" (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 9, tradução nossa).[23]

São apresentadas cinco bases diferentes de autoridade dos governadores globais: institucional, delegada, com base na *expertise*, com base em princípios e baseada na capacidade. A *autoridade institucional* decorre da estrutura organizacional à qual a autoridade está vinculada – e por isso é limitada aos propósitos e às regras da instituição. A *autoridade delegada* decorre da autoridade de outro agente, em geral Estado ou agência subestatal, e por isso é a ela vinculada. A *autoridade baseada na expertise* é relacionada ao conhecimento especializado do agente – nesse sentido, é vinculado à pessoa, ao contrário dos dois primeiros tipos de autoridade. A *autoridade baseada em princípios* pode estar vinculada a um agente ou a uma instituição, e dá-se quando a autoridade é reconhecida como representante de valores morais e princípios – paz, dignidade, liberdade etc. A *autoridade baseada na capacidade* relaciona-se ao reconhecimento da competência de determinado ator na atividade que deve desempenhar (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p. 11-13).

22. No original: "*Whether governance activities are 'a good thing' depends a great deal on answers to the questions 'good for whom?' and 'good for what purpose?'*".

23. No original: "*governance is not simply the result of structural constrains; it is also the result of generative agents. It can be transformational and innovative rather than simply prohibitive*".

As formas de autoridade antes descritas exigem, em maior ou menor grau, legitimidade, e o reconhecimento da legitimidade dá poder de agir para o governante. As tipologias propostas pelas autoras não devem ser compreendidas como definitivas e excludentes. Em geral, a autoridade envolve mais de uma base. Ao acentuar, porém, as cinco bases, as autoras chamam a atenção para elementos que poderiam ficar diminuídos numa análise tradicional de governança global.

As ações das autoridades no processo de governança poderiam ser apresentadas na seguinte sequência: definição da agenda – e construção do tema/problema –, elaboração de regras, implementação, monitoramento e avaliação (Avant, Finnemore e Sell, 2010, p 15-16). Tais estágios raramente aparecem sequencialmente, mas essa divisão possibilita que a análise sobre um processo de governança perceba a influência de atores diferentes em cada etapa, especialmente os atores não estatais. Ou seja, aqueles que governam, os "governadores globais", desempenham uma combinação dessas ações políticas. A governança global é um processo dinâmico, um arranjo que pode ser modificado tanto em razão de mudanças externas como internas, podendo ser alteradas as autoridades, as regras, as estruturas etc.

A segunda construção teórica refere-se ao esforço de definir e criar formas de estudar empiricamente os atores transnacionais da governança global, ou seja, aqueles que atuam em redes de relações transfronteiriças e agem politicamente, provendo informações, dando suporte a ações, ou ainda criando regras e definindo os rumos da governança. Conforme afirma Thomas Hale e David Held (2011, p. 2-9), governança transnacional relaciona-se à intensa inovação institucional ocorrida nas últimas décadas, com diferentes tipos de instituições desempenhando um papel crucial de regulação. Das negociações do clima aos debates sobre a não proliferação nuclear, da Rodada Doha à reforma do sistema financeiro, as negociações em instituições que têm os Estados como atores centrais têm produzido consensos mínimos, enquanto, fora desses espaços, novas experiências de regulação têm ocorrido, influenciando a governança global em diversas áreas.

Trata-se de um enfoque que não analisa somente *quem* são esses novos atores da governança global, mas *como* determinado grau de autoridade e legitimidade lhes é conferido para interferir na realidade (Risse, 2004). Liliana B. Andonova, Michele M. Betsill e Harriet Bulkeley (2009), em trabalho sobre os atores da governança climática, definem governança transnacional como uma forma de governança global com redes operando transnacionalmente. A ocorrência da governação transnacional dá-se quando as redes que operam na esfera transnacional dirigem, com autoridade, os mandantes para os objetivos públicos (Andonova, Betsill e Bulkeley, 2009, p. 56). Governança se organizaria, primordialmente, por meio de redes transfronteiriças com diferentes configurações de

atores, que tivessem por objetivo tratar de um objetivo público. Além disso, tais redes deveriam envolver algum processo de direcionamento e ser reconhecidas como autoridade pelos indivíduos e pelas organizações que constituíssem a rede. A vinculação dos atores com a rede se daria em dois sentidos: o ator precisaria reconhecer a autoridade da rede e ser reconhecido pelas autoridades da rede como parte legítima da rede, ou seja, não se trataria apenas da capacidade de exercer influência, mas de governar (Andonova, Betsill e Bulkeley, 2009, p. 56).

As autoras constroem uma tipologia a partir dos atores da governança transnacional que pode ser aplicado a outras áreas da governança. A tipologia permite reunir o *patchwork* de redes de governança transnacional e identificar suas formas institucionais, por meio de dois critérios: o tipo de ator envolvido – e o seu grau de autoridade – e a função de governança provida pela rede – ou seja, como opera o processo de governança. Em relação aos atores envolvidos, estabelecem uma régua, partindo de um extremo, apenas setor público, ao outro, apenas setor privado, e do grau de autoridade dos atores, passando pelos chamados atores "híbridos". Em relação à sua função, definem critérios para reconhecer as interações entre atores transnacionais interagindo na esfera política para além de fronteiras estatais: compartilhamento de informações, capacidade de implementação e estabelecimento de regras (Andonova, Betsill e Bulkeley, 2009, p. 69).

A tipologia de Andonova, Betsill e Bulkeley (2009), embora empregada por elas apenas para analisar redes envolvidas com as mudanças climáticas, poderia ser aplicada em outros estudos que buscassem ressaltar as redes de atores transnacionais, pois permite, a partir das relações estabelecidas entre eles, identificar o tipo de rede formada e o seu impacto na realidade – evitando, com isso, pressupor relações e hierarquias entre os atores.

Por fim, cumpre mencionar o esforço teórico proposto por Jennifer Clapp e Doris Fuchs (2009), que consistiu na análise do papel de um conjunto de atores específicos, as corporações transnacionais, na governança do sistema internacional agroalimentar. As autoras afirmam que as corporações transnacionais são atores centrais nesse sistema, na medida em que dominam a produção e o comércio internacional agroalimentar, participando de várias etapas da cadeia de produção ao redor do mundo. As corporações transnacionais governam no sistema global alimentar, são capazes não só de influenciar, mas de regular. Há coexistência de regulação estatal e regulação privada. Ao tratar do exercício de poder por essas corporações, as autoras destacam as formas de poder relacionadas com a sua atuação: o poder instrumental, via *lobby* e financiamento de campanha, que é a forma mais tradicional de exercício de poder; o poder estrutural de impor agendas e ser levado em conta em razão de sua posição material, a partir do controle das redes essenciais e de recursos, que gera a capacidade de adotar e fazer cumprir regras privadas e, portanto, não democráticas; e o poder discursivo, empregado pelas

corporações para minimizar possíveis conflitos decorrentes de suas atividades (Clapp e Fuchs, 2009, p. 8-12). A compreensão das relações de poder estabelecidas entre os atores da governança global não apenas em sua faceta instrumental – que apresenta menos desafios teóricos às relações internacionais –, mas também estrutural e discursiva, confere um importante grau explicativo à governança global como ferramenta de análise. É o que se pretende apresentar na próxima seção.

4 GOVERNANÇA GLOBAL: UMA FERRAMENTA ANALÍTICA

As construções teóricas apresentadas sobre a governança global têm em comum o reconhecimento de ao menos dois pontos: há novos tipos de atores, em adição aos tradicionais, com capacidade de agir e se relacionar, produzindo modificações na política internacional; e essas interações acontecem de forma mais fragmentada do que abarcam as instituições formais. Os produtos dessas relações não se limitam a tratados e criação de instituições formalizadas, são criados outros mecanismos, formais e informais, que funcionam desigualmente, de forma fragmentada, gerando inclusão e exclusão de grupos sociais.

Em relação à pluralidade de atores, cumpre ressaltar que não se trata aqui da compreensão de governança global que iguala atores estatais e não estatais no que se refere à autoridade e, especialmente, à legitimidade. Os Estados são atores fundamentais e distintos uns dos outros, porém interagem em arenas mais plurais, em espaços formais e informais. Não são os atores exclusivos para impulsionar ações conjuntas na esfera internacional, bem como não são imprescindíveis em várias dessas ações. Em síntese, pode-se afirmar que grupos, setores, organizações, instituições e burocracias subnacionais, que geralmente influenciavam as decisões dos Estados de forma indireta, têm hoje, por diversas razões, agido de forma mais visível e direta, criando espaços novos ou ocupando outros anteriormente exclusivos.

Outro aspecto importante é que a perspectiva da governança global não deve ser resumida a algum tipo de programa de "gerenciamento". Governança global não é um processo sem sujeito, não é um fenômeno irreversível. A abordagem da governança global tem utilidade à medida que permite revelar interações humanas com relevância para a análise política internacional, sendo essas interações coordenadas ou não, sobrepostas, duplicadas, excedentes.

A literatura sobre governança global apresenta desafios interessantes ao campo das relações internacionais. Ao afastar a centralidade incontornável do Estado, não impede que este continue sendo compreendido, num caso concreto, como o ator principal. A governança global permite que a investigação ultrapasse as fronteiras colocadas pelas regras e instituições formais e abarque processos em andamento, mais ou menos constituídos, interesses compartilhados e disputas entre atores. Governança global é o resultado de um processo político, sendo

importante reconhecer quais variáveis políticas colaboraram para definir o problema global e quem vai lidar com ele.

A parte final do capítulo busca ressaltar dois elementos que, a nosso ver, tornam a governança global uma instigante ferramenta de pesquisa. O primeiro refere-se ao aspecto do poder na governança – para se afastar das leituras mais "gerencialistas" e normativas. O segundo refere-se à questão da escala – que significa problematizar o aspecto global da governança.

4.1 Governança global e relações de poder

O foco nas relações de poder na governança global permite evitar compreensões simplistas de que o problema e as respostas para o problema foram *impostos* por um ator, ou um grupo de atores, Estados ou agentes econômicos poderosos o suficiente para ditarem as regras da governança do clima. Governança global *não* é a nova forma que os neoliberais encontraram para justificar teoricamente a privatização dos espaços de decisão. Mas também não se refere a esforços *evidentes* de Estados e outros atores agindo consensualmente e com unidade de propósitos em relação a temas evidentemente globais.

As relações de poder que se constituem na governança global são múltiplas e relacionais e se dão de forma dinâmica não apenas entre Estados com maior ou menor capacidade de influenciar e dominar outros em reuniões oficiais, mas entre diversos atores direta ou indiretamente ligados ao tema, que colaboram, colidem e competem para estabelecer o problema, as soluções, os meios e os atores relevantes do processo.

A existência de iniciativas diversas das estatais não significa necessariamente uma diminuição do poder do Estado, mas certamente uma modificação na forma de fazer política. Necessário reconhecer também que a pluralidade de atores envolvidos na governança não garante democracia, não significa necessariamente maior participação da sociedade, não significa mais transparência, nem democratização das negociações. E o enfoque é sobre quem governa e como permite abarcar também esses aspectos.

Barnett e Duvall (2005) propõem trazer o poder para dentro da análise de governança e com isso colocar de novo a questão sobre como e quem organiza, estrutura e regula a vida global. Segundo a definição dos autores, "poder é a produção, nas e por meio das relações sociais, de efeitos que moldam a capacidade dos atores de determinarem suas próprias circunstâncias e destinos" (Barnett e Duvall, 2005, p. 3, tradução nossa).[24] Os mesmos autores refletem sobre a legitimidade de determinados arranjos governamentais questionando quem são aqueles capazes de

24. Barnett e Duvall (2005, p. 3) organizam uma tipologia para se referirem às nuances explicativas do poder, conforme as correntes teóricas: poder compulsório, poder institucional, poder estrutural e poder produtivo.

participar, quais vozes são importantes e quais votos contam (p. 8). Assim, levando em conta o poder, "governança global diz respeito aos contextos institucionais formais e informais que direcionam ações que beneficiam alguns e criam desvantagens para outros"[25] (Barnett e Duvall, 2005, p. 17, tradução nossa). A abordagem da governança global, quando abarca a questão do poder, não se explica tão somente em termos de cooperação e consenso, mas diz respeito também à produção e reprodução de assimetrias e desigualdades, considerando a capacidade dos atores de agir. Assim, "se a governança global é conceituada em termos de produção, reprodução e/ou transformação de tais assimetrias, então a teorização e a análise devem, por necessidade lógica, repousar sobre uma concepção de poder que vê o poder como interação através de relações sociais difusas" (Barnett e Duvall, 2005, p. 17, tradução nossa).[26]

A análise deve incluir considerações a respeito da forma como determinados atores conseguem exercer poder em relação a outros, bem como considerar estruturas e processos que moldam tais relações. O estudo de tais relações como dinâmicas permite entender a mudança do papel de atores tradicionais ao longo do tempo e em relação a temáticas específicas.

Compreender que por detrás do consenso há relações desiguais de poder, conflitos e ideias relegadas abre caminho para se analisar de que forma alguns atores foram bem-sucedidos, em determinado momento, ao dizer o que e como. Ao se afastar de uma compreensão normativa, evidenciam-se os espaços de contestação: a governança global não beneficia a todos os envolvidos, não representa necessariamente o interesse da maior parte.

Isso significa reconhecer que governança global não é uma categoria que descreve um fenômeno que pode ser verificado e medido por qualquer observador, mas é um termo que reúne um conjunto de ferramentas de observação que acentuam aspectos da realidade e permitem a análise de determinado fenômeno: um conjunto de relações – políticas, econômicas e sociais – que se estabelece em torno de temas, sendo essas relações transfronteiriças e que abarcam um conjunto diverso de atores sociais que oferecem respostas diversas ao tema. Nesse sentido, são perguntas relevantes: Por que esse tema? Por que esses atores? Por que essas respostas/soluções? Para explicitar as relações de poder nas análises da governança global torna-se importante compreender a *capacidade de governar* dos atores não estatais, e não apenas influenciar o Estado (Okereke, Bulkeley e Schroeder, 2009, p. 65).

25. No original: "*Global governance involves formal and informal institutional contexts that dispose that action in directions that advantage some while disadvantaging others*".
26. No original: "*if global governance itself is conceptualized in terms of production, reproduction, and/or transformation of such asymmetries, then theorization and analysis must, by logical necessity, rest on a conception of power that sees power as interaction through diffuse social relations*".

O enfoque em quem governa a partir da sua autoridade fornece elementos para entender como se formam, como influenciam a política e como se relacionam com outras autoridades em níveis que ultrapassam as fronteiras político-territoriais e a divisão estanque entre política doméstica e exterior. A partir disso, o estudo da governança global numa determinada área passa, necessariamente, pela análise dos atores vinculados a um contexto, na tentativa de abarcar as relações de poder e suas instabilidades e identificar os governantes numa arena selecionada (Avant, Finnemore e Sell, 2010).

A abordagem da governança permite abarcar reflexões em torno da definição do problema por meio do recorte e da delimitação, que excluem deliberadamente aspectos relacionados. Dessa forma, a governança pode acarretar efeitos considerados benéficos, do ponto de vista global, e efeitos nefastos, do ponto de vista local ou regional.[27]

4.2 A política das escalas

As relações de poder entre os atores envolvidos na governança global expressam-se, entre outros, na sua capacidade de controlar e utilizar recursos de níveis e escalas diferentes. Um ator exerce poder quando colabora para definir um evento ou fenômeno como uma questão relevante, e quando imprime o signo global a esse evento ou fenômeno, exerce poder numa escala específica. Há diferença entre afirmar que o problema tem impactos globais e este *ser tratado como global*. Ao ser tratado como global, são relacionados, de forma causal-explicativa, o problema, os atores envolvidos e a decisão a ser tomada, numa escala de análise específica, a global. Tal escala determina não apenas o problema, mas também a possibilidade de eleger as soluções – o que inclui a escolha do fórum e dos atores relevantes –, ou seja, a escala torna certas soluções mais relevantes que outras (Gupta, 2008, p. 16). Escala pode ser definida como uma ferramenta analítica de medição. Existem inúmeras escalas – espacial, político-administrativa, temporal etc. –, e os níveis são os pontos ao longo da escala.

A questão em torno das razões por que alguns temas vêm a ser publicamente compreendidos como questões de governança global e outros não é proposta por Klaus Dingwerth e Philipp Pattberg (2010). Os autores afirmam que há uma linha de raciocínio recorrente que busca identificar que determinados problemas devem ser resolvidos por toda a comunidade internacional – visto que nenhum Estado tem capacidade de fazê-lo só. Não havendo solução global, tal linha de raciocínio conduz ao chamado *deficit* de governança. Porém perguntam: "o que é

27. Por exemplo, a utilização de gás xisto representa diminuição de emissões de carbono, mas, a depender de como é extraído, tem consequências danosas para os lençóis freáticos e os ecossistemas locais. Da mesma forma, a participação em mercados de carbono via reflorestamento com eucalipto ou pinus tem um efeito benéfico para o clima global, mas pode ter efeitos negativos para a biodiversidade local. Ambas as iniciativas também podem prejudicar as populações locais.

um problema de política mundial? Como podemos reconhecê-lo? E quão objetiva pode ser a identificação de uma questão política como um desafio mundial?" (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 709, tradução nossa).[28] Entre os pontos omissos nos estudos sobre governança global, os autores destacam a importância de se estudar por que temas como as mudanças climáticas tornaram-se globais, em vez de presumirem tal assertiva, e quais as consequências disso (Dingwerth e Pattberg, 2010, p. 709).

O enfoque das questões ambientais na escala global, baseado na cooperação entre países e no consenso de que *todos* somos afetados pelos problemas ambientais, pode acarretar efeitos perversos, na medida em que pode retirar o peso de diferenças econômicas, sociais, culturais etc. Assim, a escala que se escolhe não é neutra.

A escolha da escala pode dificultar a leitura sobre os diversos conflitos sociais e ambientais existentes, porém observáveis na escala local, ou seja, a partir de um determinado contexto social e político. Agregar a reflexão sobre as escalas para se pensar a governança global permite analisar quais as motivações dos atores para alterarem a escala do nível global para o local ou vice-versa – política da escala (Gupta, 2008). As motivações dos atores e das redes de atores para transferir o problema de escala estão relacionadas com a avaliação do nível mais adequado para definir o problema e estabelecer os instrumentos políticos para solucioná-lo. A mudança de escala pode ser utilizada como estratégia de legitimação de determinada abordagem (Gupta, 2008). Nesse sentido, atores podem, a depender das relações de poder, contestar determinada escala e nível e tentar mudar uma pauta para outra escala que lhe seja mais favorável (Lebel, Garden e Imamura, 2005).

As escalas de análise não são neutras, nem são naturais e evidentes as respostas aos problemas vistos a partir desse enfoque. Ao se utilizar a ferramenta *escala*, frisa-se a possibilidade de se reconhecer que um fenômeno pode "existir" numa escala e em outra ser compreendido de forma bastante distinta, ainda que interligada. Ou seja, ao mesmo tempo que permite avaliar fenômenos que só podem ser representados numa escala específica – enquanto em outras escalas ele não é representável ou tem seu significado alterado –, possibilita o exercício de intersecção dos diferentes níveis de forma a se compreender a influência dos discursos nos diferentes enfoques.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo governança global tem origens liberais e é abordado, no campo das relações internacionais, predominantemente nesse sentido, ficando acentuadas as noções de que se trata de um "fenômeno" positivo, na medida em que reflete cooperação de iguais do ponto de vista jurídico, ainda que desiguais do ponto

28. No original: "*But what is a "global" policy problem? How can we recognize it? And how objective can the identification of a policy issue as a "global challenge" possibly be?*".

de vista político, em busca da preservação de bens comuns. Compõe, assim, um arcabouço teórico que colabora para justificar os efeitos da globalização econômica. Porém, há outros sentidos para o termo presentes no referido campo, e são esses que interessam destacar neste trabalho. O capítulo buscou apresentar alguns desses sentidos de forma a ressaltar o valor analítico da categoria em explicitar um processo envolvendo diversos atores, com poderes desiguais e interesses distintos, reunidos em torno de um tema ou de uma ação.

O termo governança global refere-se a um conjunto de relações entre distintos atores, reunidos em torno de temas não rigidamente definidos, sobrepostos e interconectados, buscando definir ações, regras, instituições e procedimentos. A lente da governança global permite abarcar outros atores e relações que não apenas os tradicionalmente analisados – Estados e fóruns formais – e evita pressupor a capacidade política de determinado ator ou o peso de determinada ação. As referidas relações produzem distintos tipos de autoridade. Com enfoque no poder e na escala, a análise sobre governança global permite investigar, em casos concretos, o seguinte: Bom para quem? E bom para quais propósitos?

REFERÊNCIAS

ABDALA, F. A. **Governança global sobre florestas**: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) – 1992-2006. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ANDONOVA, L.; BETSILL, M.; BULKELEY, H. Transnational climate governance. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 2, p. 52-73, maio 2009.

AVANT, D. D.; FINNEMORE, M.; SELL, S. K. **Who governs the globe?** Cambridge: University Press, 2010.

BARNETT, M.; DUVALL, R. **Power in global governance**. Cambridge: University Press, 2005. p. 1-32.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. The power of liberal international organizations. *In*: BARNETT, M.; DURVALL, R. **Power in global governance**. Cambridge: University Press, 2005. p. 161-184.

BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. D.; SCHLEICHER, R. T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, Brasília, p. 100-130, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://goo.gl/ASp7qJ>.

BHAGWATTI, J. **In defense of globalization**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2004.

BIERMANN, F. 'Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research. **Global Environmental Change**, v. 17, n. 3-4, p. 326-337, Aug. 2007.

BIERMANN, F. *et al*. The architecture of global climate governance: setting the stage. *In*: BIERMANN, F.; PATTBERG, P.; ZELLI, F. **Global climate governance beyond 2012** – Architecture, Agency and Adaptation. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BIERMANN, F.; PATTBERG, P. Global environmental governance: taking stock, moving forward. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 33, p. 277-294, nov. 2008.

BIERSTEKER, T. Global governance. *In*: DUNN, M. C.; MAUER, V. (Eds.). **Routledge Companion to Security**. Nova Iorque; Londres: Routledge Publishers, 2009. Mimeografado.

BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. **Political Geography**, v. 24, n. 8, p. 875-902, Nov. 2005.

CLAPP, J.; FUCHS, D. Agrifood corporations, global governance, and sustainability: a framework for analysis. *In*: _____. **Corporate power in global agrifood governance**. Cambridge: The MIT Press, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/hkKI4b>.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. A new world. **Global Governance**, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/t2fBEu>.

DINGWERTH, K.; PATTBERG, P. Global governance as a perspective on world politics. **Global Governance**, v. 12, n. 2, p. 185-203, Apr. 2006.

_____. Actors, arenas, and issues in global governance. *In*: WHITMAN, J. **Palgrave advances in global governance**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009. p. 41-65.

_____. How global and why governance? Ambivalences, Blind Spots, andChallenges for a Critical Global Governance Literature. **International Studies Review**, v. 12, p. 702-710, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/XXjygG>.

FINKELSTEIN, L. What is global governance? **Global Governance**, v. 1, n. 3, p. 367-372, Sept./Dec. 1995.

FUCHS, D. **Business power in global governance**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2007.

GUPTA, J. Global change: analyzing scale and scaling in environmental governance. *In*: YOUNG, O.; SCHROEDER, H.; KING, L. A. **Institutions and environmental change**: principal findings, applications, and research frontiers. Cambridge: [s.n.], 2008.

HALE, T.; HELD, D. **Handbook of transnational governance**. Editors' introduction: mapping changes in transnational governance. Cambridge: Polity Press, 2011. p. 1-36.

_____. Gridlock and innovation in global governance: the partial transnational solution. **Global Policy**, v. 3, n. 2, p. 169-181, May 2012.

HASENCLAVER, A.; MAYER, P.; RITTBBERGER, V. Integrating theories of international regimes. **Review of International Studies**, v. 26, n. 1, p. 3-33, Jan. 2000.

HELD, D. *et al*. **Global transformations, politics, economics and culture**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

HURRELL, A. Sociedade internacional e governança global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 55-75, 1999. Disponível em: <https://goo.gl/XyFMLG>.

INOUE, C. Y. A.; PRADO, G. **Comparando mecanismos de regimes internacionais**. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), 1., 2007, Brasília. **Anais**… Brasília: Abri, 2007.

KENNEDY, D. The mystery of global governance. **Law Review**, v. 34, p. 827-860, Jan. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/2EzCdA>.

KEOHANE, R. O.; NYE JUNIOR, J. S. Globalization: What's new? What's not? (And so what?). **Foreign Policy**, n. 118, p. 104-119, Spring 2000. Disponível em: <https://goo.gl/xRvxs7>.

KEOHANE, R.; VICTOR, D. **The regime complex for climate change**. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2010. (Discussion Paper, n. 10-33). Disponível em: <https://goo.gl/fuU7zD>.

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring 1982.

LEBEL, L.; GARDEN, P.; IMAMURA, M. The politics of scale, position, and place in the governance of water resources in the Mekong region. **Ecology and Society**, v. 10, n. 2, 2005. Disponível em: <https://goo.gl/XgSxRu>. Acesso em: 19 set. 2016.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge, Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

_____. **A polycentric approach for coping with climate change**. Policy Research Working Paper, n. 5095, Oct. 2009. (Background Paper to the 2010 World Development Report).

_____. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review**, v. 100, p. 641-672, June 2010.

_____. Green from the grassroots. **Project Syndicate**, June 2012. Disponível em: <https://goo.gl/eQH2wg>.

OKEREKE, C.; BULKELEY, H.; SCHROEDER, H. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 1, p. 58-78, 2009.

OVERBEEK, H. *et al*. Forum: global governance: decline or maturation of an academic concept? **International Studies Review**, n. 12, n. 4, p. 696-719, 2010.

RAUSTIALA, K.; VICTOR, D. G. The regime complex for plant genetic resources. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 277-309, Apr. 2004.

RISSE, T. **Transnational governance and legitimacy**. Berlim: Center for Transatlantic, Foreign and Security Policy Studies, 17 Feb. 2004. Disponível em: <https://goo.gl/QNG4uf>.

ROEHRKASTEN, S. Global governance on renewable energy*:* contrasting the Ideas of the Germany and Brazil. 2014. Tese (Doutorado) – Freien Universität Berlin, Berlim, 2014.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Orgs.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora da UnB, 2000. cap. 1, p.11-46.

VIOLA, E. J. Perspectivas da governança e segurança climática global. **Plenarium**, v. 5, n. 5, p. 178-196, out. 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/t2366618/Downloads/perspectivas_governanca_climatica.pdf>.

YOUNG, O. Political Leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. **International Organization**, v. 45, n. 3, p. 281-309, 1991.

_____. **Global governance**: drawing insights from the environmental experience. Cambridge: MIT press, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GONÇALVES, V. K. **A união europeia na governança do clima**: o caso da aviação civil internacional. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CAPÍTULO 3

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS: DO EUROCENTRISMO EXCLUDENTE À PLURIVERSALIDADE DA ONU

Karine de Souza Silva[1]
Ricardo Bruno Boff[2]

1 INTRODUÇÃO

O processo de colonização levado a cabo por séculos pelos países europeus deu origem a um mundo ocidental profundamente marcado pela crença segundo a qual existe uma hierarquia entre povos e civilizações. Tal hierarquização, que faz parte de um projeto de poder que caracteriza a modernidade europeia, se universalizou ao passo que se ramificou em todas as estruturas do sistema internacional, sobretudo nos meios institucionais, como é o caso da Organização das Nações Unidas (ONU).

A ONU foi arquitetada pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial – basicamente, um núcleo de antigas potências, em sua maioria europeias, além dos Estados Unidos. Essa configuração de poder hierarquizada, inaugurada na segunda metade do século passado, é a principal tônica de toda a engenharia institucional da organização que sempre reforçou e promoveu a afirmação dos interesses do Ocidente. Ao formar-se sob o comando da hegemonia ocidentalcêntrica, a mais relevante instituição de vocação internacional da história se transforma em um veículo que projeta, representa e dissemina os denominados valores "ocidentais". Esses consistem, em última instância, na perpetuação da longa tradição do pensamento moderno enraizado na Europa, do qual os Estados Unidos, sucessores da hegemonia britânica, são herdeiros reprodutores daquela estrutura colonial do passado, que propaga a falsa ideia de superioridade de uma determinada cultura – no caso, a do velho continente – e a consequente inferiorização e subalternização das demais.

Este trabalho objetiva problematizar a natureza colonial da ONU, que se revela como um desdobramento do projeto eurocêntrico da modernidade que reproduz as hierarquias e exclusões na sua engenharia jurídica e institucional. Parte-se de uma crítica, apoiando-se nas abordagens decoloniais e pós-coloniais,

1. Doutora e mestre em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora dos programas de pós-graduação em relações internacionais e em direito pela UFCS. Pesquisadora de produtividade em Presquisa PQ/CNPq. Titular da Cátedra Jean Monnet e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello/ANCUR. *E-mail*: <karine.silva@ufsc.br>.

2. Mestre em relações internacionais pela UFSC (2015). Professor do Curso de relações internacionais da Universidade do Vale do Itajaí-SC (Univali). *E-mail*: <ricardo.boff@univali.br>.

à super-representação das potências eurocentradas no marco orgânico, e aponta-se para a urgência de se inaugurar uma ordem pluriversal fundada na inclusão e no empoderamento de todos os povos e nações, em observância ao princípio da igualdade soberana entre os Estados, consignado na Carta de São Francisco.

Em um momento histórico no qual a ONU mostra-se incapaz de cumprir a sua função primordial, nomeadamente a de promoção da paz e da segurança, reconhecer a sua índole colonial é passo essencial para reforçar o seu papel e transformá-la, de fato, em um centro irradiador de comunicação e cooperação internacional. Para tal, mister se faz repensar e superar os mecanismos de exclusões e hierarquizações da ordem moderna, que a engessam e que esvaziam a sua *performance*, conforme será problematizado ao longo do texto.

O trabalho está dividido em cinco partes, além desta introdução. A segunda apresenta a formação da ONU no pós-Segunda Guerra como uma instituição que consagra os interesses dos vencedores – Estados Unidos, Reino Unido e França (P3), bem como, em menor medida, China e Rússia (P5) – e expõe as características gerais do seu arcabouço orgânico. A terceira seção traça o caminho de consolidação do projeto eurocêntrico da modernidade, que se transmutou para ocidentalcêntrico no século XX, trazendo-se o conceito de colonialidade do poder e suas implicações. Na quarta, os holofotes se direcionam, especialmente, para os dois órgãos onusianos, o Conselho de Tutela e o Conselho de Segurança, uma vez que são considerados como expressões máximas da colonialidade do poder. A quinta seção será dedicada às propostas decoloniais que se dirigem para a construção de uma nova ordem pós-eurocêntrica, plural, heterárquica,[3] pluriversal[4] e policêntrica, elementos fundamentais para guiar a reforma ou refundação das Nações Unidas, com vistas a conectá-la com as realidades do século XXI. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

Diante de um mundo em transformação, que revela a ascensão de outras vozes e pensamentos, especialmente de nações, povos e movimentos oriundos do Sul global, que propõem alternativas à ordem vigente, as Nações Unidas não podem permanecer indiferentes e assentadas em uma estrutura anacrônica, fundada em um pensamento excludente erigido em um passado longínquo. Para sobreviver e preservar a sua relevância, a ONU deve se reinventar. Por fim, é relevante enfatizar que a proposta pluriversal não consiste em negar o núcleo racional da modernidade europeia, mas sua razão dominadora e hierarquizante. No pano de fundo deste

3. Um mundo heterárquico é aquele que não segue uma hierarquia centralizada de nações, mas sim que convive com diversos centros que se relacionam em igualdade (Grosfoguel, 2008).

4. Seguindo a mesma lógica da heterárquica, a ordem pluriversal é aquela na qual se reconhece que o mundo é composto por diversos "universos", ou seja, há uma multiplicidade de sistemas culturais, visões, filosofias etc., negando-se a possibilidade de que apenas um deles seja considerado superior aos demais (Castro-Gómez e Grosfoguel, 2007).

debate, levanta-se a importância e a necessidade de repensar matrizes de pensamentos e hierarquias de poder sob as quais se constrói, hoje, a política internacional.

2 A JOVEM SENHORA ONUSIANA E A HIERARQUIA DOS MEMBROS PERMANENTES OU *QUASI* PERMANENTES

Em 26 de junho de 1945, a Carta de São Francisco, que fundou a Organização das Nações Unidas, foi subscrita por cinquenta Estados,[5] em um mundo formado, à época, por cerca de 75 nações, na maior parte europeias e americanas. Naquele período, muitos dos territórios do globo ainda estavam sob o jugo do colonialismo europeu.

Os câmbios drásticos que a conjuntura mundial experimentou nas sete últimas décadas provocaram algumas mudanças na fisionomia da organização. Dentre elas, a ampliação da sua composição, motivada, sobretudo, pelo processo de descolonização que culminou nas independências das antigas colônias e, mais tardiamente, na dissolução das antigas Repúblicas Soviéticas.

Em termos numéricos, a ONU do século XXI – e de seus 193 membros – tem caráter plural, uma vez que abriga uma multiplicidade de povos e culturas que compõem aquela que é a mais relevante instituição multilateral de vocação universal da contemporaneidade.

Entretanto, as mutações na dimensão quantitativa onusiana que alargou o seu semblante não foram acompanhadas por modificações substanciais na natureza institucional, que permanece rigidamente fechada e extremamente hierarquizada. Como se sabe, a Carta de São Francisco é praticamente a mesma da década de 1940. Desse modo, os instrumentos jurídicos e políticos encontram-se obsoletos e inadequados à realidade atual, uma vez que se manifestam incapazes de fazer cumprir os objetivos estabelecidos no tratado fundador e, muito menos, de responder aos desafios hodiernos. Há um descompasso entre a dilatação numérica dos sócios e as reais capacidades de participação e agência de todos os membros nas esferas institucionais de poder, que permanecem praticamente inalteradas desde a implantação da instituição. A ONU ainda revela fortemente as características da sociedade internacional pós-Segunda Guerra Mundial, que testemunhou a ascendência dos Estados Unidos e da ex-União Soviética (URSS) enquanto superpotências mundiais.

A organização foi arquitetada a partir de estímulos e da liderança dos Estados Unidos, que, ao final da Segunda Guerra, já era uma superpotência, dona de incontestável poder econômico, político e militar. Embora também servisse, em menor medida, aos interesses da ex-URSS e da China, que também se acomodaram com

5. "No dia 26 de junho, último dia da conferência, foi assinada pelos 50 países a Carta, com a Polônia – também um membro original da ONU – a assinando dois meses depois" (ver: <https://nacoesunidas.org/carta/>).

papel de liderança na sua estrutura organizacional, a ONU foi construída como uma peça-chave no projeto de poder hegemônico estadunidense e para a implantação da *pax americana*.

A Casa Branca decidiu se antecipar no planejamento dos arranjos institucionais do pós-guerra e na fundação das bases sobre as quais iriam se assentar a estrutura da paz. Ainda em 1939, enquanto os aliados encontravam-se ocupados com assuntos militares, o Departamento de Estado assumiu a dianteira e encomendou os primeiros planos secretos para a concepção da futura organização internacional, que deveria ser mais eficaz que a antecessora Liga das Nações. Conforme aponta Eugênio Garcia (2011, p. 27), "essa era a segunda chance, no espaço de uma geração, para que os Estados Unidos exercessem de modo decisivo a sua influência sobre o rumo dos acontecimentos na cena mundial".

O arquétipo institucional idealizado pelo presidente Roosevelt, em cujo núcleo encontra-se a segurança coletiva, baseava-se no objetivo de instituir um sistema de tutela dos poderosos que conferia às maiores potências militares do pós-guerra a responsabilidade pela segurança internacional sob os auspícios da organização nova-iorquina. Os "quatro policiais"– Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética e China, aos quais a França aderiu posteriormente, formando os "cinco policiais" –, a partir de uma concepção regionalista rooselvetiana, se encarregariam do poder de polícia mundial, cada um se responsabilizando por um diferente teatro de ação geográfico, já que os mais fracos não teriam condições de se defender contra os "perturbadores da paz", os ex-inimigos do Eixo (Garcia, 2011). Aqueles que assumiram o ônus de livrar a humanidade da dominação nazifascista passaram a ser os titulares do direito de regulamentar a paz no cenário pós-guerra.

O serviço de "utilidade pública" prestado pelos "mais capazes", a partir da perspectiva regionalista de segurança, resultou na concessão de responsabilidades especiais às potências vencedoras da guerra no sistema da ONU. Conferiu, igualmente, direitos peculiares, entre eles o "de influir decisivamente no formato que a futura ONU deveria tomar" (Garcia, 2011, p. 37).

Nessa ordem de ideias, os negociadores instituíram uma arquitetura institucional baseada numa hierarquia de poder assentada numa concepção de autoridade competente para execução das suas decisões e que, ademais, forjava uma pretensa unidade entre os grandes poderes. A constituição desse núcleo unificado de poder foi sacramentada na implementação de cadeiras permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e manifestada, sobretudo, na forma de veto. O novo formato pretendia posicionar as Nações Unidas acima das rivalidades nacionais e corrigir as distorções do sistema internacional que a sua predecessora genebrina não logrou alcançar. Os aliados seriam os encarregados de fundar e gerir o edifício da paz e da segurança internacional enquanto base concreta do novo regime.

É curioso observar que, embora o CSNU representasse o arranjo das potências vencedoras, em poucos anos, o breve consenso daria lugar à Guerra Fria, que desencadeou a escalada de rivalidade entre os antigos aliados. A assinatura do tratado fundador das Nações Unidas, em junho de 1945, somente havia sido possível porque antecedeu o início das oposições entre a frente aliada – sobretudo entre Estados Unidos e União Soviética – e o advento da Guerra Fria, que modulou a política internacional nos anos subsequentes. Já a elevação da China ao patamar de quarto policial, a contragosto da URSS e do Reino Unido, respondia a interesses internos estadunidenses relacionados ao apoio às votações no CSNU, e, principalmente, à luta contra o Japão (Garcia, 2011).

A jovem senhora nova-iorquina já nasceu velha, uma vez que ganhou corpo em volta de um espírito de poder hierarquizado, que concedeu longevidade a uma fórmula que conjugou a capacidade de decisão com a permanência dos membros mais poderosos no principal órgão da instituição. Uma análise mais atenta demonstra que essa índole se reflete e se ramifica em toda a maquinaria onusiana, que é totalmente suscetível a critérios hierárquicos de poder, o qual é extremamente concentrado nas mãos do P5.[6] Mas é conveniente observar que, entre as nações fundadoras que dominam e influenciam os órgãos e a agenda onusianos, há, sem dúvida, uma preponderância dos países ocidentais, o chamado P3 (Estados Unidos, Reino Unido e França) em todo o seu percurso histórico.

Uma questão extremamente paradoxal é o fato de que a Carta de São Francisco, ao mesmo tempo que proclama uma série de princípios ditos universais, concede prerrogativas de comando às grandes potências, o que termina por negar e esvaziar os valores consagrados no seu próprio texto, em especial o princípio da igualdade soberana entre os Estados. Essa hierarquia entre nações, que caracteriza as Nações Unidas, permeia todos os órgãos que a compõem, como passará a ser exposto a seguir.

Os formuladores do tratado instituíram seis órgãos principais, elencados no art. 7º: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado.

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), composta por um representante de cada Estado-membro, encarna o princípio da igualdade soberana enunciado no art. 2º, §1º da Carta. Concebida como instância mais democrática, uma vez que acata o preceito "um Estado, um voto", a AGNU tem seu poder mitigado pela natureza recomendatória de suas resoluções, que, embora revestidas de valor jurídico, possuem efeitos limitados. A autoridade da Assembleia Geral é contrabalançada e, consequentemente, debilitada, em face do privilégio do

6. Países titulares de assento permanente no CSNU.

veto do CSNU e da força de suas decisões, que são juridicamente vinculativas *erga omnes* – contrariamente às da AGNU –, e, sobretudo, diante do controle que o P5 exerce nos demais órgãos.

O Conselho Econômico e Social (Ecosoc) é fruto, também, de uma proposição estadunidense, segundo a qual, além da estabilidade política, a organização deveria promover um ambiente socioeconômico equilibrado.

O órgão, que se encontra subordinado à AGNU, é considerado como um bastião dos países centrais, uma vez que estes impõem as políticas segundo suas conveniências, manipulam as pautas da agenda e definem atividades. As divisões entre Norte-Sul se mostram muito latentes nesse órgão, a exemplo da atuação do Grupo dos 77.[7]

As incongruências se manifestam desde o estabelecimento do Ecosoc, sobretudo no que se refere ao exercício de poder desigual em um ambiente de composição não universal e ao desacato ao princípio da igualdade entre os Estados. Aqui, novamente, os membros permanentes do CSNU acabam sendo, na prática, *quasi* permanentes no Ecosoc, uma vez que tem ocupado assentos no conselho de forma continuada durante décadas, a saber:

> entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, os Estados Unidos são membros do Ecosoc ininterruptamente desde 1946, o Reino Unido desde 1947, a França desde 1946 e a Rússia desde 1947. A China foi membro de 1946 a 1960 e integra o Conselho ininterruptamente desde 1972 (Alves, 2013, p. 99).[8]

O *status* de membros *quasi* permanentes dos representantes do P5 no Ecosoc é facilitado, uma vez que o art. 61 da Carta permite, sem reservas, a renovação do mandato de três anos imediatamente após o seu fim.

A ingerência do P5 também é notável no Secretariado da ONU, de modo a prejudicar a independência e a autonomia da organização internacional – que são princípios basilares para a preservação da vontade jurídica de um ente público internacional. O corpo administrativo de uma organização internacional, normalmente, encarna a permanência e a personalidade das instituições multilaterais. No caso da ONU, conforme dispõe o art. 97 da Carta, o secretário-geral é o mais "importante funcionário administrativo da organização", e é, por sua vez, eleito pela Assembleia Geral, mediante recomendação do CSNU. Ou seja, este último é quem tem a prerrogativa de encaminhar o processo de escolha e indicar o nome do secretário para que a AGNU ratifique a decisão.

---

7. Fundado em 1974, o G77 congrega o numeroso grupo dos chamados "Estados em desenvolvimento". Atualmente, embora mantenha o nome, conta com 134 membros (The Group of 77, [s.d.]).

8. Alves (2013, p. 99) assevera que, "Entre os países mais reeleitos para mandatos sucessivos, estão Argentina, Alemanha, Austrália, Brasil, Egito, Grécia, Índia, Japão, México, Países Baixos, Paquistão, Peru e Turquia. Essa situação se explica essencialmente pela dificuldade dos países com pequena representação em assumir a carga do trabalho no Ecosoc".

O art. 100 da Carta estipula que nem o mais alto funcionário, nem o corpo que compõe o Secretariado "receberá instruções de qualquer governo ou qualquer autoridade estranha à organização". Por outro lado, os Estados se comprometem a respeitar o caráter internacional das atribuições do secretário-geral e do pessoal do Secretariado e não procurar exercer qualquer influência sobre eles no desempenho de suas funções. Sem embargo, a história relata inúmeros casos de manobras políticas por parte de membros do P5 para eleição ou reeleição de secretários – como foi o caso do boicote à recondução do egípcio Boutros Boutros-Ghali para o segundo mandato, que se viu frustrada devido à oposição estadunidense, e a reeleição do austríaco Kurt Waldreim para um terceiro mandato, que foi vetada pela China. Em ambos os casos, a condução das ações foi destinada a preservar ou defender interesses nacionais dos membros mais poderosos.

Convém ressaltar que Boutros-Ghali foi um candidato do Movimento não Alinhado (MNA) que exigia que o próximo secretário fosse de origem africana. Através de grande articulação, o MNA conseguiu a maioria suficiente para bloquear qualquer candidato que não cumprisse esse requisito. Boutros-Ghali acabou eleito, mas se manteria no poder por apenas um mandato, ao contrário de todos os outros secretários que administraram a ONU por dois mandatos.

A intromissão dos titulares de assento permanente nunca se resumiu à indicação do secretário. A predominância das potências ocidentais revela-se nos números de funcionários de nacionalidade desses países. Segundo assevera Eric Frattini:

> até 1946, todos os altos cargos da ONU estavam ocupados por norte-americanos. De um total de 636 cargos a serem distribuídos entre cinquenta e um países, os Estados Unidos ocupavam 273, ou seja, 43 por cento. Também os funcionários norte-americanos ocupavam a maior parte dos dois mil cargos entre secretários, datilógrafos, tradutores, pessoal de segurança, etc. (Frattini, 2005, p. 49).

Na década de 1940, Londres apoderou-se de 88 cargos, perfazendo 20% do total. A França recebeu 61, o que corresponde a 9,5%. Enquanto os Estados Unidos ocupavam 43% dos postos, à URSS coube apenas seis cargos, o que significaria 0,94% do total de posições; já a China detinha 32, ou 5%. Necessário enfatizar que o Reino Unido sempre advogou pela concessão de mais postos para os parceiros, a exemplo do Canadá e da Nova Zelândia e demais membros da Commonweatlh, o que incrementa seu poder de influência na organização (Frattini, 2005, p. 50).

A ingerência no Secretariado, por consequência, implicava a manipulação dos processos de elaboração e interpretação das resoluções do Conselho de Segurança e dos atos normativos da Assembleia Geral segundo as conveniências estadunidenses (Frattini, 2005, p. 49). Os indícios de corrupção, manifestados através de denúncias de tráfico de influências e informações privilegiadas, relacionadas à distribuição dos cargos administrativos, têm sido uma pauta constante na agenda da organização desde a sua fundação (Frattini, 2005).

Por seu turno, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), principal órgão judiciário das Nações Unidas, é composta por quinze juízes independentes, eleitos pelo Conselho de Segurança e pela maioria absoluta da Assembleia Geral para um mandato de nove anos. O estatuto da corte interdita a participação de dois juízes nacionais do mesmo Estado, mas não impede que os países se vejam representados *ad infinitum*.

Os magistrados, segundo o art. 2º do Estatuto da CIJ, serão "eleitos sem atenção à sua nacionalidade", já que teoricamente são juízes "internacionais". Entretanto, efetivamente, o CSNU e a AGNU sempre consideram a nacionalidade dos candidatos. Em virtude disso, os países africanos têm reclamado constantemente de sub-representação, diante da super-representação de países europeus, que, continuadamente, preponderam na composição da magistratura da CIJ (Mello, 2002, p. 660). Assim, o processo de periferização das nações ditas não ocidentais produz uma capilaridade em toda a estrutura institucional, de modo a constranger a capacidade de agência de Estados menos poderosos.

Nesse diapasão, o art. 9º do Estatuto da CIJ determina que, no processo de escolha dos candidatos para o exercício da magistratura, "os eleitores devem ter presente não só que as pessoas a serem eleitas possuam individualmente as condições exigidas, mas também que, no conjunto desse órgão judiciário, seja assegurada a representação das *mais altas formas da civilização e dos principais sistemas jurídicos do mundo*" (grifo nosso). Neste trecho, se reproduz a ideia pré-concebida segundo a qual há povos civilizados (que merecem ocupar postos especiais de comando) e incivilizados – em outras palavras, os ocidentais e os "outros".

Seguindo tal lógica, que distingue as nações entre as civilizadas e as não civilizadas, "os cinco grandes têm sempre juízes de sua nacionalidade eleitos sem que o Estatuto da CIJ lhes dê lugar permanente" (Mello, 2002, p. 660). Ou seja, a *quasi* permanência também tem sido característica da composição da CIJ.

Sob a inspiração do art. 9º, desde 1946, data do início do funcionamento da CIJ, os juízes nacionais de quatro países do P5 (França, Reino Unido, Estados Unidos e ex-União Soviética), desde sempre, figuraram na composição da corte. Já a China ocupa posição entre os magistrados de Haia desde os anos 1980 (Rezek, 2013, p. 409).

A mesma dinâmica de hierarquização e subalternização aparece no art. 38 do estatuto da corte, que enuncia o rol das fontes de direito internacional e menciona, textualmente, entre outros, "os *princípios gerais de Direito, reconhecidos pelas nações civilizadas*" (grifo nosso), ainda que o preâmbulo da Carta afirme a igualdade entre nações grandes e pequenas.

O paradoxo é que, apesar de juízes de nações do P5 ocuparem ininterruptamente assentos no Tribunal de Haia, quatro destes países não se submetem à jurisdição da corte. O único membro do P5 que, atualmente, aceita a jurisdição obrigatória da CIJ é o Reino Unido, que aderiu à cláusula facultativa de jurisdição obrigatória (art. 36, §2º do estatuto) em 31 de dezembro de 2014.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que, segundo a Carta, se um Estado deixar de cumprir as obrigações derivadas de uma sentença da CIJ, a outra parte no litígio goza da faculdade de recorrer ao CSNU para que este tome medidas necessárias para a execução do acórdão (art. 94).

Isso significa que, em primeiro lugar, os juízes da CIJ nacionais do P5, embora figurem como magistrados internacionais, dispõem da prerrogativa de participar das deliberações da corte que proferiram o juízo final nos contenciosos. Em segundo lugar, também o P5, agora atuando na posição de Estado permanente no CSNU, tem a prerrogativa de analisar os recursos das decisões da CIJ, uma vez que o conselho é, por excelência, a instância a qual os Estados podem recorrer para fins de execução das decisões da corte. E para completar o arranjo, o CSNU não pode ser compelido a cumprir as sentenças proferidas em Haia.

Além disso, conforme mencionado, há um processo de fuga de quatro países do P5 da jurisdição do tribunal, devido à clausula facultativa de jurisdição obrigatória, que lhes conferem a prerrogativa de não figurarem como réus em processos. Mas, ainda assim, caso aceitem a jurisdição, eles ficam em posição de vantagem, porque, segundo preceitua o art. 31 do estatuto, "os juízes da mesma nacionalidade de qualquer das partes conservam o direito de funcionar numa questão julgada pela Corte".[9]

Assim, há um certo esvaziamento de algumas das funções do direito internacional, pois muitos dos preceitos basilares são continuamente manipulados segundo as conveniências das nações centrais. O arcabouço jurisdicional, enquanto elemento fundamental para promoção da paz, é instrumento relevante para a garantia da ordem e da previsibilidade nas relações internacionais. Portanto, o desvio de suas finalidades, no sentido de satisfazer interesses políticos dessas nações, traz como consequência uma perda de credibilidade e a consequente fragilização do direito das gentes.

Finalmente, os dois órgãos que expressam de maneira mais evidente a preponderância de um pequeno grupo de nações são o Conselho de Segurança e o já extinto Conselho de Tutela. O primeiro, sobretudo, pelo privilégio do veto; o

9. Consoante o art. 31: "Se a Corte incluir entre os seus membros um juiz de nacionalidade de uma das partes, qualquer outra parte poderá escolher uma pessoa para funcionar como juiz. Essa pessoa deverá, de preferência, ser escolhida dentre os que figuram entre os candidatos a que se referem os Artigos 4 e 5. Se a Corte não incluir entre os seus membros nenhum juiz de nacionalidade das partes, cada uma destas poderá proceder à escolha de um juiz, de conformidade com o parágrafo 2 deste Artigo". É necessário enfatizar que não é obrigatório que o juiz nomeado seja nacional do Estado que o designou.

segundo, apesar de findas as suas funções na década de 1990, por personificar a pretensa hierarquização colonial e imperial que escalona povos e culturas entre superiores e inferiores e concede aos pretensos "civilizados" a tarefa de tutelar, paternalisticamente, os "incivilizados". Ambos, por sua representatividade política e simbólica, serão mais bem analisados na terceira seção deste trabalho.

Dado o exposto, conclui-se que, além da presença como permanentes no CSNU, esta hegemonia institucional concede aos integrantes do P5 o *status* de membros permanentes e/ou *quasi* permanentes em todos os órgãos principais da ONU.

Conforme mencionado, entre os integrantes do P5, os Estados do P3 têm sido os que mais interferem na estrutura da ONU. Ou seja, dentro da própria hierarquia do P5, há uma preponderância dos países ocidentais. Essa superioridade hierárquica reforça o projeto eurocêntrico da modernidade, que impregna todas as instâncias de poder da sociedade internacional e que encontra nas Nações Unidas sua principal caixa de ressonância, consoante será examinado na sequência.

3 DO MUNDO EUROCÊNTRICO AO OCIDENTALCÊNTRICO

As Nações Unidas nasceram como um projeto da modernidade que pretendia promover e garantir a supremacia dos valores ocidentais. Essa proposta de hegemonia, que ganhou uma roupagem institucional nos anos 1940, contudo, não é inédita. Ela dá continuidade a um modelo de poder eurocêntrico, despontado no século XV, mas que se renovara no século XX, desta vez sob a liderança estadunidense.

Segundo aponta Enrique Dussel, a modernidade tem sua origem datada no ano de 1492,[10] nas cidades medievais europeias, centros livres e de enorme criatividade. Mas ela passou a existir de fato quando a Europa pôde confrontar-se com "o outro", dominá-lo, vencê-lo e violentá-lo; quando se pode definir como um ego descobridor e colonizador (Dussel, 1992, p. 8). O "outro", o ameríndio, de todas as maneiras, não foi descoberto como "outro", mas "encoberto" pelo europeu. Desse modo, a data marca o nascimento da modernidade como conceito, a origem de um mito de violência sacrificial muito particular e, ao mesmo tempo, um processo do encobrimento do não europeu (Dussel, 1992, p. 8). O colonialismo consagrou a hegemonia do pensamento eurocêntrico, fundado no projeto que pregou a fé inelutável na ciência e, de certa forma, deixou de herança um mundo representado por meio de dualismos (progresso/atraso, civilizados/bárbaros, cultura/natureza etc.).

O projeto eurocêntrico que, ao longo do século XX, se transmutou em ocidentalcêntrico encontrou no institucionalismo multilateral onusiano o seu principal baluarte. Deste modo, as origens, as funções, a estrutura e as ações da organização devem ser compreendidas a partir do contexto da hegemonia ocidental.

10. Trata-se do ano em que Cristóvão Colombo encontrou as terras americanas, o que significou o início do longo processo de colonização e dominação europeia em diferentes partes do mundo.

A modernidade eurocêntrica posicionou a Europa, que antes era periferia do mundo muçulmano (Dussel, 1992), no centro do mundo.[11] A centralização incorporada nos novos mapas não se resumiu ao aspecto cartográfico, tampouco ao comando das cadeias comerciais e produtivas. Como explicam Quijano e Wallerstein (1992), a "criação" da América como "mundo novo", incorporada como "extremo ocidente", ou periferia, da Europa, forneceu não somente condições materiais, mas também *simbólicas* para a consolidação do eurocentrismo. Além de dividir o território em espaços territoriais de *colonização* (por exemplo, através do Tratado de Tordesilhas), os europeus também hierarquizaram as populações que os ocupavam, utilizando a cor da pele como critério primordial. Surgem, então, os conceitos raciais de negro, índio, mestiço, entre outros, até então inexistentes, como modo de inferiorização do não europeu. Com o passar do tempo, foram incorporadas novas categorias hierarquizadoras que diferenciaram o europeu *dos outros*, como fiel/infiel, civilizado/bárbaro e, mais tarde, desenvolvido/subdesenvolvido.

Em suma, a modernidade é constituída por hierarquias epistêmicas, espirituais, raciais, étnicas, de gênero e sexualidade que servem para separar "eles" de "nós", e, a partir dessa premissa, poder exercer o controle sobre a subjetividade e a força de trabalho do outro subalternizado.

É a partir dessa junção de controle eurocêntrico dos aspectos materiais (comércio e produção) e dos saberes "universais" (epistemologia dominante), possibilitado pela centralização da Europa a partir da descoberta das Américas (seu "extremo ocidente") que Aníbal Quijano (2009, p. 73) elabora o conceito de "*colonialidade do poder*":

> dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social cotidiana e da escala societal. Origina-se e mundializa-se a partir da América.

11. Antes da descoberta da América, a Europa via-se localizada na periferia de um sistema composto por Ásia, África e a própria Europa, que tinha na cidade de Jerusalém a referência de centro do mundo. O continente europeu, até então, não estava no núcleo das cadeias comerciais internacionais, tampouco se percebia em posição cêntrica. O mapa-múndi da cristandade, anterior à descoberta da América, possuía curiosa representação: "uma visão tripartida do mundo expressa no mapa cristão do "T" em "O" e referenciada nos três filhos de Noé: Ásia representando Sem; África, Cam; e Europa, Jafé". Ou seja, havia três continentes no círculo simbólico cristão europeu, sem que qualquer deles ocupasse posição central, pois esta cabia ao centro religioso do Oriente Médio. A descoberta das Américas, porém, inverte a lógica anterior e posiciona a Europa no centro do globo. Quando este continente se depara com terras inteiramente desconhecidas a oeste e outorga-se o direito de colonizá-las, ele passa a exercer, entre os oceanos Atlântico e Índico, um papel de sede articuladora das rotas comerciais, que pouco a pouco lhe conferiria a função de núcleo mundial da produção capitalista. O surgimento do conceito de "Índias Ocidentais" (Américas), em oposição às "Índias Orientais", desloca o centro mundial de Jerusalém para a Europa. "Com o surgimento das Índias Ocidentais no imaginário do mundo cristão, América passa a configurar o extremo ocidente deste cenário, deslocando Europa – e o Ocidente, portanto – para o centro do quadro" (Porto-Gonçalves e Quental, 2012).

A conquista se deu através de um duplo controle material e epistemológico das regiões e populações conquistadas, a partir da formulação de categorias hierárquicas para subjugá-las, que deram origem ao padrão de colonialidade do poder. Com a passagem da hegemonia britânica para os Estados Unidos, no século XX, o eurocentrismo fornece a base para a experiência ocidental da modernidade, que se amplia em alcance e meios institucionais empregados. O ocidente, então, passa a se ver como o único *locus* autorizado de produção de conhecimento, atribuindo à ciência por si produzida o caráter de saber universal, enquanto desqualifica e subordina as epistemologias alheias. Sob novos critérios, as potências ocidentais passam a reificar as exclusões existentes em um mundo hierarquizado e eurocentrado, no qual pretensos valores "universais" persistem para justificar a intervenção em zonas vistas como não civilizadas ou menos desenvolvidas.

É nesse arcabouço que a ONU, constituída como uma agência que compõe um regime internacional de liderança estadunidense, segue reproduzindo os valores eurocêntricos existentes desde o início da colonização nas Américas. Com a decadência econômica e política dos países colonizadores ibéricos, a hegemonia dos mares e do comércio migrou do sul da Europa – especialmente Espanha – para o norte germânico e anglo-saxão (Arrighi, 2006). Essa reconfiguração geopolítica que operava na própria Europa entre os saxões e latinos replicou nas Américas, trazendo para este continente as divisões dos seus colonizadores. Ou seja, a competitividade intraeuropeia foi reproduzida na América, de modo que "a América saxônica continuou a história da Europa e da civilização ocidental" (Mignolo, 2003, p. 74).

Assim, na base da visão de mundo eurocêntrica, está a crença de que um reduzido grupo de nações "superiores" tem o legítimo privilégio de exercer domínio sobre as demais. Os europeus, que antes eram definidos apenas por pertencerem a uma origem geográfica em comum, passam a se constituir como raça, como identidade, como um *modus vivendi* dito avançado. As relações sociais que se seguiram, baseadas na concepção de raça como fonte de legitimidade para a dominação, possibilitaram aos ex-colonizadores se autoimputarem não somente o direito, mas o dever sagrado de espalhar a luz da civilização nas consideradas terras incultas e sombrias.

As Nações Unidas, embora emolduradas pela ideia de serem uma instituição voltada à cooperação universal entre os povos, são assentadas em uma base ocidentalizada, eurocêntrica e imperial. Consoante Herz e Hoffman (2004, p. 37), "a estruturação da ONU é marcada pela realidade política ao final da Segunda Guerra, ou seja, a afirmação da hegemonia norte-americana no Ocidente e o começo da Guerra Fria". Ao formar-se sob o comando da hegemonia estadunidense, a mais relevante instituição de vocação internacional da história[12] incorpora os chamados

12. Conforme Herz e Hoffman (2004, p. 37), "sucessora legal e lógica da Liga das Nações, a ONU representa o ápice do processo de institucionalização dos mecanismos de estabilização do sistema internacional, iniciado no século XIX".

valores "ocidentais", que se traduzem, em última instância, no prolongamento da tradição do pensamento moderno fundado na Europa, do qual os Estados Unidos, sucessores da hegemonia britânica, são herdeiros e propagadores.

Ou seja, a organização que nasceu para ser internacional, representando as vontades comuns de todos os povos, revela-se como imperial. Segundo aponta Jones (2006, p. 2), "imperialismo é caracterizado por relações, doutrinas e práticas de exclusão". Para a autora, as relações internacionais têm ocultado as bases imperiais e minimizado o significado do colonialismo nas análises do sistema internacional. Assim, é necessário entender o imperialismo como elemento "fundamental para as origens, formas, as bases normativas das organizações internacionais e do direito internacional, para a prevalência das desigualdades nas relações de poder entre os Estados (...) ex-colonizados e as antigas metrópoles" (Jones, 2006, p. 4).

Não somente a ONU, mas uma série de instituições internacionais fundadas no contexto do pós-guerra[13] deram continuidade à construção de uma ordem institucional mundial eminentemente eurocentrada, que se torna "ocidentalizada" a partir do deslocamento dos Estados Unidos para o centro do sistema. Historicamente, nesse padrão, estão inseridos os antecessores onusianos: Concerto Europeu de Nações, inaugurado com as Convenções de Viena de 1815; Conferências de Haia; e Liga das Nações.

Para que o arcabouço jurídico-institucional da ONU se tornasse viável, foi necessária a formação de um consenso entre seus membros sobre os valores e princípios a serem consensualmente adotados. Segundo Giovanni Arrighi, os Estados Unidos foram capazes de reformar o sistema interestatal e colocá-lo de volta à normalidade, ainda abalada no período das guerras, por meio da difusão, "entre governantes e cidadãos do sistema, de que os interesses nacionais do Estado hegemônico incorporavam um interesse geral" (2006, p. 65).

Em outras palavras, valores originários da principal potência vencedora da guerra foram universalizados, através da adesão inédita da maioria dos países do mundo a uma megaconcentração que ganhou a vestimenta de instituição de alcance universal. O movimento estadunidense,[14] contudo, visava ao revigoramento do seu poderio, através do controle das finanças e das capacidades militares globais,

13. Não foi, no entanto, apenas através da ONU que o dito projeto se consubstanciou em um arcabouço institucional comandado pelo Ocidente: as chamadas instituições de Bretton Woods – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e o antigo [Agreement on Tariffs and Trade] GATT – futura OMC – todas elas, atualmente, interligadas à família das Nações Unidas, também servem ao exercício da hegemonia.

14. A universalização das normas e valores dos países hegemônicos, com epicentro na Europa, já vinha sendo praticada desde os tempos da hegemonia holandesa. No século XVIII, a Holanda negava a civilidade dos povos não europeus, considerando-os incapazes do exercício da soberania. Essa concepção foi ampliada pela Grã-Bretanha no século XIX. Na América Latina, embora apoiando os movimentos de independência, nunca deixou de subordinar seus governantes a favor de seus interesses de livre-comércio; já no que se designou chamar Oriente, os ingleses não apenas praticavam o colonialismo direto, como criaram um campo de estudos especial para legitimá-lo, o orientalismo (Mignolo, 2003).

em um contexto no qual se iniciava o confronto entre o socialismo soviético e o chamado "mundo livre". Nas palavras de Arrighi (2006, p. 68):

> Na medida em que esses instrumentos mais tradicionais de poder foram dispostos na proteção e reorganização do chamado "mundo livre", as organizações de Bretton Woods (o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) e a ONU tornaram-se instrumentos suplementares, administrados pelo governo dos Estados Unidos no exercício de suas funções hegemônicas mundiais.

A família da ONU, desde sua concepção, fez do conceito de *desenvolvimento* a chave para a manutenção da hegemonia ocidental. Segundo Lander (2005, p. 14), promoveu-se um tipo de desenvolvimento que correspondia à visão ocidental de prosperidade, evolução e progresso, tornando-se um poderoso instrumento para a padronização mundial do ideal a ser atingido por todas as nações. Assim, os países centrais engendraram a meta de desenvolvimento, e vendiam as fórmulas e procedimentos através das quais os outros poderiam atingi-lo.

As potências ocidentais, portanto, apresentam-se como detentoras da ciência e da tecnologia que conduz ao desenvolvimento apresentado nos seus moldes, disseminando tais padrões através das instituições internacionais. Conforme Lander (2005, p. 14):

> Desde as novas instituições do poder nos Estados Unidos e na Europa; desde as oficinas do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e as Nações Unidas; desde universidades, institutos de investigações e instituições dos Estados Unidos e Europa; e desde as novas oficinas de planejamento das grandes capitais do mundo subdesenvolvido, este era o tipo de desenvolvimento que era ativamente promovido, e que em poucos anos se estendeu seu alcance a todos os aspectos da sociedade.

A ONU, portanto, é apresentada com a roupagem da universalização e de garantidora da paz e segurança internacionais, como se pode ler no preâmbulo da Carta de São Francisco, que indica a disposição da organização em "reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas". Porém, ela tem funcionado como parte de uma das engrenagens hegemônicas dos Estados Unidos, potência descendente da hegemonia europeia que utiliza da sua liderança para propagar os valores da modernidade eurocêntrica.

Nesse sentido, a consagração da promessa eurocêntrica – que se expande e fortalece quando encontra nos Estados Unidos um porto seguro – se ramifica em todos os órgãos das Nações Unidas. Dois deles, em especial, simbolizam e reforçam a ordem ocidentalcêntrica: o inativo Conselho de Tutela, que compunha o chamado *Sistema de Tutela*, que reproduziu a relação hierárquica entre "civilizados" e "incivilizados"; e o Conselho de Segurança, ápice da representação da hierarquia do

sistema internacional hodierno, que até hoje salvaguarda o condomínio de poder erigido no pós-Segunda Guerra. No próximo item, será observado como, através desses dois órgãos, as Nações Unidas reproduzem essa lógica, que, desde o ponto de partida, é imperial/colonial/moderna e eurocentrada.

4 O SISTEMA DE TUTELA E O CONSELHO DE SEGURANÇA: COLONIALIDADE DO CONDOMÍNIO DE PODER

Inicialmente, vale ressaltar que, quando a ONU foi arquitetada, cerca de 750 milhões de seres humanos, ou seja, um terço da população mundial, habitava em um território considerado não autônomo ou administrado pelas potências coloniais (Bourdon, 2005, p. 197). Somente mais tarde, o processo de descolonização aconteceria. Enquanto isso, a ONU imputou-se a tarefa de vigiar a transição desses territórios em direção à autodeterminação.

Um dos mecanismos planejados para tal fim foi o *Sistema de Tutela*, que fora estabelecido pela Carta das Nações Unidas em substituição ao antigo "sistema de mandato", que existia no tempo da Liga das Nações. Trata-se de um dispositivo que, conforme o art. 73 da Carta, permite à ONU a prerrogativa de administrar e fiscalizar territórios considerados "sem governo próprio". Para conduzir as ações do sistema, foi criado um *Conselho de Tutela*, previsto no capítulo XIII do mesmo diploma legal.

Na sessão XII da Carta da ONU, consta a *Declaração Relativa a Territórios Sem Governo Próprio*. O texto do *caput* do art. 73, que abre a sessão, expressa claramente a possibilidade de que as Nações Unidas assumam o controle de regiões consideradas incapazes de se autogovernar. Nas alíneas que o seguem, estão presentes os valores e princípios que devem ser estabelecidos em territórios sob administração dos membros da ONU:

> Art. 73. *Os Membros das Nações Unidas que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos não tenham atingido a plena capacidade de se governarem a si mesmos,* reconhecem o princípio de que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância, e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios e, para tal fim, se obrigam a:
>
> a) assegurar, com o devido respeito à cultura dos povos interessados, *o seu progresso político, econômico, social e educacional*, o seu tratamento equitativo e a sua proteção contra todo abuso;
>
> b) desenvolver sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e *auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres*, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes e os diferentes graus de seu adiantamento;

> c) consolidar a paz e a segurança internacionais;
>
> d) *promover medidas construtivas de desenvolvimento, estimular pesquisas, cooperar uns com os outros e, quando for o caso, com entidades internacionais especializadas, com vistas à realização prática dos propósitos de ordem social, econômica ou científica* enumerados neste artigo; (Nações Unidas, 1945, grifos nossos).

Os termos utilizados no art. 73, ao proclamarem valores ocidentais imputados como universais, subalternizam as alteridades e os saberes locais. Isso fica claro nas alíneas que destacam ideias como "progresso", "desenvolvimento" e "ordem [...] científica".

A concepção de progresso exerce papel-chave na difusão do pensamento ocidental. Ela se enquadra no conjunto de dicotomias que hierarquizam nações, pois contrapõem as consideradas "avançadas" àquelas "atrasadas", ou "desenvolvidas" a "subdesenvolvidas. Escobar afirma que, na literatura dominante sobre desenvolvimento nos países ocidentais,

> existe uma verdadeira subjetividade subdesenvolvida dotada de características como impotência, passividade, pobreza e ignorância, comumente de gente escura e carente de protagonismo como se estivessem à espera de uma mão ocidental (branca), e não poucas vezes faminta, analfabeta, necessitada, oprimida por sua própria obstinação, carente de iniciativa e de tradições (Escobar, 2007, p. 28, tradução nossa).[15]

Na sequência do Capítulo XII, a Carta passa a dispor do sistema de tutela, que estabelece a responsabilidade dos tutores de administrarem territórios segundo princípios como progresso e liberdade. Consoante assevera Dalberto (2014, p. 45), esse mecanismo "resultou de mais um avanço no novo modelo governamentalidade colonial que estava sendo estabelecido sobre o terceiro mundo desde a formação da Liga das Nações". Para a autora, o sistema de tutela tratou de construir um modelo mais sofisticado de dominação, dando continuidade ao padrão colonial anterior, sem que isso ficasse tão explícito. Para tal, a ONU concedeu a alguns países "iluminados" a responsabilidade de "domesticar" os povos colonizados, conduzindo a uma transição para a sua independência. Esse objetivo fica explicitado nos arts. 75 e 76, a saber:

> Art. 75. As Nações Unidas estabelecerão sob sua autoridade um sistema internacional de tutela para a administração e fiscalização dos territórios que possam ser colocados sob tal sistema em consequência de futuros acordos individuais. Esses territórios serão, daqui em diante, mencionados como territórios tutelados.

15. No original: "*existe una verdadera subjetividad subdesarrollada dotada con rasgos como la impotencia, la pasividad, la pobreza y la ignorancia, por lo común de gente oscura y carente de protagonismo como si se estuviera a la espera de una mano occidental (blanca), y no pocas veces hambrienta, analfabeta, necesitada, oprimida por su propia obstinación, carente de iniciativa y de tradiciones*".

> Art. 76. Os objetivos básicos do sistema de tutela, de acordo com os propósitos das Nações Unidas enumerados no Artigo 1 da presente Carta serão:
>
> a) favorecer a paz e a segurança internacionais;
>
> b) *fomentar o progresso político, econômico, social e educacional* dos habitantes dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e de seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela;
>
> c) *estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos,* sem distinção de raça, sexo, língua ou religião e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos (Nações Unidas, 1945, grifos nossos).

Embora os objetivos elencados no art. 76 possam soar positivos, ressaltando aspectos sociais, educacionais, direitos humanos e liberdades, eles não deixam de conter, mesmo que sutilmente, a ideia de *progresso* e *universalidade* das concepções ocidentais dos vencedores da guerra. Por trás do véu do discurso, dotado de certo refinamento, permanece a hierarquização de povos e lugares, representada, ao longo do século XX, principalmente pela divisão entre mundos (primeiro, segundo e terceiro) e pela dicotomia desenvolvidos/subdesenvolvidos. Neste sentido, afirma Jones (2006, p. 9-10) que o "discurso sobre desenvolvimento tem naturalizado as estruturas de desigualdade e exploração global que foram produtos da expansão europeia e do colonialismo formal". Segundo a autora, "esta naturalização serve para despolitizar e des-historicizar as desigualdades atuais, deste modo, negando a realidade e os efeitos do imperialismo na era neocolonial".

Sendo as Nações Unidas uma "continuação" da Liga das Nações, é interessante mencionar que, na instituição genebrina, a expressão da responsabilidade dos *civilizados* sobre os *não civilizados*, os "bárbaros", aparecia de maneira mais explícita e menos sutil. A materialização dessa visão categorizada de mundo já se encontrava no art. 22 do Pacto da Liga, que simplesmente dava às nações vencedoras da I Guerra o direito de tutelar as colônias dos países vencidos:

> Art. 22. Os princípios seguintes aplicam-se às colônias e territórios que, em consequência da guerra, cessaram de estar sob a soberania dos Estados que precedentemente os governavam e são *habitados por povos ainda incapazes de se dirigirem por si próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno. O bem-estar e o desenvolvimento desses povos formam uma missão sagrada de civilização*, e convém incorporar no presente Pacto garantias para o cumprimento dessa missão.
>
> *O melhor método de realizar praticamente esse princípio é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas que, em razão de seus recursos, de sua experiência ou de sua posição geográfica, estão em situação de bem assumir essa responsabilidade e que consistam em aceitá-la*: elas exerceriam a tutela na qualidade de mandatários e em nome da Sociedade (Liga das Nações, 1919, grifos nossos).

A expressão "uma missão sagrada de civilização" revela que, embora o racionalismo científico fosse considerado o método mais avançado de organização social e política, em nome do qual a Liga das Nações se edificava, ele não deixava de possuir uma tonalidade de messianismo religioso. Na sequência da I Guerra, a Liga das Nações foi utilizada pelas potências imperialistas para "regulamentar, refinar e racionalizar o colonialismo", institucionalizando a prática do colonialismo através de uma nova racionalidade de exercício do poder imperial. Para tanto, a liga contava "com tecnologias e práticas políticas diferentes daquelas até então empreendidas" (Dalberto, 2014, p. 42).

As Nações Unidas, enquanto sucessoras da Liga das Nações, se encarregaram de reproduzir discursos e práticas de sua precursora. Como identifica Dalberto (2014, p. 41), "a leitura do Pacto da Liga das Nações leva-nos a identificar um discurso eurocêntrico não muito diferente do que será adotado, posteriormente, pela Carta da ONU".

A antiga noção de colonialidade, portanto, foi se tornando mais sofisticada e sutil entre a Liga das Nações e as Nações Unidas, mas permaneceu intacta na constituição de ambas, garantindo a gestão do poder por parte do pequeno grupo de nações. Embora as potências aliadas que deram origem à ONU tenham adotado um discurso mais refinado, a colonialidade da nova organização internacional permaneceu implícita nos seus documentos, como a Carta das Nações Unidas, e nas suas estruturas institucionais.

O sistema de tutela das Nações Unidas, afinal, caiu em desuso. Por ter sido concebido para ser um órgão transitório, visando à condução dos povos tutelados à autodeterminação, o esgotamento de suas funções teve lugar em 1994, quando o último território sob tutela, o Arquipélago de Palau, no Pacífico, conquistou sua independência (Almeida, 2003, p. 305). No entanto, o que interessa frisar é a simbologia e a realidade do poder presentes na sua composição, dividindo o mundo entre tutores (vencedores da guerra) e tutelados (povos colonizados incapazes de autogestão). Além disso, seus dispositivos jurídicos permanecem vigentes na Carta da ONU, o que não torna juridicamente impossível a sua reativação.

Não se pode negar o relevante papel assumido pela ONU no processo de independência de antigos territórios colonizados, sobretudo a partir da militância do Comitê Especial para a Implementação da Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais, conhecido como Comitê de Descolonização (CD), fundado pela Assembleia Geral através da Resolução nº 1.654 (XVI), de 27 de novembro de 1961. Entretanto, a arquitetura institucional da organização, engendrada pelos Estados ocidentais, e que se mantém erigida até o momento, cimentou um robusto alicerce que sustenta a base de poder ocidentalcêntrico.

No entanto, as mudanças internacionais ocorridas nas últimas décadas, com ascensão de potências do sul à condição de *global players* e a possível formação de um mundo multipolar, impõem, na pauta das discussões internacionais, revisão e reforma das estruturas das Nações Unidas, que se encontram muito defasadas diante desse cenário de transformações. Ditas reformas possuem um ponto nevrálgico, que é justamente o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Com o fim da Guerra Fria, o sistema internacional passou por uma distensão inicial, que permitiu que muitos dos assuntos e conflitos antes "congelados" pela influência das superpotências pudessem vir à tona. Abriu-se oportunidade, então, de discutir uma possível reforma na instituição, principalmente a tão aclamada renovação do Conselho de Segurança.[16] Havia um quase consenso entre as nações do sul global, bem como entre muitas do norte, sobre o anacronismo do CSNU, pois sua configuração pouco se havia modificado desde os anos 1940.

Desde então, o poder de veto, que permanece exclusivo das cinco nações privilegiadas, é um dos objetos de maior controvérsia para uma possível reforma, pois ele se constitui na mais importante das ferramentas de concentração de poder em uma pequena "plutocracia de nações". Segundo Garcia (2013, p. 70),

> Com seu poder de veto, os P-5 teriam assegurada imunidade jurisdicional nos casos de aplicação coercitiva de sanções e poderiam controlar decisões do Conselho de Segurança que implicassem o uso da força. Para obter o veto, essas potências apelaram aos sacrifícios que vinham incorrendo para ganhar a guerra, com a promessa de que a unidade dos membros permanentes era essencial para preservar a paz vindoura.

Se a composição do Conselho de Segurança representa um condomínio de Estados poderosos, o novo cenário internacional faz com que esse arranjo esteja, conforme Celso Amorim (1996, p. 9), em uma crise de "representatividade parlamentar". Com as transformações que vêm ocorrendo no mundo pós-Guerra Fria, o sistema internacional caminha para uma crescente multipolaridade, que já não comporta um núcleo tão estreito de países com maior poder de decisão. Essa realidade é reconhecida, inclusive, por um relatório do Banco Mundial:

> Mudanças significativas ocorrem na economia global. Ao iniciar-se a segunda década do século XXI e no momento que o mundo sai da crise financeira de 2008-09, a crescente influência dos mercados emergentes está preparando o caminho para uma economia mundial de caráter cada vez mais multipolar. A distribuição do crescimento global ficará mais difusa, sem que um país individual domine a cena econômica (World Bank, 2011, p. 1-2).

16. Esse tema foi prioritário, segundo Conceição (2009), durante a 52ª Assembleia Geral, realizada em setembro de 1998, na qual se discutiram as sugestões enviadas a partir da Resolução nº 47, promulgada em 1992, que incentivou o envio de propostas pelos países-membros.

Na mesma publicação, o Banco Mundial afirma que, até o ano de 2025, "o crescimento econômico global será majoritariamente gerado nas economias emergentes" (p. 2). Nesse cenário de mutações e de ascensão de novas potências regionais, o CSNU padece de um anacronismo flagrante, e já não responde à realidade da distribuição do poder mundial, apesar de uma pequena reforma ocorrida nos anos 1960. Conforme Amorim (1996, p. 6),

> Quando a ONU foi criada em 1945 o Conselho de Segurança era integrado por onze países, cinco dos quais (República da China, Estados Unidos, França, Reino Unido, União Soviética), em bases permanentes, em um organismo de cinquenta e um Estados-membros. Quando teve lugar a primeira – e até o momento única – ampliação do Conselho, em 1965, o órgão passou a ter um total de quinze membros (dez dos quais não permanentes), enquanto cento e treze nações faziam parte da organização.

Hoje, um total de 193 países compõem as Nações Unidas, o que representa uma queda gradativa na representatividade do CSNU diante do total de países-membros. Em 1945, o conselho representava aproximadamente 20% da composição da ONU; após a ampliação de 1965, ela caiu para cerca de 15%, estando atualmente próxima dos 8%. Se considerados apenas os membros com direito a veto, a proporção despenca para míseros 3% dos Estados.

A reforma do Conselho de Segurança esbarra, afinal, em uma série de dificuldades impostas pelos membros do P5. Segundo Garcia (2013), apesar das mudanças na distribuição de poder que têm ocorrido no mundo, prevalece a inércia institucional das potências que têm o privilégio de fazer parte deste clube tão restrito. Mesmo que algumas transformações estejam ocorrendo em instituições internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, "esses movimentos de reforma não alcançaram o cerne do Conselho de Segurança, e a esfera da segurança internacional, de valor estratégico, continua presa ao *status quo*" (Garcia, 2013, p. 126).

Em se tratando de P5, é importante destacar que as duas nações não ocidentais do conselho, China e Rússia, não necessariamente se aliam ao sul global. Quando está em pauta a defesa de suas posições no *top five*, ambas, no geral, mantêm posturas conservadoras e mais próximas das demais potências do que de qualquer proposta reformadora.

Algumas condutas da Rússia e da China demonstram que nem toda potência não ocidental se comporta segundo uma ótica emancipatória, isto é, que desconstrua a ordem eurocêntrica em prol de uma ordem pluriversal. Embora esses dois países sejam, como aponta Mignolo (2012a), potências não ocidentais e protagonistas de iniciativas inovadoras, elas são extremamente conservadoras quando se referem, por exemplo, a reformas no conselho. Consoante reconhecem Pinto e Mignolo (2015), toda tentativa de desocidentalização é acompanhada de esforços

de reocidentalização, mas que não necessariamente virão somente do ocidente. Esses esforços podem vir até mesmo dos próprios países não ocidentais, caso estes, ainda que setorialmente, optem por aderir às instituições eurocêntricas em nome de ganhos que nelas estejam aferindo, como é o caso de Rússia e China no CSNU.

Desse modo, de nada adianta uma reformulação baseada em uma concepção imperial ou colonial. De nada serve a abertura de espaços sem a promoção de diálogos heterárquicos e sem que os polos emergentes estejam livres das amarras da dominação real ou semiótica, conduzidas por elites que adotam e reproduzem os valores do norte, sustentando a colonialidade e perpetuando as relações hierárquicas de poder da modernidade.

No entanto, a pressão "do resto", o surgimento de novos *players* no sul global, as reivindicações para a efetivação de um mundo multipolar e o nascimento de arranjos alternativos ao bloco ocidental do pós-guerra indicam a urgência de se entabular um processo de descolonização das Nações Unidas, o que requer a realização de mudanças profundas nas estruturas de dominação da ONU. A organização internacional necessita se libertar da colonialidade do poder que tem degenerado a sua essência e que se capilariza nas bases da sociedade internacional. Neste sentido,

> A implicação fundamental da noção de "colonialidade do poder" é que o mundo não foi completamente descolonizado. A primeira descolonização foi incompleta (...) já que se limitou à independência jurídico-política das periferias. Por outro lado, a segunda descolonização – à qual fazemos alusão à categoria de Decolonialidade – terá que dirigir-se à heterarquia das múltiplas relações raciais, étnicas, sexuais, epistêmicas, econômicas e de género que a primeira descolonização deixou intactas. Como resultado, o mundo do século XXI necessita uma decolonialidade que complemente a descolonização levada a cabo nos séculos XIX e XX (Castro-Gómez e Grosfoguel, 2007, p. 17).

A partir da formulação de novos arranjos e da ascensão de polos alternativos de poder, é possível afirmar a factibilidade da existência de uma nova ordem, baseada em vários polos civilizacionais, que ultrapassam a noção de hegemonias, como a ocidentalcêntrica. A *decolonialidade do poder*, como proposta de superação da modernidade eurocêntrica e de abertura de diálogos com saberes diversificados, pode contribuir para suplantar o modelo eurocêntrico no qual a ONU está fundada e para uma ampla e necessária reformulação da instituição.

5 MULTIPOLARIDADE, DECOLONIALIDADE E DESOCIDENTALIZAÇÃO DA ONU

Quando chamado a comentar o caso da nacionalização da petroleira argentina YPF, vendida nos anos 1990 para a espanhola Repsol, o sociólogo argentino Walter Mignolo foi enfático: tratava-se de um exemplo do irreversível processo de desocidentalização do mundo. E acrescentou, ironicamente, sobre as "duras represálias" anunciadas pela Espanha e apoiadas pelos Estados Unidos: "é duro para os pais

reconhecer que os filhos crescem" (Mignolo, 2012a). O autor, ao discorrer sobre os caminhos para a dita desocidentalização, entende que os BRICS são os principais autores internacionais articuladores dessa transformação.

Entretanto, mudanças políticas vêm sendo desencadeadas na segunda década do século XXI na América Latina. O principal efeito é a perda de espaço dos governos de "esquerda" ou "progressistas", o que resulta na diminuição da força "desocidentalizadora" dos países latino-americanos.

Essas variações de conjuntura, no entanto, enquadram-se nas três opções de conduta dentre as quais, segundo Mignolo, os países não ocidentais terão de escolher no novo mundo que se desenha: a primeira, *conservadora*, se traduz na manutenção da adesão à hegemonia anglo-saxônica e submissão às regras e instituições vigentes; a segunda, considerada desocidentalizadora, é *reformista*: ela consiste na conservação das políticas nacionais de crescimento econômico, mas sem se submeter a decisões de organismos internacionais controlados pelos Estados Unidos e pela União Europeia – principalmente FMI e Banco Mundial, mas também a ONU; a terceira, *transformadora*, é a mais radical: arranjos como os BRICS começariam a questionar a própria economia baseada nas ideias de desenvolvimento e crescimento, bem como a forma de Estado que, "desde a secularização da Europa, a Revolução Industrial e a segunda expansão imperial do ocidente, tem colaborado na formação de uma ordem global na qual hoje temos países desenvolvidos, economias emergentes e países em via de desenvolvimento" (Mignolo, 2012b).

A aposta de Mignolo nos BRICS pode ter sido precipitada, mas não deixa de ser válido um fato destacado pelo autor na composição do arranjo: os BRICS representaram, pela primeira vez na história do capitalismo moderno, a ascensão de um grupo de potências que não provém do tronco civilizacional greco-romano – o que, hodiernamente, é considerado "ocidental". Se considerados apenas China, Rússia e Índia, seus membros efetivamente fortes, observa-se que, embora eles não necessariamente questionem o modelo capitalista de desenvolvimento, pelo menos introduzem um elemento novo na construção da nova ordem global: "o fechamento do monocentrismo em todas as esferas da vida (econômica, política, conhecimento, subjetividade, ética, estética, racismo, gênero, sexualidade) e a abertura para o policentrismo" (Mignolo, 2012a).

Portanto, o surgimento de novos *players* globais – ou o "ressurgimento" de velhos, como a Rússia – pode ser lido como parte do movimento de reconfiguração do poder mundial marcado pela forte presença do elemento não ocidental. Isso exige o questionamento e a reforma das instituições marcadas pelo *monocentralismo* ocidental do século XX. Vale lembrar, no entanto, que a característica não ocidental de China e Rússia não necessariamente condiz com uma conduta emancipadora. Basta observar o papel desses países no CSNU, no qual juntam-se ao P3 para manter privilégios.

Para que se avance em uma reforma da ONU que a torne verdadeiramente democrática, é preciso observar o mundo pós-*ocidental* que se desenha a partir do ferramental teórico *decolonial*, como será tratado a seguir. Esse novo olhar quebra paradigmas tradicionais e toca no modo de se pensarem as organizações internacionais.

O escritor uruguaio José Enrique Rodó, na sua obra denominada *Ariel* (1900), chamou a atenção para o que ele denominou *nordomania*. Esta consistia no risco de dominação cultural, social e moral que a América Latina poderia sofrer a partir da idolatria que ela própria devotava ao norte, mesclando um sentimento de inferioridade com a fetichização daquilo que vinha dos Estados Unidos. Para ele, a nordomania deixava o continente vulnerável ao "perigo *yankee*", capaz de enfraquecer o espírito dos americanos do sul – ou seja, os latino-americanos.

O que a decolonialidade pretende, em linhas gerais, é superar qualquer tipo de *nordomania* e trazer para a discussão das ciências os saberes, as visões e as formas de constituição social e política de povos *subalternizados*, as quais foram "apagadas da história" pelo agente colonizador da Europa e do ocidente.

Luciana Ballestrin (2013) utiliza a expressão "giro decolonial", que significa basicamente um movimento de resistência teórico, prático, político e epistemológico à lógica da modernidade/colonialidade, na qual se insere a longa trajetória de eurocentrismo e hegemonia ocidental. O rompimento das estruturas de poder centradas no Ocidente permitirá a emergência de novos arranjos, mais plurais e inclusivos.

Em síntese, as abordagens decoloniais podem contribuir com a construção de uma visão *do sul e para o sul* e com a reconfiguração das instituições que hoje estruturam a sociedade internacional, visivelmente marcadas pela hegemonia dos países do norte. Erigir as instituições internacionais com a participação igualitária do sul global, colocando na pauta de discussão suas vozes e reivindicações, é o grande desafio que a nova ONU terá de enfrentar.

De acordo com a proposição de Grosfoguel (2008), uma perspectiva epistêmica decolonial necessita ser *pluriversal* em vez de *universal*. Isso significa que ela deverá promover "um diálogo crítico entre diversos projetos críticos políticos/éticos/epistémicos". Ou seja, é fundamental promover uma discussão epistemológica aberta a projetos distintos das totalidades eurocêntricas, o que "exige um cânone de pensamento mais amplo do que o cânone ocidental (incluindo o cânone ocidental de esquerda)". Para ser verdadeiramente universal, ela não pode se basear em fórmulas impostas "de cima para baixo", como ocorrido ao longo da expansão eurocêntrica, através da exportação de modelos de civilização e desenvolvimento pretensamente universais (catolicismo, liberalismo, socialismo, desenvolvimentismo, neoliberalismo etc.). Portanto, ainda segundo Grosfoguel (2008), "a descolonização do conhecimento exigiria levar a sério a perspectiva/

cosmologias/visões de pensadores críticos do sul global, que pensam com e a partir de corpos e lugares étnico-raciais/sexuais subalternizados".

Assim, as epistemologias do sul são úteis na medida em que a "lógica do norte é cega às realidades do sul" (Morin, 2011, p. 17). Porém, não se pode ter a ilusão de que o norte abrirá as portas voluntariamente para a ascensão das potências do sul: essa reforma somente virá através da posição coletiva dos países subalternizados, o que exige a tomada de consciência de seus próprios valores desvinculados da cópia do que vem do norte, como já alertava Rodó.

Para Walter Mignolo (2003), a decolonialidade deve ser vista como um programa que ultrapassa as narrativas da modernidade – o cristianismo, o liberalismo, o marxismo, o conservadorismo e o colonialismo –, propondo uma *"rede de múltiplas hegemonias"*. Nega-se, portanto, a pretensão de universalidade das correntes eurocêntricas, pois estão repletas de interesses que respondem a espaços geográficos claramente delimitados – ou seja, o norte global. O objetivo, então, é "deslocar o 'universalismo abstrato' da epistemologia moderna e da história mundial com uma totalidade alternativa concebida como uma rede de histórias locais e múltiplas hegemonias locais".

Essa visão parece bastante adequada para um mundo que se desenha cada vez mais plural no século XXI, mas cujo aprofundamento da multipolarização – no sentido da formação de redes múltiplas de hegemonias – exige o esforço de articulação dos países do sul, optando pela linha transformadora proposta por Mignolo.

Para ultrapassar os limites da modernidade, é necessário, primeiramente, reconhecer a herança colonial das relações internacionais, o caráter imperial e desigual do sistema-mundo e, sobretudo, que o "legado europeu para a maior parte do mundo tem sido o de autoritarismo, pilhagem, racismo e, em significantes casos, massacre e genocídio" (Jones, 2006, p. 4). Neste sentido, as teorias do *mainstream* pecam ao passo que fantasiaram uma origem mitológica das relações internacionais que "envolve a dupla manobra de silenciar ou negar a historicidade de povos não ocidentais e idealizar a distorcida história do Ocidente – mais especificamente, da Europa". Outra crítica que deve ser feita é aos discursos que apontaram a Europa como o centro da modernidade e transformaram a expansão colonial brutal como parte de um projeto civilizatório e iluminista ocidental. Segundo Sandra Halperin, (2006, p. 58), "a noção de modernidade europeia foi produzida como parte de um projeto hegemônico". E nosso consentimento com essa versão que transforma o outro, não europeu, a vítima, em bárbaro que necessita ser domesticado significa a aquiescência "à continuação daquele projeto (hegemônico)" (Halperin, 2006, p. 58).

Nessa ordem de ideia, um conceito útil cunhado pelo movimento decolonial é o de "*pensamento crítico de fronteira*". A proposta consiste, segundo Grosfoguel (2013), em uma articulação universal de vozes, negando-se a existência de "centros"

do conhecimento, pois toda localidade é digna de produzi-lo. Ou seja, um pensamento crítico que propõe ampliar o alcance do diálogo na construção de projetos e instituições, pois o conhecimento jamais poderá ser produzido e monopolizado por um lugar, visto que todo saber consiste no encontro de saberes – ou seja, no contato com o outro. Segundo Grosfoguel,

> O pensamento crítico de fronteira é a resposta epistêmica do subalterno ao projeto euro-cêntrico da modernidade. Ao invés de rejeitarem, as epistemologias de fronteira subsumam/redefinem a retórica emancipatória da modernidade a partir das cosmologias e epistemologias do subalterno, localizadas no lado oprimido e explorado da diferença colonial, rumo a uma luta de libertação descolonial em prol de um mundo capaz de superar a modernidade eurocentrada (Grosfoguel, 2013, p. 54).

O saber fronteiriço, então, não se propõe a negar qualquer *locus* de produção de conhecimento: simplesmente se nega a aceitar que um deles é superior aos demais. Se todos os lugares são dignos de produção de saber, são as fronteiras – que representam o encontro, a troca e o diálogo – o *locus* privilegiado do conhecimento. Daí a ênfase na radicalidade do diálogo como forma de construção da nova realidade.

Aníbal Quijano chama a atenção para o fato de que o surgimento da modernidade eurocêntrica se deu exatamente a partir da colonização das Américas, o que significa que sua atual emergência dos saberes e formas de organização dos "primeiros índios", como a ideia de *buen vivir*,[17] não se trata de um movimento social qualquer, mas "Se trata de todo um movimento da sociedade cujo desenvolvimento poderia levar à des/colonialidade global do poder, isto é, outra existência social, libertada da dominação/exploração/violência" (Quijano, 2014, p. 31). Ou seja, é do berço da formação da modernidade eurocêntrica – a América, "encoberta" pela imposição dos pensamentos europeus desde seus primórdios – que se inicia um grande movimento de "redescoberta": quando a própria América reencontra a si mesma e passa a reivindicar seu lugar nas relações internacionais.

Em síntese, os estudos decoloniais oferecem uma base teórica para pensar os movimentos contra-hegemônicos e pós-ocidentais, propondo uma superação do padrão histórico do poder moderno erigido pela Europa e pelos Estados Unidos. Defendem que outras vozes e saberes, em diálogo entre si e com os povos do norte, deverão dar o tom das novas formas das organizações internacionais, incluindo a ONU.

Uma ressalva sobre os saberes europeus e estadunidenses deve ser feita: as proposições decoloniais não mergulham na vala comum das vertentes que negam

17. Trazendo um exemplo concreto de proposta inovadora, Aníbal Quijano (2014) se refere ao *buen vivir* de algumas populações indígenas da América do Sul. Ao partir de uma cosmologia distinta, na qual a natureza não é vista como mero "objeto" de uso, mas sim como parte integrante da totalidade, propõe-se uma nova configuração social, que inclua a gestão direta da produção e da autoridade.

o Ocidente, sob pena de incidir no antieuropeísmo. O objetivo é abrir o campo de visão, e, ao mesmo tempo que se reconhece a contribuição do acervo que os países do norte aportam para as relações internacionais, abre-se espaço para outras experiências e outras epistemes.

O século XXI, portanto, pode ser marcado pela confluência desses dois movimentos: em primeiro lugar, o da multipolarização, com o surgimento de novos polos de poder, que representam um passo inédito rumo à desocidentalização do mundo, visto que representam a ascensão de civilizações não ocidentais para o centro das relações internacionais; em segundo lugar, a *decolonialidade do poder*, por ora, mais como proposta do que como realidade, reforça a necessidade de que o mundo multipolar pós-ocidental seja também o mundo do surgimento de epistemologias-outras, da valorização das narrativas de povos historicamente subordinados, com novos "lugares de enunciação" do conhecimento. No que se refere à ONU, o pensamento decolonial pode servir de suporte intelectual em direção a uma organização pluriversal, em vez de universal, na qual sejam ouvidas múltiplas vozes, sejam formadas estruturas policêntricas e seja construído um ponto de encontro global de todos os povos das Nações Unidas.

A desocidentalização é passo relevante para incrementar a governança e transcender as lógicas de exclusão, uma vez que a democratização dos processos e lugares formuladores de normas e costumes que regem as instituições agregará elementos para a tão propalada nova ordem das relações internacionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, ao longo de sua trajetória, a ONU figurou como um condomínio de poder da ordem pós-Segunda Guerra Mundial, um arranjo comandado pelas antigas potências europeias e pelos Estados Unidos, o mundo do século XXI tem exigido a revisão desse quadro institucional anacrônico e injusto. A existência de um número muito maior de atores, que incluem países, movimentos sociais e organizações comunitárias ao redor do mundo, exige que as Nações Unidas abram espaço para outras vozes.

No pano de fundo dessa transformação, está a agonizante tradição moderna eurocêntrica, fundada nos valores da velha Europa renascentista, que pretensamente se colocou no centro do mundo, fazendo com que as suas tradições e saberes locais fossem constituídos como uma pretensa verdade universal. Assim, desde a suposta superioridade cristã até a consagração de conceitos como civilização, desenvolvimento, democracia e livre-mercado, tem-se a composição de uma poderosa macronarrativa de proeminência hegemônica eurocêntrica, a qual, com o surgimento dos Estados Unidos como superpotência no século XX, tornou-se ocidentalcêntrica. Dentro da ONU, o extinto Conselho de Tutela, fiel reprodutor da dicotomia "civilizados/incivilizados", foi um símbolo dessa hierarquização cognitiva.

A força do P3 prevalece intacta em todos os âmbitos da instituição, mesmo nos órgãos nos quais a Carta de São Francisco não dotou de *status* formal de membros-permanentes, e que se tornaram, na prática, *quasi permanentes*. Em alguns casos, o P3 se transforma em P5, pois China e Rússia ora comportam-se como potências do sul global, esforçando-se em prol da composição de uma ordem pós-ocidental; ora sentam-se ao lado do P3 para defender o *status quo*. Essa contradição é visível no Conselho de Segurança, órgão máximo de exercício de poder da ONU, no qual chineses e russos pouco fazem pela reforma, temerosos de perderem privilégios. Assim, conclui-se que o fato de fazer parte do sul global ou do mundo ocidental significa a defesa de um mundo inclusivo.

Os pensadores decoloniais, ao elaborarem uma série de conceitos transformadores, oferecem um cabedal teórico que possibilita pensar um mundo de modo a superar as estruturas de poder hierarquizadas. A existência de múltiplos projetos sociais, políticos e econômicos, bem como a pluralidade de conhecimentos, subjetividades e matrizes éticas existentes no mundo, exige a abertura para um "policentrismo" nas relações internacionais, não contemplado pela modernidade eurocêntrica. Nesse mundo, não cabe mais uma ONU restrita a um pequeno condomínio de nações: sua reforma deve proporcionar canais de comunicação e ação política promovidas através de uma "rede de múltiplas hegemonias", na qual todas as vozes do mundo policêntrico têm, efetivamente, expressão e representatividade.

Exigir que a ONU se torne inclusiva e supere os seus postulados ocidentalcêntrico se constitui como pauta fundamental para a democratização do sistema internacional. Trata-se de um passo imperativo para que saberes-outros, culturas-outras e lugares-outros, enfim, todos "os povos das Nações Unidas" se sintam incluídos e empoderados, para que possam, efetivamente, construir uma organização verdadeiramente pluriversal. Para que a ONU sobreviva como instituição relevante, urge que ela represente um pluriverso onde todos os universos tenham lugar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. F. **Direito internacional público**. 2. ed. Portugal: Coimbra Editora, 2003.

ALVES, J. R. C. A. **O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma**. Brasília: Funag, 2013.

AMORIM, C. **A reforma da ONU**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, mar. 1996. (Estudos Avançados – Série Assuntos Internacionais, n. 43).

ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. São Paulo: Editora da Unesp, 2006.

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, p. 89-117, ago. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/eoxdFi>.

BOURDON, W. L'ONU, la décolonisation et le développement. *In*: DUCHATEL, J.; ROCHAT, F. (Orgs). **ONU**: droits pour tous ou loi du plus fort? Regards militants sur les Nations Unies. Genebra: Cetim, 2005.

CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFOGUEL, R. **Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, 2007.

CONCEIÇÃO, J. A. Conselho de Segurança da ONU e sua imprescindível reforma. **Diálogo e Interação**, v. 2, 2009.

DALBERTO, G. **Para além da colonialidade**: os desafios e as possibilidades da transição democrática no Haiti. Buenos Aires: Clacso, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/Q1EtGA>.

DUSSEL, E. **1492**: el encubrimiento del outro: hacia el origen del "mito de la modernidad". Bogotá: Antropos, 1992.

ESCOBAR, A. Mundos y conocimientos de otro modo: el programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. **Tabula Rasa**, n. 1, p. 51-86, 2003.

_____. **La invención del Tercer Mundo**. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.

FRATINNI, E. **ONU**: historia de la corrupción. Madri: Espasa, 2005.

GARCIA, E. V. **O sexto membro permanente**: o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

_____. **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2013.

GROSFOGUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, mar. 2008.

_____. Desenvolvimentismo, modernidade e teoria da dependência na América Latina. **REALIS** – Revista de Estudos Antiutilitaristas e Póscoloniais, v. 3, n. 2, 2013.

HALPERIN, S. International Relations theory and the hegemony of western conceptions of modernity. *In*: JONES, B. G. (Ed.). **Decolinizing international relations**. Plymouth: Rowman and Littlefield Publishers, 2006. p. 43-63.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações internacionais**: histórias e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

JONES, B. G. (Ed.). **Decolinizing international relations**. Plymouth: Rowman and Littlefield Publishers, 2006.

LANDER, E. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. *In*: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2005.

LIGA DAS NAÇÕES. **Pacto da Sociedade das Nações**. 1919. Disponível em: <https://goo.gl/gH4EK7>.

MELLO, C. D. A. **Curso de direito internacional público**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MIGNOLO, W. **Histórias locais/projetos globais**: colonialidade, saberes subalternos e pensamento laminar. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

_____. **La idea de América Latina**. Barcelona: Gedisa, 2007.

_____. Dheli 2012: la desoccidentalización, los BRICS y la distribución racial del capital y del conocimiento. **Walter Mignolo**, 2012a. Disponível em: <https://goo.gl/mbYwqe>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. La renacionalización de Repsol YPF: un ejemplo de cómo es irreversible la desoccidentalización. **La Vaca**, 2012b. Disponível em: <https://goo.gl/fxwvNQ>. Acesso em: 20 de out. 2016.

MORIN, E. Para um pensamento do sul. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL PARA UM PENSAMENTO DO SUL, 2010., **Para um pensamento do sul**: diálogos com Edgar Morin. Rio de Janeiro: Sesc, 2011. p. 9-21.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 15 fev. 2017.

PINTO, J. R. S.; MIGNOLO, W. D. É modernidade de fato universal? Reemergência, desocidentalização e opção descolonial. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, 2015.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; QUENTAL, P. A. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. **Polis**. Revista Académica de la Universidade Bolivariana de Chile, v. 31, 2012. Disponível em: <http//:www.revistapolis.cl/31/art16.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. *In*: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Org.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

_____. **Des/colonialidad y bien vivir**. Un nuevo debate en América Latina. Lima: Editora Universitária, 2014.

QUIJANO, A.; WALLERSTEIN, I. Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system. **International Social Science Journal**, v. 44, p. 549-57, 1992.

REZEK, F. **Direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODÓ, H. **Ariel**. 1900. Disponível em: <https://goo.gl/jlUi97>. Acesso em: 20 out. 2016.

THE GROUP OF 77. About the Group of 77. **The Group of 77**, [s.d.]. Disponível em: <http://www.g77.org/doc/index.html>. Acesso em: 15 fev. 2017.

WORLD BANK. Global Development Horizons, 2011. **Multipolarity**: the new global economy. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/6xH2qU>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBIERI JUNIOR, W. **China**: o papel do Estado no desenvolvimento econômico e inserção no capitalismo internacional. Saarbrucken; Omnis Scriptum GmbH & Co. KG, Ed. Novas Edições Acadêmicas, 2015.

LISBOA, A. M. De América a Abya Yala – Semiótica da descolonização. **Revista Educação Pública**, Cuiabá, v. 23, n. 53/2, p. 501-531, maio/ago. 2014.

VIOTTI, M. L. R. A reforma das Nações Unidas. *In*: LOPES, M. M. C. *et al*. **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional** – IV CNPEPI. O Brasil no mundo que vem aí. Reforma da ONU. Brasília: Funag, 2010.

WALLERSTEIN, I. **O universalismo europeu***:* a retórica do poder. São Paulo: Boitempo, 2007.

CAPÍTULO 4

A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E SUA SUPRANACIONALIDADE: MENOS EFICÁCIA NO FUTURO?

Demetrius Cesário Pereira[1]
Alexsandro Eugenio Pereira[2]

1 INTRODUÇÃO

O Conselho de Segurança é um órgão executivo da Organização das Nações Unidas (ONU). Suas decisões são vinculantes, enquanto as da Assembleia Geral da ONU (AGNU) envolvem recomendações. Com isso, a capacidade decisória do conselho é fundamental para gerir assuntos relativos à paz e à segurança internacional, sobretudo após o final da Guerra Fria. Desde o início dos anos 1990, a ONU e seu Conselho de Segurança redefiniram a agenda de segurança internacional, procurando contemplar, nessa agenda, o desenvolvimento, a democracia e os direitos humanos. Em outros termos, as operações de paz, aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU), não apenas precisam lidar com a violência resultante dos conflitos intraestatais. A construção da paz tornou-se tarefa complexa, que envolve o restabelecimento das instituições políticas e a necessidade de enfrentar os problemas de desenvolvimento humano associados aos cenários de conflitos, ao mesmo tempo em que podem ser vistos como causadores desses conflitos.

A redefinição da agenda da segurança internacional apareceu nos documentos produzidos pelo então secretário-geral da ONU Boutros-Boutros Ghali, nos anos 1990.[3] Tal redefinição aumentou, também, a responsabilidade do CSNU e, ao mesmo tempo, produziu avaliações sobre a eficácia do conselho no enfrentamento de tarefas crescentemente complexas na área de segurança. Nessas avaliações, surgiram propostas de reforma do CSNU, a partir da década de 1990.

Os defensores da reforma, como Brasil e Índia, sustentam que o CSNU não é mais condizente com a configuração de poder da política internacional no pós-Guerra Fria e com a natureza dos problemas de segurança que ocupam a agenda

1. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em relações internacionais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor das Faculdades Integradas Rio Branco, da Escola Superior de Propaganda e Marketing e do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e Pesquisador no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI) na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

2. Mestre e doutor em ciência política pela USP. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da UFPR e docente dos programas de pós-graduação em ciência política e em políticas públicas da UFPR.

3. Os documentos são: *Uma agenda para a paz* (UN, 1992) e *Agenda para o desenvolvimento* (UN, 1994).

internacional. Estes apontam a necessidade de reformar para tornar a composição do conselho mais compatível com o número atual de Estados-membros da ONU (193 países). O problema da representação é, no entanto, apenas uma das questões que são consideradas no debate. Além da representação, há preocupação com os efeitos de uma possível reforma sobre a eficácia da instituição, que depende da sua legitimidade perante a comunidade internacional. Discutir as propostas de reforma do CSNU envolve avaliar a compatibilidade entre os requisitos da legitimidade e da representatividade desse órgão, com sua eficácia para enfrentar os desafios complexos da segurança internacional no mundo pós-Guerra Fria.

Sendo assim, o objetivo deste capítulo é analisar as propostas de reforma e verificar a compatibilidade das exigências de representação e legitimidade com a eficiência necessária do Conselho de Segurança da ONU no atual contexto internacional. Com base nesse objetivo, o capítulo está dividido em seis seções, incluindo-se esta introdução. Na segunda, apresentamos, em termos teóricos, os problemas da composição, do processo decisório e da eficácia das organizações internacionais. Na terceira seção, analisamos a reforma realizada nos anos 1960. Na quarta, sintetizamos os pressupostos básicos das principais propostas de reforma do CSNU, com destaque para a proposta do G4; grupo de quatro países formado por Alemanha, Japão, Brasil e Índia. Na quinta seção, discutimos essas propostas à luz dos referenciais apresentados na segunda seção do capítulo.[4] A última seção consiste nas considerações finais.

2 ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS: SUPRANACIONALIDADE, LEGITIMIDADE E EFICÁCIA DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

A relação entre as organizações internacionais e seus membros tem sido objeto de intermináveis debates por teóricos das relações internacionais (Young, 1982; Mearsheimer, 1994; Keohane e Martin, 1995; Ruggie, 1995; Krasner, 2012), destacando-se as correntes realistas que enfatizam os aspectos intergovernamentais e as visões institucionalistas que focam em características supranacionais (Pereira, 2012). No âmbito dessa discussão, o conceito de supranacionalidade emerge como fundamental para a compreensão do processo de reforma das instituições de governança global, especialmente quando se questiona o grau de controle exercido por certos Estados sobre as decisões mundiais. Apesar de a ONU e seu Conselho de Segurança serem eminentemente intergovernamentais – uma vez que são compostos por Estados –, cumpre ressaltar aspectos que amenizam esse caráter, como a exclusão de alguns membros de certas decisões, seja por meio da restrição

4. A partir de 2006, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) intensificou o processo de adoção de alterações, cujo propósito era melhorar procedimentos internos e aumentar sua transparência perante atores estatais e não estatais envolvidos nos temas da agenda de segurança internacional. Não abordaremos essas alterações neste capítulo, pois pretendemos analisar as propostas de reforma e seus reflexos no processo decisório. Mas estas são relevantes, na medida em que procuraram contornar pressões externas da sociedade civil organizada e dos governos nacionais, que questionavam a legitimidade e a capacidade do órgão de produzir decisões representativas da vontade da comunidade internacional.

na composição do órgão, seja por meio de decisões majoritárias, permitindo que a vontade de alguns países se submeta à "vontade da organização". Desse modo, considera-se aqui que a intergovernamentabilidade e a supranacionalidade são dois polos de um espectro pelo qual transitam as organizações internacionais. Assim como a intergovernamentabilidade pura seria pouco provável de existir nessas instituições, sendo encontrada em agrupamentos de Estados carentes de órgãos permanentes como o G7, a supranacionalidade total também seria difícil de realizar, pois levaria à extinção da soberania, como no caso de confederações que se transformaram em federações (Estados Unidos e Alemanha).

Tendo a supranacionalidade como foco principal, na tentativa de observar suas mínimas manifestações, a perspectiva institucionalista orientou a busca por fatores que denotam a passagem de cooperação mais intergovernamental em direção à supranacionalidade. Entre os autores dessa corrente, os estudiosos das organizações internacionais (Karns e Mingst, 2000; Cretella Neto, 2007; Seitenfus, 2008; Herz e Hoffmann, 2004; Trindade, 2003) merecem destaque, em grande medida influenciados pelo direito internacional e inspirados pelo federalismo da ciência política. Com base nessa perspectiva, podem-se identificar alguns elementos que indicam a supranacionalização, no sentido de transferência de competências para um poder superior, como a composição dos órgãos decisórios, em que se destacam os órgãos restritos e as burocracias internacionais. O sistema de votação emerge, também, como característica relevante, na qual a decisão por maioria representa supranacionalização em relação à unanimidade. A formação de um direito próprio da organização seria mais um aspecto supranacional, reforçado por sua obrigatoriedade, prevalência, imediatidade, jurisdicionalidade e coerção. Por fim, a personalidade jurídica internacional pode contribuir, também, para a supranacionalidade das instituições internacionais, sendo sua medida variável de acordo com as competências que lhes são atribuídas explicitamente pelos seus membros ou até implícitas em seus tratados constitutivos. Além disso, o reconhecimento da referida personalidade por sujeitos externos à organização reforça ainda mais seu caráter supranacional.

Em geral, considera-se que decisões dotadas de maior supranacionalidade – apesar de dotadas de celeridade e eficácia – carecem de legitimidade, uma vez que resultam de menor controle estatal sobre a ação das organizações internacionais (Sweet e Sandholtz, 1997; George e Bache, 2001; Stelzer, 2001; Oliveira, 2003; Pescatore, 2005). Entre os fatores que podem afetar a supranacionalidade das instituições internacionais, destacam-se aqui a composição de seus órgãos e o processo de tomada de decisões.

2. 1 Órgãos intergovernamentais plenos e restritos

Em geral, os principais órgãos das organizações internacionais são aqueles nos quais seus membros estão representados. Desse modo, se todos os seus membros têm assento no referido órgão, também conhecido como órgão plenário, em princípio

há plena intergovernamentabilidade. Autores como Dinh, Daillier e Pellet (2003) advertem, porém, que tal "solução só pode considerar-se se o número de Estados membros não for muito elevado. Não pode concretizar-se senão em organizações regionais, para os principais órgãos" (Dinh, Daillier e Pellet, 2003, p. 635).

Por sua vez, algumas instituições possuem órgãos nos quais nem todos os seus membros estão representados, o que gera supranacionalidade bastante acentuada em relação aos excluídos. É o que se pode observar quando comparamos o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral da ONU. Enquanto a AGNU é formada por todos os Estados-membros da organização, o CSNU é um órgão composto por quinze desses 193 países. No seu formato atual, esses quinze Estados representariam os 193 membros efetivos da ONU, e o órgão desempenha um papel executivo relevante, capaz de contornar os problemas da eficácia que seriam resultantes de instituição formada por todos os Estados-membros, como é o caso da Assembleia Geral.

No CSNU, apenas cinco potências têm sua participação garantida no processo decisório. Na composição atual, os outros dez assentos no órgão são ocupados rotativamente pelos demais membros da organização por, no máximo, dois anos. José Cretella Neto (2007) tece o seguinte comentário a respeito de situações como essa: "os órgãos restritos (ou órgãos de composição restrita) são aqueles criados segundo o princípio da eficácia, que se opõe ao princípio da igualdade soberana" (*idem*, p. 159). Desse modo, ao incluir poucos membros, as decisões são, em teoria, tomadas mais rapidamente e respeitam a urgência que, em geral, é exigida pelos casos que são levados a seu conhecimento. Cretella Neto ainda ressalta:

> esses órgãos compõem-se de representantes de cerca de um terço (ou menos, ainda) dos membros do órgão plenário, e esse número mais reduzido, em tese, facilita a execução dos trabalhos coletivos, especialmente o de redação de textos (2007, p. 159).

Geralmente, os membros mais importantes da organização estão representados, enquanto os menores são excluídos, com vistas a uma maior dinamicidade em seu funcionamento. Cabe destacar que a referida importância se dá pelos mais diversos motivos, especialmente econômicos, demográficos e militares. Além disso, os Estados com maior capacidade de influenciar as relações de poder na política internacional podem ocupar posições importantes nas organizações. No que se refere ao Conselho de Segurança da ONU, tema deste capítulo, é possível notar que as grandes potências possuem assentos permanentes com poder de veto. Com isso, estas assumem posição de poder destacada e proeminente, em comparação com os membros rotativos eleitos pela AGNU para compor o CSNU.

Cretella Neto (2007, p. 160) destaca, nesse sentido, que as grandes potências podem ter maior influência em órgãos restritos como o Conselho de Segurança da ONU, que possuem "competências próprias e também transferidas". Cabe nesse ponto ressaltar que as competências próprias são aquelas definidas pela própria carta

constitutiva da organização, enquanto as transferidas são cedidas por outro órgão em situações específicas. No caso específico do CSNU, o princípio da igualdade formal entre os Estados não prevalece, e este assume a tarefa de conduzir os assuntos de paz e segurança internacional por meio da transferência de responsabilidades, que são delegadas pelos membros da ONU aos quinze ocupantes de assentos no órgão. Prevalece, portanto, uma desigualdade nos órgãos restritos como o Conselho de Segurança.

Segundo Dinh, Daillier e Pellet (2003) existem algumas formas de atenuar a desigualdade gerada pelos órgãos restritos, como: *i*) a subordinação destes ao órgão plenário; *ii*) a designação pelo órgão plenário dos seus membros; *iii*) a limitação de suas competências; e *iv*) o aumento do número de seus membros. Aqui, a forma de designação dos membros do órgão restrito chama atenção, segundo os referidos autores:

> a exigência de uma "repartição geográfica equitativa" é a mais corrente, o que se explica facilmente. Na falta de poder assegurar a igualdade dos Estados considerados individualmente, tenta-se consegui-lo para os grupos de Estados; o grupo regional, parecendo o instrumento de medida mais neutro, foi inicialmente preferido a outros critérios. A fim de assegurar o estrito respeito por essa modalidade de repartição, acontece que se retira toda a liberdade do órgão plenário, impondo-lhe números precisos para os lugares atribuídos a cada região (Dinh, Daillier e Pellet, 2003, p. 637).

A reforma do CSNU nos anos 1960 estabeleceu justamente essa repartição mencionada pelos autores na passagem referida anteriormente. Essa reforma introduziu uma repartição por grupos de Estados considerados regionalmente, tendo-se em vista a clara impossibilidade de assegurar a igualdade dos Estados, como acontece na AGNU. Outros critérios têm sido utilizados para a eleição dos membros dos órgãos restritos:

> como o poderio militar ou econômico, ou a importância política relativa, ou, ainda, a dimensão de suas responsabilidades internacionais na adoção e execução das medidas adotadas, e mesmo a quota-parte que determina suas contribuições financeiras (Cretella Neto, 2007, p. 234).

O debate sobre as propostas de reforma do CSNU leva em consideração a necessidade de buscar representação regional no órgão. Por sua vez, se as demandas por representação geográfica mais equitativa são atendidas, outros problemas podem se apresentar, sobretudo no que se refere à eficácia do órgão no desempenho de suas tarefas. Por essa razão, a discussão da reforma precisa incluir uma avaliação sobre seus impactos no processo decisório do conselho. Retomaremos esse ponto nas próximas seções deste capítulo. Na próxima subseção, abordaremos o processo decisório na perspectiva da literatura sobre organizações internacionais.

2.2 Processo decisório

Ainda que um órgão seja eminentemente intergovernamental, seu caráter supranacional também pode ser associado ao processo decisório das organizações internacionais. Para Antônio Augusto Cançado Trindade: "Dificilmente se poderia negar que os mecanismos de adoção de decisões exerçam influência na condução das relações internacionais, particularmente quando estas se desenrolam dentro de um quadro institucional" (Trindade, 2003, p. 336). Na maior parte das instituições, é possível encontrar dois tipos fundamentais de procedimento de tomada de decisão: por unanimidade ou por maioria. No caso da primeira, o caráter intergovernamental prevalece. Já nos casos de decisão por maioria, tende a haver maior supranacionalidade, além de autonomia diferenciada em relação a certos membros da organização, como nos casos de votação ponderada.[5] Ricardo Seitenfus, em seu *Manual das organizações internacionais*, tem a seguinte visão do assunto:

> o princípio da unanimidade apresenta uma grande vantagem e um nítido inconveniente. A vantagem prende-se à legitimidade da decisão, que garante boas possibilidades de eficácia, na medida em que inexiste, presumidamente, oposição ou obstáculo à execução daquilo que foi unanimemente decidido (Seitenfus, 2008, p. 47).

Por sua vez, Seitenfus (2008, p. 48) aponta, também, as desvantagens do processo decisório por unanimidade. A primeira desvantagem está associada às dificuldades para alcançar o consenso necessário para a tomada de decisão. Por isso, ocorrem situações nas quais as instituições internacionais apresentam paralisia ou lentidão quando precisam se posicionar sobre determinado tema. A segunda desvantagem diz respeito à diversidade de atores envolvidos, o que ocasiona disparidade de expectativas e de comportamentos. Para alcançar a unanimidade, é necessário estabelecer um trabalho árduo de negociação e composição de interesses.

Dinh, Daillier e Pellet (2003, p. 640) também analisam as dificuldades de produzir decisões quando prevalece o princípio da unanimidade no processo decisório. Para os autores, "a soberania dos Estados adapta-se tanto à regra da maioria como à da unanimidade. Na realidade, a soberania dos Estados exprime-se na livre aceitação das regras estatutárias, quaisquer que elas sejam".

Seitenfus (2008) destaca, ainda, que a unanimidade rigorosa vem perdendo espaço para tipos mais flexíveis de unanimidade, como a "unanimidade fracionada, através da qual (*sic*) concluem-se acordos parciais – vinculando apenas os Estados que votaram favoravelmente a determinada decisão, eximindo assim os

5. A votação ponderada é também conhecida como votação proporcional, em que os Estados recebem um número diferente de votos, proporcional ao peso que possuem na organização, de acordo com critérios já discutidos anteriormente. Isso é bastante comum em outros tipos de organizações, como sociedades comerciais, em que os sócios possuem votos proporcionais à sua quota-parte.

demais membros da organização de seu cumprimento" (Seitenfus, 2008, p. 48). Há, também, o que o referido autor denomina de "unanimidade limitada", praticada mais especificamente no CSNU, em que "a ausência de um dos membros permanentes ou sua abstenção não impede que se determine um resultado unânime, porém limitado" (*idem*, *ibidem*). Há, ainda, o que ele chama de "unanimidade formal", ou "consenso, que pode ser definido como a ausência de objeção" (*idem*, *ibidem*). Além disso, Trindade (2003, p. 337) aponta que, historicamente, "foi particularmente significativa a passagem da regra da unanimidade à da maioria". Sobre o que chamam de "sistema majoritário", Dinh, Daillier e Pellet (2003, p. 640) consideram que esse sistema seria uma forma de "democratizar" a vida política internacional.

Para Seitenfus (2008, p. 49-50), o sistema majoritário pode ser quantitativo, qualitativo ou misto. A maioria quantitativa corresponde ao modelo clássico utilizado nas organizações internacionais de um Estado, um voto. Nesse caso, a maioria pode ser determinada por diversos *quoruns*, seja via maioria simples de 50%, seja via maioria qualificada de dois ou três terços dos membros da organização. E o tratado da organização pode estabelecer diferentes *quóruns*, de acordo com os temas que são tratados.

O segundo sistema seria a "maioria qualitativa", que diferencia os Estados de acordo com critérios definidos por cada organização. Entre esses critérios, podem ser citados o tamanho da população, o produto nacional bruto e a disponibilidade de forças armadas. Nesse segundo sistema, utiliza-se o voto ponderado e cada Estado possui um coeficiente a ser computado no momento da votação (Seitenfus, 2008, p. 50).

Sobre a votação por maioria ponderada ou qualitativa, Cretella Neto tece as seguintes considerações:

> diversas razões de ordem prática – e política – podem ser apontadas como determinantes para a atual preponderância dos sistemas de votação proporcional (ou ponderada) encontrados em praticamente todas as organizações internacionais. Além dos argumentos gerais aceitos como base para a aceitação das diferenças de peso entre os Estados de uma mesma organização – como o poderio militar ou econômico, ou a importância política relativa, ou, ainda, a dimensão de suas responsabilidades internacionais na adoção e na execução das medidas adotadas, e mesmo a quota-parte que determina suas contribuições financeiras –, pode-se aprofundar no exame das causas pelas quais se tem dado preferência ao sistema de votos ponderados (Cretella Neto, 2007, p. 233-234).

Nesse sentido: "percebe-se tendência histórica clara de distanciamento da unanimidade na tomada de decisões das organizações intergovernamentais

(OIGs) em direção à regra da maioria"[6] (Jordan, 2001, p. 223, tradução nossa). Ainda sobre os sistemas de votação por maioria ponderada e sua adoção cada vez mais recorrente nos organismos internacionais, Cretella Neto sublinha que a decisão de implantar determinado sistema de votação precisa levar em consideração o "princípio da máxima eficácia", segundo o qual

> um Estado não se tornará membro de uma organização se não lhe for acordado um grau mínimo de influência no processo de tomada de decisões, ou se se aperceber, por qualquer razão, de que está sendo discriminado, ou, ainda, se sua entrada na organização não lhe propiciar ganhos políticos e/ou econômicos (Cretella Neto, 2007, p. 234).

Como ressalta o referido autor, "se os Estados mais importantes não participarem do acordo, sua eficácia ficará comprometida" (Cretella Neto, 2007, p. 234). Em relação a esse assunto, ele relembra o caso da Liga das Nações, com a ausência de atores fundamentais, como os Estados Unidos. Desse modo, o peso maior atribuído a esses países seria justificável e até refletiria melhor a realidade. Tal "princípio da máxima eficácia", porém, parece destoar da visão de Seitenfus que – como exposto anteriormente – defende que a eficácia será maior na unanimidade, e não na maioria.

Por fim, é importante mencionar os sistemas mistos de votação que, para Seitenfus (2008, p. 50), exigem dupla maioria (quantitativa e qualitativa). O CSNU encaixar-se-ia nesses sistemas, pois a tomada de decisão no órgão demanda a aprovação de dois terços dos votos dos membros, entre os quais devem estar incluídos os cinco permanentes com direito a veto.

Seifenfus (2008) considera que os sistemas mistos de votação são formados por dupla maioria, mas pode-se considerar misto, também, um sistema que combine a maioria com a unanimidade. Até mesmo o exemplo dado por Seitenfus pode ser visto desse ângulo, em que há necessidade de unanimidade formal dos membros permanentes aliada a uma maioria qualificada do total.

Apesar de existirem regras formais para votação nas organizações internacionais, na prática, tanto nos casos de votação por maioria como nos casos de unanimidade, há tendência em buscar-se o consenso, sem que se recorra à contagem dos votos (Pereira, 2012, p. 61). Cretella Neto (2007, p. 236) destaca que "negociações, muitas vezes longas e complexas, são realizadas entre os delegados dos membros das organizações internacionais durante o processo que leva à adoção de decisões". Além disso, esse jurista tece os seguintes comentários a respeito da ausência de contagem de votos:

---

6. "*We perceive a clear historical trend away from unanimity in IGO decision making toward majority rule*" (tradução livre) .

> Isso ocorre pelo fato de que as diversas posições existentes são objeto de consultas e conversações entre os membros, que ocorrem fora do âmbito das negociações oficiais, o que permite desistir de levar adiante projetos de decisões sobre os quais existam divergências de opinião irreconciliáveis. Numa votação oficial, posições extremadas ficariam evidenciadas, muitas vezes dificultando o consenso acerca de outros processos de tomada de decisões, que têm lugar simultaneamente ou logo a seguir, pois, em geral, diversas matérias relevantes são discutidas no mesmo período. Nesse tipo de negociação, a polarização entre "vencedores" e "perdedores", tende a dificultar o entendimento entre os membros das organizações (Cretella Neto, 2007, p. 237).

Durante tais discussões, o peso relativo dos grandes países acaba exercendo pressão sobre os menores, mesmo que a unanimidade seja exigida em termos formais. Para Cretella Neto (2007, p. 238), a própria assimetria entre os Estados pode levar a decisões sem o registro de votos. Além disso, ele destaca que tais

> assimetrias impelem os membros a buscar composições com os mais poderosos, procurando chegar a soluções de compromisso em lugar de confrontações, o que permite adotar a grande maioria das decisões sem a necessidade de proceder a votações (Cretella Neto, 2007, p. 238).

Para o referido autor, além das formalidades e das assimetrias, um terceiro aspecto, de natureza funcional, faz com que as decisões por consenso sejam predominantes nas instituições internacionais:

> as organizações internacionais desempenham, principalmente, funções consultivas, regulatórias, de informação e operacionais. Em sua maioria, predominam as funções operacionais, e discussões polarizadas, de cunho político, tenderiam a provocar sua virtual paralisação. Daí a tendência a procurar soluções bem preparadas e negociadas, evitando a todo custo o confronto (Cretella Neto, 2007, p. 238).

Nesse sentido: "dependência de consenso para a tomada de decisão ajudou a encobrir diferenças reais e específicas, que têm dificultado, ou podem dificultar, a implementação efetiva"[7] (Jordan, 2001, p. 225, tradução nossa). Trindade (2003, p. 30-31), ao analisar o processo decisório formal e sua relação com a realidade, ressalta que:

> verificam-se certas alterações pela prática internacional. De início, sabe-se que a desacreditada regra da unanimidade, adotada na Liga das Nações, foi substituída no sistema da ONU pela regra da maioria, seja simples (Assembleia Geral para questões "não importantes", ECOSOC, Conselho de Tutela e agências especializadas), seja qualificada (Assembleia Geral para questões "importantes" e agências especializadas para determinados casos). No entanto, subsiste um resquício do velho princípio da

7. "*reliance on consensus decision making has helped to paper over real and specific differences that have hampered, or may hamper, effective implementation*" (tradução livre).

> unanimidade no método seguido pelo Conselho de Segurança, que requer numero especificado de votos afirmativos: para questões processuais, votos afirmativos de quaisquer [dos] nove membros, para as demais questões, votos afirmativos de nove membros, incluindo os dos cinco membros permanentes. Estes últimos detêm o poder de veto, como é de conhecimento geral. Na prática, tem-se tentado evitar o veto ao se considerar a abstenção de um membro permanente como não constituindo um veto (Trindade, 2003, p. 31).

Tal prática de considerar a abstenção como um não veto, apesar de não inscrita na Carta da ONU, segundo Trindade (2003), teria sido referendada pela jurisprudência internacional. Sobre a difusão da prática do consenso, o autor tece os seguintes comentários: "uma nova técnica de processo decisório dos organismos internacionais vem atraindo a atenção dos estudiosos e seu reconhecimento como princípio" (Trindade, 2003, p. 32-33). Para ele, "visa este assegurar a eficácia dos resultados, com base na premissa de que um acordo negociado é sempre melhor do que um pronunciamento unilateral" (*idem*, p. 33). Concentrando seu estudo no Sistema ONU, Trindade (2003, p. 33-34) destaca que os conflitos entre os representantes dos Estados podem dificultar o funcionamento regular de uma organização internacional.

O descolamento entre o processo formal de tomada de decisões, em perspectiva mais institucionalista, e a prática das relações internacionais, em uma visão mais realista, também é destacado por Seitenfus (2008, p. 53): "para identificação dos contornos reais, além dos institucionais, dos processos decisórios no âmbito das organizações internacionais, eles devem ser inseridos no âmbito das relações internacionais e dos embates que aí decorrem". O referido autor desenvolve um pouco mais sua posição no seguinte trecho:

> As organizações internacionais representam um subconjunto das relações internacionais, e a elas vinculam-se com permanente e total dependência. Nestas condições, torna-se impossível identificar os mecanismos concretos do exercício do poder em seu seio, se não forem ressaltados, brevemente, os contornos do sistema das relações internacionais. A primeira indicação do exercício do poder internacional transparece no perfil hierárquico dos Estados (Seitenfus, 2008, p. 53).

Desse modo, o referido autor revela preocupação com a realidade da distribuição do poder no sistema internacional, a qual pode ser reconhecida institucionalmente, como nos casos de voto ponderado. Deve-se destacar, ainda, que o próprio processo de construção das regras de procedimento seria resultado das relações de força existentes na política internacional:

> A presença da organização internacional somente conduz aquelas relações ao âmbito institucional. Contudo, este não coloca em risco as relações de forças e o poder exercido pelos Estados mais fortes. Neste sentido, as organizações internacionais formalizam e institucionalizam uma espécie de hegemonia consensual (Seitenfus, 2008, p. 59).

Ainda com relação ao processo decisório, para Herz e Hoffmann (2004, p. 26), existe uma "tensão entre o conceito de soberania e a produção de decisões que implicam a flexibilização desse mesmo conceito, pois geram uma interferência externa nos assuntos de política externa e doméstica dos Estados". No que se refere à reforma do CSNU, bem como à sua ampliação e eficiência, Karns e Mingst (2010, p. 133) ponderam que a primeira questão-chave a ser considerada é o tamanho e a composição do órgão. No entanto, elas ponderam que o tamanho pode melhorar a representatividade geográfica do conselho, mas o aumento do número de membros não pode comprometer sua eficiência.[8] Examinaremos, na sequência, a reforma realizada nos anos 1960 e as propostas de reforma no pós-Guerra Fria. Veremos como as questões suscitadas nesta segunda seção do capítulo permitem uma análise sobre as possibilidades e consequências da adoção de mudanças na composição e no processo decisório do CSNU.

3 A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NOS ANOS 1960

O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas é formado, hoje, por cinco membros permanentes com direito a veto (Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França) e dez membros rotativos eleitos pela Assembleia Geral das ONU para mandatos de dois anos. Segundo a Carta da ONU (arts. 24, 25 e 26), o conselho é o principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, sendo que os Estados-membros conferem ao CSNU a responsabilidade de agir em nome destes para a realização desse objetivo e concordam em aceitar e executar as decisões emanadas desse órgão. Suas principais atribuições estão definidas pelos capítulos VI, VII, VIII e IX da Carta das ONU. Na composição atual, para aprovar decisões de natureza procedimental, são necessários nove votos dos quinze membros – ou seja, predomina o princípio da maioria simples dos membros. Nas demais decisões, são necessários os mesmos nove votos, considerando-se os votos afirmativos de todos os membros permanentes, que podem utilizar o veto e inviabilizar a tomada de decisão de temas relacionados à paz e à segurança internacional.

Desde sua criação em 1945, a ONU aprovou apenas uma reforma mais substantiva no Conselho de Segurança, realizada em 1965, após a concordância dos cinco membros permanentes com direito a veto. Em 1945, o conselho foi formado por onze membros, sendo cinco permanentes e seis rotativos. A reforma de 1965 pretendia rever essa composição e foi baseada na aceitação do argumento de um conjunto de países africanos e asiáticos, segundo o qual houve crescimento significativo do número de Estados-membros da ONU, que justificava a ampliação

8. "*Thus the first key issue is the size and composition of the council's membership. Yet if its size is increased to enhance its representativeness, it must still be small enough to ensure efficiency*" (tradução livre).

dos assentos no CSNU. Em 1963, esse grupo de países apresentou uma proposta de inclusão, na agenda da Assembleia Geral das ONU, do tema intitulado Question of Equitable Representation on the Security Council and the Economic and Social Council (Questão da Representação Equitativa no Conselho de Segurança e no Conselho Econômico e Social). Como se pode observar pelo conteúdo do tema, a principal reivindicação desse grupo era tornar a representação mais equitativa no CSNU e no Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU. Nesse momento, um acordo entre países africanos, asiáticos e latino-americanos gerou uma proposta de aumento do Conselho de Segurança da ONU, que passaria a contar com dez membros não permanentes. Em resposta a essa demanda, os membros permanentes defenderam uma expansão mais modesta. O bloco afro-asiático na assembleia fez valer sua força e conseguiu a aprovação da emenda à Carta da ONU. Em dezembro de 1963, a AGNU aprovou a Resolução nº 1991, criando quatro novos assentos rotativos. A resolução obteve 97 votos favoráveis, onze contrários – incluindo-se França e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – e quatro abstenções – Estados Unidos e Reino Unido, entre estas. Como qualquer proposta de alteração da composição do conselho precisa ser aprovada pelos cinco permanentes, o tema entrou na pauta do CSNU. Os membros permanentes resolveram aprovar a emenda à Carta da ONU em 1965, temendo os custos políticos da rejeição à demanda dos países do bloco afro-asiático (Brasil, 2016b). A emenda entrou em vigor em 31 de agosto de 1965.

Em termos práticos, a resolução procurou resolver o problema da representação apresentado nos anos 1960 quando se observava uma expansão, de fato, significativa do número de membros da ONU, que iniciou com 51 Estados e apresentava 113 membros, em 1963. Em 1979, a organização contava com 152 membros, passando a 193 nos dias atuais. Nesse intervalo de dezoito anos, portanto, a ONU dobrou o número de países-membros, o que justifica o pleito apresentado pelos países do bloco afro-asiático. A Resolução nº 1991 associou a necessidade de redefinir a composição do CSNU por causa do aumento do número de membros das ONU e seu propósito era tornar "equitativa e equilibrada" a representação no conselho, gerando mudanças capazes de readequar a representação geográfica dos não permanentes e prometia melhorar, com isso, a eficácia do órgão no cumprimento de suas funções. A resolução estabeleceu, também, como deveria ser a composição geográfica do conselho no seu parágrafo terceiro, que determina que: *i)* cinco dos dez membros rotativos serão provenientes de Estados situados na África e na Ásia; *ii)* um será oriundo da Europa Oriental; *iii)* dois de Estados da América Latina; e *iv)* dois de Estados da Europa Ocidental e outros Estados. A tabela 1 resume as informações sobre a composição dos membros não permanentes.

TABELA 1
Distribuição geográfica dos assentos rotativos do CSNU

Região	Número de estados
África e Ásia	5
América Latina	2
Europa Oriental	2
Europa Ocidental e outros estados	1
Total	**10**

Fonte: Resolução nº 1991, de dezembro de 1963, da AGNU.
Elaboração dos autores.

Por meio dessa adequação, a composição deveria respeitar critérios de representação geográfica, além da consequente alteração do número de votos necessários à aprovação de qualquer decisão no conselho. A resolução procurou resolver o problema da representação, gerando uma distribuição de assentos que considerou o processo de descolonização, responsável pela incorporação de 53 novos Estados à ONU, que eram provenientes, sobretudo, dos continentes asiático e africano. A alteração respeitou a lógica da igualdade de direito dos Estados. Aqui, cabe uma explicação adicional. Segundo essa lógica, cada Estado tem direito a um voto na AGNU, independentemente das suas dimensões territoriais e populacionais. Tal lógica foi inspirada no modelo liberal-democrático, que serviu de referência para a estruturação dos processos decisórios e de votação das organizações internacionais, conforme assinalou a análise de Mônica Herz (1999), para quem o

> princípio da igualdade de direito dos Estados e a premissa da hierarquia entre Estados, expressos no pressuposto da responsabilidade especial das grandes potências de administrar o sistema internacional, são os pilares normativos das organizações internacionais (Herz, 1999, p. 280).

Ou, nos termos de Inis Claude, citado por Herz:

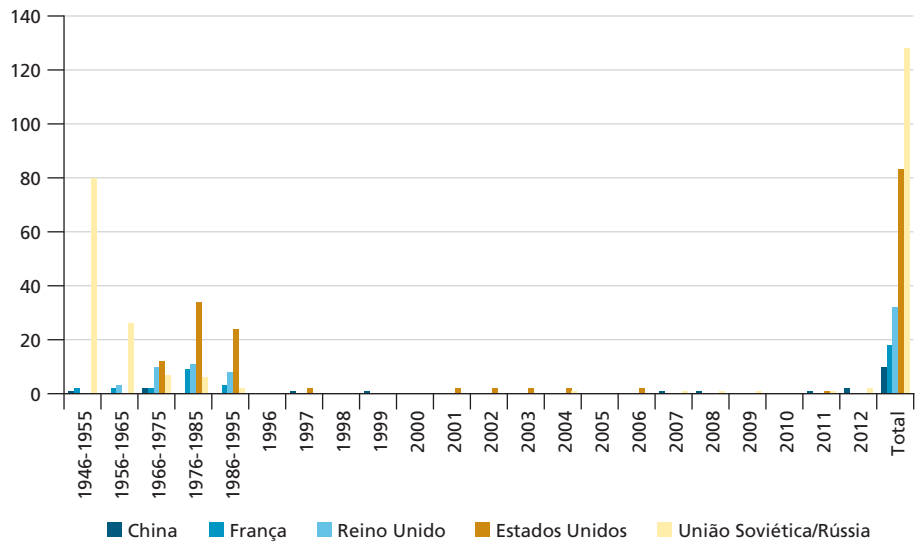
> o igualitarismo do direito internacional tradicional, o conceito de vontade da maioria da filosofia democrática e o elitismo da diplomacia das grandes potências europeias foram transferidos para a esfera das organizações internacionais, para funcionar como elementos concorrentes na formação de uma perspectiva sobre o processo decisório internacional (Claude, 1983, p. 118[9] *apud* Herz, 1999, p. 280).

A igualdade de direitos entre os Estados está expressa na AGNU, enquanto a hierarquia entre Estados é visível no mandato permanente e no poder de veto das cinco grandes potências que formam o P5 (denominação utilizada para designar os cinco membros permanentes do CSNU). No Conselho de Segurança da ONU, procurou-se

9. Claude, I. *Swords into plowshares*: the problems and progress of international organization. New York: Random House, 1983.

estabelecer representação regional a partir da Resolução nº 1991 da AGNU, por meio da qual os continentes ou as regiões estariam representados nos dez membros rotativos do CSNU. A representação, nesse sentido, contribuiu para resolver os questionamentos a respeito do problema da legitimidade do órgão, que já era visto como ultrapassado, na medida em que não era mais expressão do número ampliado de países-membros da ONU. No entanto, ao melhorar a distribuição geográfica das cadeiras, a resolução produziu uma alteração no processo decisório, exigindo, ainda, maioria simples de votos no conselho para aprovação de decisões, mas sem restringir o poder de veto dos membros permanentes. Com isso, a Resolução nº 1991 produziu uma pequena alteração no processo decisório do órgão, redefinindo a maioria necessária à aprovação de decisões. Mas não alterou o peso do P5 no processo decisório, resguardando o direito de veto dos membros permanentes. Com isso, o processo decisório continuou refletindo os conflitos e a configuração de poder específicos da Guerra Fria, na qual as superpotências manifestavam suas divergências de interesse por meio do recurso ao veto, como foi possível notar em várias oportunidades. O gráfico 1 mostra claramente como o recurso ao veto está mais presente no período correspondente à Guerra Fria, mesmo ainda sendo utilizado durante o pós-Guerra Fria.

GRÁFICO 1
Uso do poder de veto (1946-2012)

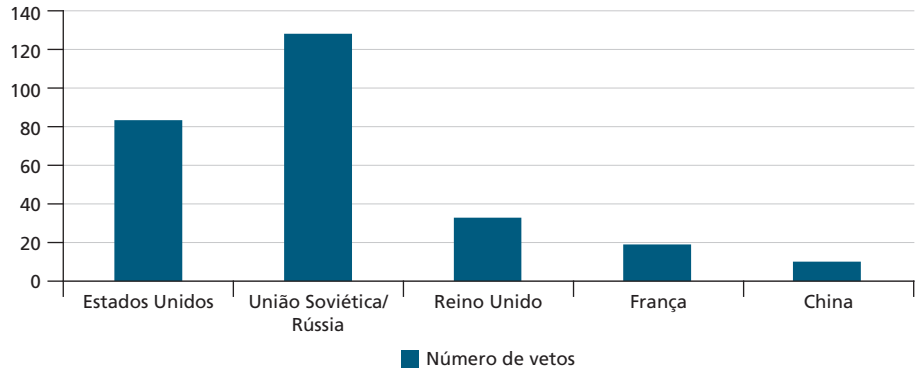


Fonte: Global Policy Forum (GPF).
Elaboração dos autores.

No gráfico 1, nota-se que o recurso ao veto ocorreu em 269 oportunidades, segundo os dados sistematizados pelo Global Policy Forum (GPF) para o período 1946-2012. Porém, é possível notar que o uso do veto é mais frequente nos primeiros

anos de funcionamento da ONU, período de 1946 a 1955, quando as rivalidades entre as superpotências estão mais presentes e se expressam, por exemplo, no conflito da Coreia (1950-1953). No período 1946-1995, o veto foi mais utilizado pelo P5 (244 oportunidades), com amplo destaque para as duas superpotências, que fizeram uso do veto em 211 oportunidades. O gráfico 2 sintetiza esses dados.

GRÁFICO 2
Número de vetos por país (1946-2012)



Fonte: GPF.
Elaboração dos autores.

A reforma de 1965 respeitou o princípio segundo o qual as regiões com número maior de países deveriam ter mais assentos rotativos. Nos anos 1960, por exemplo, a ONU recebeu a adesão de vários Estados africanos. A reforma destinou cinco assentos rotativos à África e à Ásia. Mas não alterou, de modo substantivo, o sistema de votação prevalecente no conselho. As grandes potências mantiveram seu peso maior relativo no processo decisório, em consonância com o argumento de Cretella Neto (2007), segundo o qual há razões de natureza prática e política para o estabelecimento de sistemas de votação proporcional, nos quais são aceitas as diferenças de peso entre os Estados em uma mesma organização. O acréscimo de mais quatro assentos não permanentes tornou necessário considerar os interesses dos novos membros rotativos, mas manteve as desigualdades existentes entre os Estados no que se refere ao seu peso no processo decisório, que seria resultante das suas responsabilidades econômicas e operacionais na manutenção da paz e da segurança internacional.

4 BREVE DESCRIÇÃO DAS PROPOSTAS DE REFORMA DOS ANOS 1990 E 2000

O problema da representação é retomado no pós-Guerra Fria, considerando-se novamente a expansão do número de membros da ONU. Se, nos anos 1960, quando ocorreu a primeira reforma, o número de membros era de 113, depois da desintegração da URSS, a organização possuía 188 Estados-membros, o que gera novamente

discussão sobre a necessidade de reformar o CSNU, tendo-se em vista a discrepância entre a quantidade de Estados-membros da ONU e o número de assentos rotativos e permanentes do conselho. Essa discussão, portanto, não é nova e pode ser considerada relativamente constante na história da organização. Em 1979, na 34ª AGNU, houve discussão sobre o aumento do número de assentos do CSNU. Não houve continuidade no tratamento do tema, no entanto. Nos anos 1990, o tema reaparece na agenda, quando surgem as primeiras iniciativas de reforma da ONU. É importante observar que a reforma do Conselho de Segurança integra um debate mais amplo sobre a necessidade de revisar as principais organizações do Sistema ONU. Nesse sentido, a ONU não é a única organização submetida às críticas e às pressões pela reforma. Essa situação pode ser identificada em outras organizações, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). As instituições de governança global, portanto, estão sendo submetidas a um amplo escrutínio dos Estados e dos atores da sociedade civil organizada, que demandam revisões na composição, no processo decisório e nas funções e atividades conduzidas por essas organizações.

Na ONU, a Índia foi um dos primeiros países a apresentar proposta de reforma no período pós-Guerra Fria. Sua proposta foi submetida em 1991 e mobilizou a Assembleia Geral a colocar o tema em pauta, ocasionando a criação de um grupo de trabalho destinado a estudar o tema.[10] Desde o início, o grupo abordou questões controversas; em particular, a delicada manutenção ou redefinição do poder de veto. Na sequência dos anos 1990, intensificaram-se as discussões sobre a reforma e surgiram algumas propostas estimuladas pela Organização das Nações Unidas ou formuladas por grupos de países, organizações – como a União Africana – e governos. Na sequência, vamos destacar algumas iniciativas; em especial, a proposta do G4, do qual o Brasil faz parte.

Em 1997, o embaixador da Malásia e presidente da AGNU, Razali Ismail, apresentou uma proposta conhecida como Plano Razali. Esta previa a criação de cinco novos assentos permanentes a serem distribuídos entre dois países desenvolvidos (Alemanha e Japão seriam os candidatos mais prováveis) e outros três de acordo com critérios regionais, nos quais seriam contempladas a África, a América Latina e a Ásia. Esse plano previa, também, a criação de quatro assentos não permanentes, sendo que um destes seria destinado a um Estado do Leste Europeu (Pereira, 2011; Valle, 2005). A proposta não avançou por causa da resistência imposta por países contrários à criação de novas vagas permanentes e da

10. Intitulado Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation and Increase in the Membership of the Security Council (Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre a Questão da Representação Equitativa e do Aumento do Número de Membros do Conselho de Segurança). Parte da exposição realizada nesta seção do capítulo estará baseada em: *i)* consultas aos documentos oficiais do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) disponíveis no *site* da organização. É possível acompanhar as discussões sobre a reforma por meio do exame desses documentos; e *ii)* em um artigo escrito por Antônio Celso Alves Pereira, chamado Apontamentos sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Pereira, 2006).

Organização da Unidade Africana, que desejava estender o poder de veto aos novos membros (Kunrath e Silva, 2014). Kunrath e Silva (2014) apontam a existência das forças envolvidas no debate e na construção de propostas de reforma. De um lado, eles mencionam o grupo de pressão denominado de Unidos pelo Consenso, do qual faziam parte países como México, Argentina, Paquistão e Itália, que eram contrários à demanda do G4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão) por um assento permanente. Esse grupo apresentou um projeto de resolução em julho de 2005, no qual sugeriu a criação de dez novos assentos não permanentes (Brasil, 2016b). O G4, por sua vez, agrupou-se em torno da defesa dos assentos permanentes. De outro lado, estaria a União Africana, que defendia a participação maior dos países africanos na representação permanente do CSNU. Além dessas forças, os autores mencionam as posições individuais dos membros permanentes que possuíam interesses distintos na condução da reforma (Kunrath e Silva, 2014, p. 124).

Em 2004, foi constituído o Painel de Alto Nível, com o propósito de reunir sugestões provenientes de representantes de diversos setores dos vários países membros da ONU. As propostas que surgiram desse painel pretendiam acrescentar novas atribuições ao CSNU, entre as quais o combate ao terrorismo e o controle de epidemias e da proliferação de armas nucleares. O Painel de Alto Nível propôs, também, as seguintes ações.

1) A criação de seis novos membros permanentes, sem direito a veto e mais três não permanentes com mandato de dois anos.
2) O estabelecimento de uma nova categoria de oito membros não permanentes com mandato de quatro anos renováveis e mais um assento não permanente com mandato de dois anos, não renováveis.
3) A proposta de que o conselho passaria a conter 24 cadeiras (Pereira, 2006; Pereira, 2011).

A União Africana sugeriu aumentar o CSNU para 26 membros, sendo seis com assentos permanentes com direito a veto. O governo norte-americano apresentou outra proposta, na qual defendia a criação de um ou dois assentos permanentes sem direito a veto e mais dois ou três não permanentes. Os Estados Unidos eram favoráveis à entrada do Japão como membro permanente e aceitariam discutir um conselho com, no máximo, vinte integrantes. Para os Estados Unidos, três critérios deveriam ser levados em consideração para a aceitação de um país como integrante do Conselho de Segurança da ONU: *i)* o produto interno bruto (PIB) do país; *ii)* o compromisso com a democracia e os direitos humanos; e *iii)* a participação no financiamento da Organização das Nações Unidas. Além desses, os americanos acrescentaram outros critérios: "capacidade militar, histórico de não proliferação, engajamento na luta contra o terrorismo e contribuição e participação em forças de paz" (Pereira, 2006, p. 15; Pereira, 2011).

Para Teresa Botelho (2012), os Estados Unidos conservam uma posição reticente sobre a reforma, até mesmo após a alternância de poder entre os partidos Republicano e Democrata, como aconteceu na transição do então presidente norte-americano George Bush para Barak Obama. Os Estados Unidos temem que a reforma possa diluir seu poder e enfraquecer as funções e a operacionalidade do CSNU, levando-o à paralisia. Em 2005, a administração Bush enquadrava sua proposta de reforma do CSNU em um conjunto mais amplo de reformas, que envolviam sete áreas, descritas por Botelho, a saber.

1) Orçamento, gestão e administração da ONU. Os Estados Unidos estavam interessados: *i)* na promoção de melhorias de gestão interna; *ii)* no aumento da transparência; e *iii)* em identificar e alocar recursos para programas com maior prioridade.
2) Reforço das capacidades da Peacebuilding Comission (Comissão para Construção da Paz) na área de reconstrução pós-conflito.
3) Reforma da Comissão dos Direitos Humanos, substituindo-a por um conselho reduzido e mais efetivo, impedindo a participação nesse conselho de Estados que violam direitos humanos.
4) Criação do Fundo das Nações para a Democracia.
5) Aprovação da Convenção Global sobre Terrorismo.
6) Apoio ao desenvolvimento por meio da promoção, via a ONU, da boa governança e da liberalização econômica dos países em desenvolvimento.
7) Reforma do CSNU com base em critérios de eficiência do órgão, exigindo que qualquer novo membro apresente um histórico de proteção de direitos humanos.

Sobre a reforma, os Estados Unidos desejavam limitar o alargamento do conselho com base no argumento de que uma expansão descontrolada poderia comprometer a eficiência do órgão. Esse país rejeitava o argumento da necessidade de alargar o CSNU, tomando-se como fundamentos critérios de representatividade formal regional. Em outros termos, os Estados Unidos não aceitavam o argumento da representação para definir a expansão do conselho, mas defenderam que o critério a ser adotado para a inclusão de novos membros deveria ser a capacidade específica destes para assumir as responsabilidades e os custos decorrentes das intervenções da ONU. Além disso, os postulantes a membros do CSNU deveriam ser avaliados em seus atributos específicos, a saber: ser razoavelmente democrático, politicamente estável e ter recursos e vontade política para assumir as responsabilidades na ordem internacional contemporânea. Por fim, os Estados Unidos não estavam dispostos a aceitar alterações no direito de veto (Botelho, 2012, p. 11).

Para esse país, a proposta do G4 era vista com bons olhos por envolver dois países que apresentam contribuições financeiras relevantes à ONU: Japão e Alemanha. Os dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO – em inglês, Departament of Peacekeeping Operations) revelam a importância desses países para as operações de paz da organização. O Brasil está na 21ª posição entre os países que participam do rateio do orçamento total das operações de paz, contribuindo com 0,58% do orçamento total. Como se pode observar na tabela 2, Japão e Alemanha respondem por 9,68% e 6,39% do orçamento das operações de paz, respectivamente. A comparação com o Brasil não é adequada, no entanto, considerando-se as dimensões econômicas dos três países. Mas explica, em parte, os motivos pelos quais os Estados Unidos apoiaram um possível ingresso do Japão entre os membros permanentes.

TABELA 2
Contribuição dos países para as operações de *peacekeeping* (2016)
(Em %)

	Países	Contribuição (%)
1º	Estados Unidos	28,57
2º	China	10,29
3º	Japão	9,68
4º	Alemanha	6,39
5º	França	6,31
6º	Reino Unido	5,80
7º	Rússia	4,01
8º	Itália	3,75
9º	Canadá	2,92
10º	Espanha	2,44
....	.....	.....
21º	Brasil	0,58

Fonte: ONU. United Nations Peacekeeping. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>. Acesso em: 14 set. 2016.

Japão e Alemanha associaram-se ao Brasil e à Índia na formulação de uma proposta específica em setembro de 2004 e constituíram o G4. A proposta desse grupo contemplava a inclusão de dez novas cadeiras no CSNU, sendo seis permanentes e quatro não permanentes. Os novos permanentes não teriam o poder de veto. As seis cadeiras permanentes seriam ocupadas pelos quatro países do G4 e por dois Estados africanos. Em 2004, a proposta previa a criação de seis postos permanentes com poder de veto. Porém, para viabilizá-la, em 2005, os países aceitaram retirar esse poder dos novos permanentes. A China opôs-se inicialmente

a proposta por discordar da entrada do Japão no conselho (Pereira, 2006; Pereira, 2011). A proposta original foi alterada novamente em 2005, após negociações com a União Africana, a partir das quais foi adicionado um assento não permanente a ser preenchido por países em desenvolvimento (Kunrath e Silva, 2014, p. 125). O Japão não apoiou o projeto de resolução da União Africana e do G4 em janeiro de 2006 (Brasil, 2016b).

O G4 recebeu apoio da França e do Reino Unido em março de 2008 e em julho de 2009. Os dois países, no entanto, sugeriram a criação de assentos rotativos com mandatos renováveis de longa duração nas duas ocasiões. Com o tempo esses assentos seriam convertidos em permanentes (Brasil, 2016b). Em abril de 2009, a Colômbia e a Itália apresentaram proposta similar, estabelecendo um período mais longo para membros não permanentes, com duração de três a cinco anos ou prevendo a possibilidade de reeleição (*idem*). Em novembro de 2010, o então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, declara, no Parlamento indiano, apoio explícito à entrada da Índia no CSNU. O G4 manteve-se mobilizado ao longo dos anos, realizando reuniões anuais desde 2010. Em março de 2016, os diretores gerais do G4[11] reuniram-se em Nova Delhi, na Índia.

Em síntese, as propostas apresentadas – desde o ingresso do tema na agenda da ONU, nos anos 1990 – concentraram-se em dois temas principais: *i)* no aumento do número de membros permanentes e não permanentes do CSNU; e *ii)* na manutenção, extinção ou, ainda, expansão do poder de veto aos novos membros permanentes em um Conselho de Segurança da ONU reformado e ampliado. As propostas de mudança, no entanto, podem produzir diferentes impactos sobre o processo decisório do CSNU. Na seção seguinte, procuraremos discutir esses impactos com base na literatura apresentada na seção teórica deste capítulo.

5 ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE REFORMA E DE SUAS IMPLICAÇÕES PARA O PROBLEMA DA EFICÁCIA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

As propostas de reforma do Conselho de Segurança da ONU estão fundamentadas na percepção da existência de sub-representação de determinadas regiões na distribuição de assentos do CSNU; especialmente, as do mundo em desenvolvimento. Para Mônica Herz (1999), a representatividade do CSNU é questionada pela ausência dos países do Sul e dos principais contribuintes das operações de paz (Japão e Alemanha), conforme mostraram os dados na tabela 2. Para Herz, portanto, há um consenso mínimo do qual partem as propostas de reforma do órgão, baseado na necessidade de resolver o problema da sub-representação de países da

11. O G4 é formado pelos chefes de Estado da Alemanha, do Brasil, da Índia e do Japão. Eles são representados, em algumas reuniões, pelos ministros das relações exteriores ou dos negócios estrangeiros dos quatro países. Os diretores gerais seriam representantes da alta cúpula dos respectivos ministérios de cada país nas reuniões realizadas em 2004, 2014, 2015 e 2016.

Ásia, da África e da América Latina e de incluir Japão e Alemanha no conselho. Mas, quanto ao sistema de votação, as posições apresentadas são divergentes. Há propostas de reforma do sistema de veto que sugerem:

> limitar as áreas onde ele pode ser utilizado; permitir a criação de um sistema de votação que possibilite ao Conselho se sobrepor a um veto; aumentar o número de vetos necessários para eliminar uma resolução; aumentar o número de votos positivos necessários para aprovar uma decisão (Herz, 1999, p. 266).

Essas propostas são díspares, na medida em que propõem a extinção do veto ou estratégias de redução do seu peso no processo decisório do CSNU. Por isso, o sistema de votação constitui um importante elemento de debate da reforma. Como observamos na segunda seção deste capítulo, a reforma de 1965 produziu uma alteração significativa na composição do conselho, e, com esta, houve aumento do número de votos necessários à aprovação das decisões. Se antes era preciso obter sete votos em onze possíveis (ou 64% do total de votos) para aprovar qualquer decisão mais substantiva, a partir de 1965 passaram a ser necessários nove de quinze votos (ou 60% do total de votantes). Nos dois casos, estamos considerando que os membros permanentes não utilizarão a prerrogativa do veto. Em termos percentuais, ocorreu pequena alteração do percentual de votos necessários à aprovação das decisões (de 64% para 60%). Houve ampliação de membros não permanentes (de seis para dez), o que aumentou a representatividade dos países no conselho, mas com menor impacto sobre o processo decisório, tendo-se em vista que não alterou – de forma substantiva – o percentual de votos que se precisava para a aprovação das decisões.

A reforma de 1965, por isso, pode lançar luz sobre as propostas atuais e suas implicações sobre o processo decisório. É preciso reconhecer a validade do argumento da sub-representação. De 1945 a 1965, a ONU apresentou expansão considerável do número de Estados-membros, de 51 para 113, ou quase 122% de crescimento. De 1965 aos dias atuais, a ONU passou de 113 para 193 membros, ou crescimento de 71% do número de Estados-membros. Esse percentual poderia ser utilizado como critério para avaliar qual deveria ser a dimensão do alargamento do CSNU, o que justificaria – apenas em termos quantitativos – o acréscimo de mais dez ou onze membros. O número proposto pelo G4, portanto, é aceitável para compatibilizar o crescimento do número de membros do órgão com a expansão da ONU desde 1965, quando ocorreu a última reforma. É razoável supor, também, que a distribuição geográfica das cadeiras possa respeitar o tamanho das regiões, avaliado em termos do número total de Estados nacionais de cada região.

Se a expansão do número de membros é parte de um consenso mínimo sobre as reformas, é necessário ponderar sobre os efeitos dessa expansão sobre o processo decisório. Ao contrário de 1965, nesse momento, cogita-se expansão muito mais

significativa, com o acréscimo de, pelo menos, onze novos membros, se considerarmos a proposta do G4. Desses onze novos membros, seis seriam permanentes sem direito a veto, criando, com isso, uma nova categoria de assentos no CSNU. O *status* dos seis novos permanentes, no entanto, é qualitativamente diferente dos atuais e dos prováveis membros rotativos adicionais. No âmbito da proposta do G4, os novos permanentes não seriam submetidos ao processo de escolha realizado pela AGNU. No cálculo das votações em um CSNU ampliado, os interesses políticos dos seis novos permanentes seriam considerados nas negociações e na barganha, próprias do processo de produção das decisões políticas nas organizações internacionais. Além disso, é necessário considerar os ganhos políticos e econômicos do *status* de membro permanente, mesmo sem direito a veto, em particular para os países em desenvolvimento como o Brasil. A esse propósito, o estudo de Kuziemko e Werker (2006, p. 3) revelou que a presença no Conselho de Segurança esteve associada a um acréscimo de 59% na ajuda direta dos Estados Unidos e de 8% em recursos para o desenvolvimento, provenientes de programas da ONU, controlados por esse país. Essa lógica pode ser observada na probabilidade de aprovação de projetos e acordos com o Banco Mundial e o FMI, que recebem aportes consideráveis de recursos dos Estados Unidos (Mendes, 2015).

Outro estudo a respeito da efetividade institucional foi conduzido por Hosli *et al.* (2011), no qual os autores procuraram avaliar o impacto das principais propostas de reforma sobre o *poder de voto relativo*, mensurado pela capacidade de cada membro da instituição determinar o resultado da votação, sobre a *probabilidade de decisão* – isto é, a probabilidade das coalizões obterem sucesso na aprovação de uma resolução no CSNU (Hosli *et al.*, 2011, p. 171-181). Os autores estabeleceram uma comparação entre dois períodos históricos: de 1945 a 1965; e de 1965 até os dias atuais. O primeiro período é anterior ao do Conselho de Segurança da ONU. Nesse período, o *poder de voto relativo* dos membros permanentes correspondia a 90,48% enquanto os não permanentes possuíam 9,52%. No segundo período, após a reforma, o poder de voto relativo dos permanentes caiu para 83,46%, e os membros rotativos aumentaram seu poder de voto para 16,52%. A probabilidade de decisão, no entanto, apresentou pequena redução de 2,78% para 2,59% (Hosli *et al.*, 2011, p. 172, tabela 1). Se uma proposta de reforma gerasse apenas o aumento do número de assentos rotativos sem mexer no poder de veto dos membros permanentes, o resultado seria a diminuição do poder de voto relativo do P5 e o consequente aumento desse poder dos membros rotativos.

Esse exercício de simulação foi realizado pelos autores para avaliar as propostas de reforma em andamento. Eles examinaram a proposta preparada pelo G4 e chegaram à conclusão que, se aprovada, essa proposta resultaria em diminuição do poder de voto relativo dos membros permanentes, com acréscimo do poder dos não permanentes. O estudo aponta, também, que haveria redução da probabilidade

de decisão em percentuais elevados (29%) (Hosli *et al*., 2011, p. 180-181). Essa análise ajuda a corroborar o argumento de Flávio Pedroso Mendes (2015), para quem o atual sistema internacional seria unipolar e dependente do envolvimento dos Estados Unidos:

> Isso equivale a dizer que a subsistência do CS com um mínimo de vitalidade requer a sua adequação à realidade de poder vigente – unipolaridade centrada nos EUA – e à dinâmica de interesses subjacentes a ela (Mendes, 2015, p. 132).

Na nossa perspectiva, no entanto, é possível sustentar uma reforma compatível com o número de membros da ONU sem comprometer a eficácia do Conselho de Segurança. É necessário reconhecer que essa eficácia não seria impactada apenas pelo aumento do número de assentos rotativos ou permanentes do CSNU. Depende também da capacidade de construção do consenso no conselho, o que implica o aumento dos constrangimentos impostos às grandes potências na tomada de decisões desse órgão. Nesse sentido, sustentamos a necessidade de reequilibrar as forças políticas no conselho, o que significa gerar pequena redução do poder dos Estados Unidos e das demais grandes potências.

É certo que o decréscimo do poder de voto relativo dos membros permanentes seria previsível em processo decisório impactado pela ampliação considerável dos Estados que integrariam um Conselho de Segurança da ONU ampliado. O aumento de quinze para 26 membros, mesmo com a manutenção do poder de veto dos cinco permanentes, demanda recalcular a maioria qualificada necessária à aprovação de decisões que envolvam o uso da força. Essa maioria qualificada de nove membros (ou 60% do total) aumentaria para, pelo menos, quinze membros em um CSNU ampliado. A eficácia do conselho, medida pela sua capacidade de produzir decisões compatíveis com os fins previstos na Carta da ONU, poderia ser assegurada até mesmo com a ampliação do número de assentos disponíveis no órgão. Com isso, seria mantida uma tendência observada nas organizações internacionais, de adoção de sistemas de votação por maioria ponderada, tendo-se em vista que a proposta de reforma do G4 não pretende extinguir ou ampliar o poder de veto e, com isso, não promoveria alteração no sistema de votação do CSNU, embora promova impactos no peso relativo de cada Estado com assento permanente ou rotativo no órgão.

A proposta do G4, no entanto, se for aprovada, possibilitaria um acréscimo da pressão que os novos membros permanentes sem direito a veto e os rotativos podem exercer sobre o uso do poder de veto pelo P5. Na prática, houve significativa diminuição do uso do veto no pós-Guerra Fria, como se pode observar no gráfico 1. De qualquer maneira, os Estados sem poder de veto podem aumentar a pressão sobre o P5, elevando os custos políticos do recurso ao veto em um conselho ampliado formado por 26 membros. Se houver ampla maioria a favor de uma decisão por parte dos países sem direito a veto, o membro permanente que

vetar uma decisão precisaria justificar ou assumir os custos políticos dessa opção. Além disso, para alcançar maioria qualificada no CSNU, será necessário o voto de quinze membros, aumentando-se a necessidade de negociações e barganhas travadas tanto no âmbito da ONU quanto fora deste.

Atualmente, a probabilidade de concretização da reforma depende do apoio dos cinco membros permanentes, que assumiram diferentes posições sobre o tema, apresentadas na seção anterior deste capítulo. De qualquer maneira, é preciso reconhecer que o Conselho de Segurança da ONU produziu, recentemente, mudanças internas importantes, apesar da ausência de alterações profundas na sua composição e no seu processo decisório. Duas dessas mudanças merecem destaque, pois revelam as tentativas de resposta do conselho às críticas produzidas por governos e representantes da sociedade civil organizada. Essas mudanças precisam entrar no horizonte das reformas, pois dizem respeito à forma pela qual o CSNU enfrenta os desafios da agenda de segurança no pós-Guerra Fria.

A primeira dessas mudanças foi resumida por Weiss (2003), que enxergava com ceticismo a possibilidade de avanços nas reformas. Ele entende que os Estados Unidos não estariam dispostos a aceitar propostas capazes de limitar substantivamente seu poder em uma organização cujo orçamento conta com contribuições financeiras norte-americanas. Weiss destaca as melhorias nos procedimentos do conselho, que permitiu o acesso da imprensa e de países não membros às informações produzidas pelo órgão. Além disso, o autor lista as consultas aos membros convidados para o debate aberto sobre questões que serão objeto de decisão do conselho, o que possibilita um incremento da transparência e da democracia no CSNU.

A segunda mudança diz respeito ao alargamento do conceito de paz da ONU, com implicações sobre a forma pela qual o CSNU define sua atuação nos conflitos internacionais. Essa mudança é perceptível, por exemplo, nos relatórios produzidos pelo então secretário-geral Boutros-Boutros Gali, em 1992 e 1994, e intitulados, respectivamente, *Uma agenda para a paz* (UN, 1992) e *Agenda para o desenvolvimento* (UN, 1994). O primeiro relatório produziu uma alteração importante nas definições das operações de paz, envolvendo desde a diplomacia preventiva – destinada a impedir a emergência de novos conflitos –, passando por operações de promoção e manutenção da paz, até chegar a ações de construção da paz pós-conflito, com o objetivo de apoiar os meios necessários ao fortalecimento da paz (Kemer, Pereira e Blanco, 2016). A *agenda para o desenvolvimento* (UN, 1994), por sua vez, estabeleceu o desenvolvimento como fundamento importante para a paz. O pressuposto dessa agenda é a relação entre o aumento da pobreza e a probabilidade de ocorrência de guerras civis.

Dessa forma, a atuação do CSNU é redefinida pelas duas agendas apresentadas pelo então secretário-geral Boutros-Boutros Gali nos anos 1990. O propósito dessa

atuação deveria ser ampliado, levando em consideração não apenas a necessidade de evitar ou controlar conflitos armados, mas também de promover ações de segurança humana, desenvolvimento e reconstrução política, destinadas a fortalecer as condições necessárias para a ausência dos conflitos. A ampliação do conceito de paz envolve alterações na agenda decisória do conselho, na medida em que inclui novos parâmetros para a intervenção, com possibilidades de ganhos de legitimidade perante a comunidade internacional. Reconhecer a pobreza e os direitos humanos como essenciais tem repercussões positivas para a aceitação das decisões tomadas, embora não seja suficiente para equacionar os problemas de legitimidade do órgão.

As mudanças procedimentais e o aumento da complexidade da agenda do CSNU são, também, variáveis importantes a serem consideradas na reforma do conselho, embora a ênfase permaneça na composição e no processo decisório do órgão. Nos termos de Sardenberg (2005, p. 363-364), o Brasil já estava atento à necessidade de adotar abordagens abrangentes no tratamento dos temas de paz e segurança, "que levem em conta a necessidade de lidar com as causas profundas dos conflitos, muitas vezes associadas à pobreza e desigualdade e à marginalização de indivíduos e de comunidades inteiras" (*idem*, *ibidem*). Sardenberg defende, também, que o Brasil já estava buscando o aperfeiçoamento dos canais burocráticos responsáveis pelas conexões entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança da ONU. E, no que se refere à reforma, ele mencionou a atuação da diplomacia brasileira e do então chanceler Celso Amorim, que, por orientação presidencial, estaria buscando defender o pleito brasileiro a um assento permanente.

O Brasil integra o grupo que apresentou a proposta mais bem recebida pela comunidade internacional, embora haja ressalvas a essa proposta, oriundas, sobretudo, de divergências regionais. A Argentina e o México, por exemplo, não apoiam o pleito brasileiro. A China não vê com bons olhos a concessão provável de um assento permanente ao Japão. E a Itália não apoia, também, o pleito da Alemanha a um assento permanente. Para aumentar suas chances, o Brasil precisa vencer a resistência regional e, sobretudo, a reticência dos Estados Unidos, da França e do Reino Unido. É curioso notar que o Brasil esteve muito próximo de ocupar um assento permanente quando houve a criação da ONU e do seu Conselho de Segurança.[12] Na ocasião, o principal aliado do Brasil era justamente os Estados Unidos, que terão um peso importante na eleição de uma das atuais propostas de reforma. Para isso, o Brasil, entre outras coisas, precisa reiterar sua posição na manutenção e na preservação da paz e da segurança internacionais e demonstrar compromisso explícito com a defesa dos direitos humanos. O apoio dos Estados Unidos, hoje, é muito mais difícil do que foi em 1945, pois o candidato a um assento permanente precisa não apenas ter – segundo a posição americana apontada

12. Ver, a respeito, a análise de Eugênio V. Garcia (2011).

na seção 3 deste capítulo – um perfil específico que envolve esse compromisso, mas também participação ativa nas operações de paz. Essa participação envolve arcar com os custos financeiros e logísticos dessas operações. Por exemplo, é o caso da participação brasileira no Haiti, que completou dez anos em junho de 2014, com custo total para o país de R$ 1,3 bilhão ao final de 2013. A operação no Haiti envolveu a participação de 30.259 militares, segundo dados do Ministério da Defesa (MD) (Brasil, 2016a). No rateio geral de todas as operações de paz, o Brasil contribui com apenas 0,58% do orçamento total dessas operações (tabela 2).

Em linhas gerais, aumentar o percentual de contribuição brasileira ao orçamento das operações de paz pode ser estratégico, embora a participação brasileira nas missões de paz precise ser reconhecida, sobretudo no período pós-Guerra Fria. Compatibilizar o país com o perfil sugerido pelos Estados Unidos pode não ser suficiente, tendo-se em vista que esse perfil pode ser apenas parte de uma retórica para justificar a ausência de apoio a certas candidaturas a assentos no CSNU e a certas propostas. A definição da composição e do processo decisório do conselho será o produto das disputas de interesses entre as grandes potências do P5. São estas, finalmente, que possuem o voto decisivo a favor de qualquer possibilidade de reforma das organizações internacionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo analisou as propostas de reforma do Conselho de Segurança da ONU e seus possíveis impactos sobre o processo decisório do CSNU. Para isso, destacamos conceitos como supranacionalidade, representação, legitimidade e eficácia das organizações internacionais, em uma tentativa de conciliação difícil de ser alcançada e que, em grande medida, vem obstaculizando o processo de reforma das instituições de governança global. A análise da supranacionalidade emergiu como fundamental para a compreensão da composição e do processo decisório do conselho, principais objetos das propostas de reforma. Conciliar as pressões por maior representatividade do CSNU com um processo decisório mais célere e eficaz constitui o maior desafio dessas propostas nesse momento.

Com relação à composição, cumpre ressaltar a supranacionalidade dos órgãos restritos – como é o caso do CSNU –, em contraposição à intergovernamentabilidade dos órgãos plenos. Desse modo, quanto menor o número de membros, mais supranacional seria o referido órgão, favorecendo a celeridade e a eficácia das suas decisões, uma vez que os Estados excluídos da composição desse órgão estariam autorizando os demais a agirem em seu nome. Já no que tange ao processo decisório, sublinha-se a diferença entre a unanimidade (intergovernamental) e a maioria (mais supranacional), em que os Estados derrotados na votação devem aceitar a decisão tomada em seu nome e em nome da organização.

Analisando-se o funcionamento do CSNU desde 1946, é possível identificar inúmeras dificuldades relacionadas à formação do consenso para a tomada de decisões. Durante a Guerra Fria, o conselho caracterizou-se pelo uso frequente do poder de veto como resultante da polarização entre Estados Unidos e URSS. No curso desse período, surgiram inúmeras pressões para aumentar a representatividade dos países no Conselho de Segurança da ONU. A inclusão de mais membros é uma demanda das propostas atuais de reforma. No entanto, o aumento do número de membros não deve levar em consideração apenas a necessidade de se ter um conselho mais representativo dos países segundo critérios geográficos, econômicos e políticos. É necessário avaliar, também, como o aumento dos membros pode impactar o processo decisório e comprometer ainda mais o funcionamento do órgão.

Uma futura reforma capaz de aumentar o número de membros do órgão precisa encontrar formas de garantir o desempenho das funções do conselho, em contexto que requer cada vez mais a intervenção da ONU para enfrentar os problemas resultantes do terrorismo, do aumento da violência e dos conflitos intraestatais em escala mundial. Nos anos 1960, foi possível avaliar os impactos de pequeno acréscimo de assentos rotativos na composição do órgão. Naquele momento, a proporção de votos necessária para a aprovação de uma resolução foi reduzida, de 64% (sete votos de onze membros) para 60% (nove votos de quinze membros) do total.

Em termos práticos, a proposta brasileira de 26 assentos parece factível, desde que haja a adoção de um sistema de tomada de decisão capaz de evitar a paralisia ou a morosidade do órgão. Nesse sentido, se o número de Estados necessários para aprovação de uma resolução for quinze, mantendo-se uma maioria qualificada, seria possível alcançar percentual de 58% (quinze em 26 países) de votos necessários para a aprovação de qualquer resolução. Na proposta brasileira, seria possível conciliar a representatividade e a eficácia, pois essa proposta não gera grandes impactos sobre a efetividade institucional.

A questão do poder de veto, apesar de muito discutida, tende a ser cada vez menos um obstáculo à atuação da organização. A diminuição de seu uso, com o fim da Guerra Fria, deve ser ainda mais acentuada com uma possível expansão de membros a partir da aprovação da reforma. Isso ocorre porque o P5, antes dialogando com apenas dez membros sem veto, terá de justificar o uso de suas prerrogativas perante mais que o dobro de Estados. Dessa forma, os custos políticos para as grandes potências serão duplicados no processo decisório. A pressão da AGNU por uma reforma, caso haja um relativo consenso, pode levar as grandes potências – até mesmo as contrárias à proposta – a não vetar uma nova emenda, como ocorreu nos anos 1960, quando França e URSS reavaliaram os custos políticos do veto na aprovação da reforma realizada nesses anos.

Um último obstáculo a ser destacado na proposta brasileira diz respeito à contribuição do país à organização. Em geral, a participação no Conselho de Segurança da ONU demanda maior contribuição, militar e financeira, à organização. Desse modo, uma clara disposição do governo brasileiro em aumentar sua colaboração pode facilitar, também, a aceitação da reforma nos moldes propostos pelo G4. O Brasil pode ajudar de maneira construtiva o debate sobre as reformas das instituições de governança global. A proposta brasileira de reforma do CSNU – se colocada em prática adequadamente – concilia valores importantes, como a legitimidade e a eficácia. Assim, mesmo que o temor de paralisia não desapareça em função dos conflitos de interesses entre os Estados, o conselho poderia ser mais representativo e mais compatível com a atual distribuição de poder da política internacional contemporânea.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, T. Os limites do multilateralismo da administração Obama: a reforma do Conselho de Segurança. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 34, p. 519, jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Missões de paz**. Brasília: MD, 2016a. Disponível em: <goo.gl/drgvao>. Acesso em: 15 set. 2016.

––––––. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a reforma das Nações Unidas**. Brasília: MRE, 2016b. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/o-brasil-e-a-reforma>. Acesso em: 15 set. 2016.

CRETELLA NETO, J. **Teoria geral das organizações internacionais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DIHN, N. Q.; DAILLIER, P.; PELLET, A. **Direito internacional público**. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003.

GARCIA, E. V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 1, p. 159-171, 2011.

GEORGE, S.; BACHE, I. **Politics in the European Union**. New York: Oxford University Press, 2001.

HERZ, M. A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 259-289, 1999.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOSLI, M. O. *et al*. Squaring the circle? Collective and distributive effects of United Nations Security Council reform. **Review of International Organizations**, v. 6, p. 163-187, 2011.

JORDAN, R. S. **International organizations**: a comparative approach to the management of cooperation. California: Greenwood Publishing Group, 2001.

KARNS, M. P.; MINGST, K. A. **International organizations**: the politics and processes of global governance. Winchester: Lynne Rienner Publishers, 2010.

KEMER, T.; PEREIRA, A. E.; BLANCO, R. A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de *peacebuilding*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 137-150, 2016.

KEOHANE, R. O.; MARTIN, L. L. The promise of institutionalist theory. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

KRASNER, S. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

KUNRATH, B.; SILVA, A.-L. R. Brasil e Índia na reforma do Conselho de Segurança da ONU: o posicionamento dos membros permanentes e os apoios regionais. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 121-143, 2014.

KUZIEMKO, I.; WERKER, E. How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations. **Journal of Political Economy**, v. 114, n. 5, p. 905-930, 2006.

MEARSHEIMER, J. J. The false promise of international institutions. **International Security**, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.

MENDES, F. P. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança: uma análise realista. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 113-142, 2015.

OLIVEIRA, O. M. **União Europeia**: processos de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 2003.

PEREIRA, A. C. A. Apontamentos sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 15., 2006, Manaus, Amazonas. **Anais**... Manaus: Conpedi, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/mHAewB>. Acesso em: 27 maio 2017.

PEREIRA, A. E. A reforma do Conselho de Segurança e a 'democracia global'. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Abri, 2011.

PEREIRA, D. C. **A política externa e de segurança comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa**: a caminho da supranacionalidade? 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

PESCATORE, P. **Le droit de l'integration**: émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des communautés européennes. Bruxelles: Bruylant, 2005.

RUGGIE, J. G. The false premise of realism. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 62-70, 1995.

SARDENGERG, R. M. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 347-367, jan./abr. 2005.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

STELZER, J. **União Europeia e supranacionalidade**: desafio ou realidade? Curitiba: Juruá, 2001.

SWEET, A. S.; SANDHOLTZ, W. European integration and supranational governance. **Journal of European Public Policy**, London, v. 4, n. 3, p. 297-317, Sept. 1997.

TRINDADE, A. A. C. **Direito das organizações internacionais**. 3. ed. (revista, atualizada e ampliada). Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

UN – UNITED NATIONS. **An agenda for peace**. New York: UN, 17 June 1992. Disponível em: <goo.gl/iJcd9z>. Acesso em: 27 maio 2017.

———. **An agenda for development**. 1994. Disponível em: <goo.gl/xrGy5r>. Acesso em: 27 maio 2017.

VALLE, V. M. A reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões. *In*: MELLO, V. C. *et al.* **Reformas da ONU**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

WEISS, T. G. The illusion of UN Security Council reform. **The Washington Quarterly**, v. 26, n. 4, p. 147-161, 2003.

YOUNG, O. R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 277-297, 1982.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HERZ, M. O Brasil e a reforma da ONU. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 77-99, 1999.

MORRIS, J. UN Security Council Reform: a counsel for the 21st century. **Security Dialogue**, v. 31, n. 3, p. 265-277, 2000.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.-O. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

CHAPTER 5

THE CONFLICT PREVENTION RENAISSANCE: PREVENTIVE DIPLOMACY FROM A BRAZILIAN PERSPECTIVE

Adriana Erthal Abdenur[1]
Robert Muggah[2]

1 INTRODUCTION

Preventive diplomacy is back in vogue. In his April 2016 vision statement, the new United Nations (UN) Secretary-General, António Guterres, called for "a comprehensive, modern and effective operational peace architecture, encompassing prevention, conflict resolution, peacekeeping, peacebuilding and long-term development – the 'peace continuum'" (Guterres, 2016). During his 12 December 2016 swearing-in ceremony as Secretary-General, Guterres stressed that prevention must be integrated into the three pillars of the UN's work.

Even before Guterres assumed the post, conflict prevention was becoming more salient in UN debates. A series of reviews on the future of peacekeeping (UN, 2015b), peacebuilding (UN, 2015a) and women, peace and security (UN, 2015c) vaulted preventive diplomacy and, more broadly, conflict prevention to the top of the international peace and security agendas. Commissioned by out-going UN Secretary General Ban Ki-moon in 2014, the over-arching message of these reports is that a rebalancing of approaches to international peace and security is urgently required if the UN is to regain its legitimacy and relevance.

The UN Secretary General's latest call for a "culture of prevention" is hardly new. Conflict prevention has enjoyed a long history both within and outside the UN and, perhaps more than ever, is now uppermost on the minds of diplomatic, defense and development specialists around the world. Here we focus on one aspect of this concept: preventive diplomacy. What, if anything, is new? Will preventive diplomacy thrive, or will it falter as it often has in the past? What works when it comes to preventive

1. PhD in Sociology from Princeton University, USA (2006). Master of Education and International Development from Columbia University, USA (2001). Currently, he is a Post-Doctorate Senior Scholar by CNPq with the CPDOC of Fundação Getulio Vargas (FGV-Rio). He is also a fellow at the Igarapé Institute. More informations available at: <http://lattes.cnpq.br/4950029609945394>.

2. PhD in International Development, Economics and Political Science / Oxford University. He is co-founder and research director of Igarape Institute, and is co-founder and director of research at the SecDev Foundation and SecDev Group. He was appointed by the UN General Secretary to serve on a panel related to Youth, Peace and Security between 2016-2018. More informations available at: <https://igarape.org.br/en/robert-muggah>.

diplomacy, and how can the perspective of other actors – including a rising power like Brazil and a regional organization such as the Union of South American States (Unasur) – contribute towards strengthening the role of prevention at the UN and its partner organizations? The decisions taken in the next few years could shape the onset, duration, and termination of conflicts in the decades to come.

The chapter is structured in the following manner. After providing a brief overview of the role that conflict prevention has played in the UN, we examine the regionalization of preventive diplomacy, focusing on the role of Unasur. The next section examines preventive diplomacy from a specific member State, analyzing key elements of the Brazilian experience with prevention both within and outside the UN. The conclusion outlines some of the challenges and benefits of preventive diplomacy and notes some directions for further research as well as essential areas for policy action.

2 CONFLICT PREVENTION AND THE UN

Armed conflicts are surprisingly common. According to Themnér and Wallensteen (2014) there have roughly 144 armed conflicts (47 wars) since 1989 and 254 armed conflicts (114 wars) since 1946. Such conflicts are also exceedingly difficult to stop as the 640 peace accords, protocols and resolutions during this same period reveal (Muggah and Reiger, 2012). The fact that more than half of all conflicts that end in peace agreements start again within five years is the cause of much hand-wringing within the diplomatic community. Yet on average the death toll from the restarted wars is *80 per cent lower* than in the previous fighting. Even flawed peace agreements can save large numbers of lives (Muggah and Mack, 2016). The UN is periodically successful in preventing the breakout and escalation of violent conflict, but the number of deaths caused by war suggests that the organization needs deep and systemic reform – in essence, a fundamental shift in institutional and organizational culture – in order to effectively prevent such outbreaks in the first place.

While the UN's contemporary peace and security architecture is focused primarily on managing ongoing conflicts, especially through humanitarian assistance and peacekeeping, its creation was in fact premised on the idea of prevention. Formed in the wake of the most devastating war in history, the organization's founding Charter stresses the importance of preventing armed conflict and offers a legal basis for achieving this lofty goal. The Charter addresses conflict prevention in its opening chapter, whose first sentence, on the organization's purpose and principles, includes the phrase "to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace." The idea also appears elsewhere in the document, notably in Chapter VI, which sets out the norms for the peaceful resolution of conflicts (UN, 1945).

Despite these foundational aspirations, efforts to place conflict prevention at the heart of the organization's agenda have experienced a number of false starts. As the Cold War deepened, the impasse between the superpowers, reflected in their use of the veto power, paralyzed the UN Security Council, even as proxy wars proliferated in different regions of the globe. The two rival blocks battled for geopolitical influence both within and outside of their immediate neighborhoods, creating hurdles for the political resolution of conflicts, as well as for the fostering of a preventive mindset. As a result, the UN increasingly concentrated on armed conflicts that had already broken out, especially through the deployment of peacekeeping missions.

With the end of the Cold War and the partial receding of East-West rivalries, there was some expectation that inter- and intra-state conflicts would decline and that the UN would emerge as an effective prevention actor. Indeed, the UN's roles in peacekeeping but also, more broadly, peacebuilding and post-conflict reconstruction expanded. In 1992, Secretary-General Boutros-Boutros Ghali issued the *Agenda for Peace*, which included a set of recommendations on preventive diplomacy, for instance related to the peaceful settlement of disputes, early warning systems and information analysis, fact-finding, confidence-building measures, humanitarian assistance, resource and logistical aspects of preventive diplomacy, and the role of the General Assembly in preventive diplomacy (UN, 1993; Muggah and White, 2013).

This moment of optimism, however, proved short-lived. Not only did conflicts continue, but the UN also experienced dramatic failures in the prevention of genocides and conflict in the mid-1990s, especially in the cases of Rwanda and Bosnia-Herzegovnia.[3] In the aftermath of these failures and the skepticism they provoked in the international community regarding the UN's ability to prevent conflict, there were efforts within the organization to rethink its role in international security, including by boosting the role of preventive diplomacy. The 2000 *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, commonly known as the *Brahimi Report*, was an important landmark in thinking critically about the potentials and limitations of peacekeeping. However, its recommendations were only partially implemented, and many of the problems observed in the 1990s persisted.

A succession of Secretary Generals each attempted to boost the UN's preventive dimension in different ways, including by tinkering with the definition of the term. Former Secretary General Kofi Annan (1997-2006) argued that the UN needed to turn from a "culture of reaction" to a "culture of prevention" (UN, 1999) and

3. These crises emerged in spite of the fact that the UN had received repeated warnings about the escalating situation in Rwanda and, in the Bosnian case; the massacre took place within the UN-designated "safe area" of Sreberenica (Weiss, 2012).

proposed that the term "preventive action" be used instead of "preventive diplomacy," which he regarded as necessary but insufficient to avoid conflicts, since the latter connotes only political dialogue, whereas action suggests a broader gamut of institutional measures. Annan's proposal – which focused primarily on Chapter VI of the Charter – noted that preventive deployment, preventive disarmament, preventive humanitarian action, and preventive peacebuilding – all of which involving the consent of the government(s) involved – as well as a wide range of initiatives related to governance, human rights, and socioeconomic development were essential in preventing conflict (Annan, 2002). However, as explained later, the term preventive action has yet to catch on outside the UN.

The practical impact of this reframing on the UN's engagement in security was comparatively limited. Although some of the new thinking eventually contributed to the creation of a Peacebuilding Architecture within the UN, including the establishment of the Peacebuilding Commission (PBC) in 2005 (Coening and Stamnes, 2016), the attempt to promote "preventive action" did not have a dramatic impact on the preventive role of the Security Council, especially in peacekeeping. Although UN peacekeeping mandates became more complex and began including stronger political components, they remained first and foremost mechanisms for avoiding the breakout of imminent violence or the escalation of ongoing conflict, rather than deeper prevention. In addition, preventive instruments were often cast aside or weakened due to political controversies, such as the reluctance of many States to endorse early warning systems out of fear that such approaches may be used to justify unwanted intervention, military or otherwise.

In the aftermath of the 9/11 attacks and the start of the so-called War on Terror, with the 2003 US-led invasion of Iraq, the Western States expanded their definitions of security threat, especially with respect to extremist violence and "non-traditional" forms of warfare by armed non-state actors, such as insurgent groups. This broadening of the concept of security threat, and the military approach adopted by the United States and its allies in defense of liberal democracy, had concrete impacts on the UN. The Security Council entered a new phase in which military intervention in countries that were deemed either "failed" or "non-compliant" (or both) became more acceptable, and in which humanitarian action was increasingly invoked to justify military intervention. The idea of conflict prevention became secondary to toppling selective "non-compliant" regimes through military intervention.

When the International Commission on Intervention and State Sovereignty released its report *The Responsibility to Protect*, in 2001, it identified the responsibility to prevent conflict as the single most important aspect of the emerging intervention norm. Yet there remained, nonetheless, a near neglect of prevention in debates about R2P. Bellamy (2008) argues that this oversight is a result of several

factors, including doubts about how broad the definition of prevention should be; political concerns over the use of prevention in the war on terrorism; and uncertainty about the appropriate institutional site for responsibility. In addition, the adoption of R2P as the overarching normative framework for UN-led interventions was also met with new criticisms, including by rising powers that defend a stronger adherence to the principle of national sovereignty and that defend that interventions should never cause more harm than they seek to prevent. To some UN member States, including the BRICS countries, what they perceived to be a heavy-handed, self-interested approach to handling inter-state (and increasingly, intra-state) conflict, especially when intervention entailed regime change, was part of a broader trend of excessive securitization of the UN. This trend was also apparent in the organization's budget, which became increasingly concentrated in its security attributions, to the detriment of the development and human rights initiatives. Of the regular budget allocations to the three pillars of the UN system in 2014-2015, for instance, 24.3% went to security, versus 19.8% to development and a paltry 3.2% to human rights.

This does not mean that conflict prevention completely fell off the map at the UN. Parts of the organization have repeatedly attempted to identify, as early as possible, situations that are bound to devolve into conflict (for instance, through early warning systems), and to launch actions designed to curb the escalation of violence. When armed conflict has already erupted, there are also mechanisms meant to restore stability, such as the assignment of peace envoys tasked with facilitating political dialogue, with the support of the Department of Political Affairs and the "good offices" of the Secretary-General (Koops et al., 2015). Political disagreements over the nature of intervention, the role of national sovereignty, and the root causes of conflict have led to a scenario in which, while some UN peacekeeping missions (including those in Sierra Leone and Liberia) are widely viewed as having successfully implemented peace (UN, 2016), many other conflicts, such as that in the Democratic Republic of Congo, have transformed into situations in which negotiations extremely challenging. Rather, these conflicts have degenerated further into protracted struggles with no political resolution in sight. Lack of political will on the part of member States to engage more deeply with prevention and resolution is one of the primary reasons for these costly stalemates.

There are also institutional challenges to entrenching a preventive approach that are built into the structure of the UN itself, as well as the culture that has developed at the UN. Most notably, even as the separate "silos" built up around the three pillars of the UN – security, development, and human rights – have yielded dedicated mechanisms for dealing with different aspects of social, economic, and political well-being of populations, they have also precluded the sort of cross-cutting thinking that is necessary for preventive diplomacy. Some member States and UN

officials have pushed hard for a rethinking of the causes of conflict and hence the need to develop a more integrated approach. For instance, Brazilian Ambassador Antonio Patriota has argued before the UN Security Council that

> in order to support a country to emerge sustainably from conflict, there is a need for a comprehensive and integrated approach that incorporates and strengthens coherence between political, security, development, human rights and rule-of-law activities, and addresses the underlying causes of each conflict (UN, 2011).

For the most part, however, institutional inertia and even territorialist attitudes have reinforced the silos among the three pillars. As a result, the UN has failed to develop a culture of precautionary thinking and doing, even though many of its member States and organizational leaderships have long advocated for more prevention and noted that investing in conflict prevention would often be far less costly (not only financially, but also in human terms) than dealing with ongoing, recurring, and intractable conflict.

3 THE TURN TO PREVENTIVE DIPLOMACY

Preventive diplomacy is much easier described than defined. It includes an array of actions intended to prevent disputes from escalating into full-scale conflict but also to keep armed conflicts from spreading after they break out. According to Lund (1995), preventive diplomacy refers to "actions taken in vulnerable places and times to avoid the threat or use of armed force by States or groups to settle political disputes". Preventive diplomacy includes the dispatch of diplomatic envoys tasked with advising leaders, supporting mediation, and working with parties to find solutions to emerging or deepening crises. Preventive diplomacy may be thought of as a subset of conflict prevention, a much broader term that can also encompass development, more formal modalities of mediation (for instance, negotiations that are structured by agreed-upon ideal methods, timelines, and objectives), and peacebuilding activities meant to promote long-term stability. In this paper, we use the term "preventive diplomacy" to refer to confidence-building, communications-enhancing exchanges by the broad range of stakeholders who may participate in attempts to transform an incipient or imminent conflict in the direction of peace: political leaderships, government representatives, diplomats, peace, Armed Forces representatives, international organizations, but also non-state actors, when they are included in peace negotiations.

Preventive diplomacy is not reservedly about deploying "supermen" (much less "superwomen", since historically women have been severely underrepresented in such efforts), but can also include a "sprinkler system" of measures. The most common types include those sanctioned by the Secretary General and the UN Department of Political Affairs (DPA). For example, the DPA coordinates regional missions, a mediation support unit, and a standby team of experts entrusted with supporting

negotiations and providing expert advice on power-sharing, constitution-building, gender inclusion and security arrangements. For its part, the UN Security Council may engage with emerging threats even before they are formally tabled, including through confidence-building and early warning measures, informal fact-finding missions, informal mediation, and even advocating for demilitarized zones.[4] The Peacebuilding Commission (PBC) and associated structures also contribute to preventive diplomacy by supporting political solutions and, in some instances, funding relevant initiatives. However, most of these measures are *ad hoc:* implemented in a highly selective and uneven fashion.

The etiology of preventive diplomacy within the context of the UN can be traced to the 1960s, when the concept was first invoked by UN Secretary-General Dag Hammarskjold (Djibom, 2008). The concept was resurrected in 1992 with the UN's *Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (UN, 1992). However, the Agenda did not explicitly define the concept. The 1995 *Supplement to the Agenda for Peace* underlined the importance of preventive diplomacy, especially the role of quiet diplomacy, supervision of ceasefires, verification of human rights violations, and observation of electoral violence (UN, 1995). It also received considerable support from the US Clinton administration. In both documents, preventive diplomacy was subtly distinguished from the concepts of "peacemaking" and "peacekeeping", both of which entailed a wider range of activities emphasizing security, governance, and development. Yet the lack of clear conceptual definition did not lend itself to the creation of dedicated mechanisms and practices that could be institutionalized among the different components of the UN architecture.

The UN deepened its rhetorical engagement in preventive diplomacy from the 2000s onward. Specifically, the 2004 report of the *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* demanded a "recommitment" to prevention (UN, 2004). In 2008, the DPA established its Mediation Support Unit, ostensibly to help States solve their own challenges. The DPA's efforts were bolstered by a 2011 *Report on Preventive Diplomacy* (UN, 2011) and a 2012 study on *Strengthening the Role of Mediation* that even called for "preventive diplomats" (UN, 2012a; 2012b). The UN also established a community of practice involving 22 agencies to strengthen prevention efforts at the field level. All of these efforts culminated in a "year of prevention," established by the UN Secretary General in 2012, with associated priorities grafted into his five-year plan. All of these efforts were intended to consolidate UN engagement in prevention, although whether these initiatives have led to a genuine change in practice is debatable.

4. It is important to stress that preventive diplomacy and mediation are overlapping but not necessarily synonymous practices. Preventive diplomacy includes facilitation and engagement. Mediation can be both preventive and reactive, including to limit escalation and prevent conflict relapse.

Those advocating for a "culture of prevention" – that is, a mindset that privileges prevention and builds it into UN approaches to security rather than treats it as a niche activity or afterthought – have also urged a shift from outsider-driven to more locally-managed measures. For instance, prevention advocates have called for more investment in "Southern" practitioners to facilitate, mediate, conciliate, adjudicate and arbitrate. There was a simultaneous push to support "cycles" of prevention, while reinforcing regional and national capacities over the long-term. The UN, for its part, continued investing in civilian-led political missions including twelve envoys and mediators, its eleven field-based missions, and three regional offices (Kugel, 2015). But there were also calls within and without to invest in "infrastructures of peace" or "peace architectures" in order to embed such processes at the grassroots level and stimulate local ownership.[5]

4 REGIONALIZATION OF PREVENTIVE DIPLOMACY

Conflict prevention, including via diplomacy, has also caught the attention of some regional organizations. Over the past two decades, regional entities have assumed a broader role in international security and, not surprisingly, many of them have developed preventive diplomacy attributes during this period. This is arguably a late development, given that the UN Charter devotes an entire chapter (VIII) to cooperation with regional arrangements or agencies that deal with international peace and security.[6] However, the Cold War rivalries dampened the proper use of Chapter VIII, keeping regional organizations from contributing more substantially towards conflict prevention and resolution. Since the end of the Cold War, not only have these institutions found greater space in which to develop preventive capacity, they have also been actively encouraged to do so by the UN.

Arguably one of the most active areas for regionally-led preventive diplomacy is Sub-Saharan Africa (Opyo, 2012). The African Union's (AU) Peace and Security Council, together with its Panel of the Wise, Standby Force and Continental Early Warning System are major players, frequently working in close cooperation with the UN. Sub-regional groups such as the Economic Community of West African States (Ecowas) – often with support from the region's hegemon, Nigeria – has successfully managed disputes among its members including in Sierra Leone and Liberia, and recently helped to avoid turmoil in Gambia.[7] Different regional organizations have also established early warning systems for particular regions, such as Ecowarn in West Africa, Cewarn in East Africa and CPR-EMSA in Southern Africa.

5. See, for instance, The Peace Alliance (2016).
6. See United Nations (1945, Art. 52(1)).
7. See, for instance, Fabricius (2017).

Meanwhile, regional efforts are also gaining momentum in Asia, the Middle East, and the Americas. The Association of Southeast Asian Nations (Asean) recently established a regional forum to anticipate, prevent, and monitor conflict. The Pacific Island Forum (PIF) has also played a role in mediating potential conflagrations between and within States across the region. Even the Arab League and Gulf Cooperation Council (GCC) have deployed mediators from Syria to Yemen, albeit with mixed results (Nuruzzaman, 2015). The Organization of American States (OAS) has engaged in some preventive diplomacy, and Unasur – a much more recent creation, analyzed later in this text – lists preventive diplomacy among its central tenets.

4.1 Unasur and preventive diplomacy

The July 2010 creation of Unasur is often understood as part of a broader process of overcoming a historical lack of confidence among the region's States since the independence movements of the nineteenth century. The organization's function in preventive diplomacy must be grasped within the context of South America's history of weak integration among its member States, as well as the significance of Unasur's creation within broader efforts to promote peace and stability in the region. As noted by Brazil's Ministry of External Relations (MRE),

> Until 2008, South America related to the rest of the world through a model that was archipelago-like: each country acted in an isolated and unintegrated fashion, interfacing primarily with developed countries outside the region. When Unasur was established, the region's countries began to work together around thematic areas, such as energy and infrastructure, and to coordinate political positions (Brasil, [s.d.]).

The founding of the organization can thus be understood as part and parcel of ongoing efforts to boost regional peace and development through coordination and integration, both of which are viewed by South American stakeholders as enabling a culture of dialogue and prevention.

There were precedents for this effort. South American States have a long history of relying on regional organizations to facilitate dialogue and resolve disputes ranging from political tensions to border skirmishes, especially via the OAS. One innovative aspect of Unasur, however, was that the organization was specifically South American in character, rather than Latin or Pan-American, and made up entirely of developing countries (current member-States are Argentina, Brazil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, Chile, Guyana, Suriname, and Venezuela). This goal of a continent-wide organization was important not only to left-leaning governments, but also to regimes widely deemed to be moderate, such as those of Brazil and Chile, as well as more leftist-populist ones, like those of Venezuela, Bolivia, and Ecuador. Particularly important from a political viewpoint

was the participation of Colombia, which had aligned itself more closely with the United States, especially on peace and security issues.

From its beginnings spanning two sub-regional organizations – the Mercosur bloc and the Andean Community – Unasur has come to encompass the twelve States within the region,[8] with a combined population estimated at nearly 400 million people. Yet Unasur is still a relatively recent creation; its first meeting was held in Brasília in 2005, and its constitutive treaty only came into force, making the organization a legal entity, on March 11, 2011. This means that, in many areas, the organization still features relatively low levels of institutionalization that limit the range of its conflict prevention activities. Nevertheless, occasional political disputes among member States have not derailed the initiative. If anything, the organization has managed to convene emergency meetings to deal with situations of crises, as in the post-election turbulence in Venezuela in 2013.

In addition to reinforcing the identity of South America as a peaceful zone, the organization's charter plainly States that Unasur aspire to a multipolar world order based on a "culture of peace in a world free of nuclear weapons and weapons of mass destruction" (Unasur, 2008). Another core objective is the strengthening of democracy, which was formalized through the Additional Protocol to the Constitutive Treaty, signed at the Georgetown Summit in 2010 (Unasur, 2010). In part due to the democracy clause, Unasur has played a role in preventing the escalation of regional tensions, for instance mediating in the separatist crisis involving Bolivia's provinces of Pando, Beni, Santa Cruz, and Tarija (2008); working to de-escalate the tensions between Colombia and Venezuela over illicit drug trade and terrorism along their shared border (2010); and providing constitutional and democracy support to Ecuador when its National Police rebelled (2010). Unasur also expressed concern when Colombia and the United States announced defense agreements that would include the establishment of a US base in Colombian territory. As a result, an extraordinary summit was held in Bariloche bringing together all heads of state of member States, including Colombian President Uribe (Saraiva, 2009). The organization also played a role during the crisis triggered by the ousting of Paraguayan President Fernando Lugo, in June of 2012, after which Paraguay was suspended from Unasur until democratic order was reestablished. Its suspension was annulled after the inauguration of a democratically elected president, in August 2013 (AFP, 2015).

Another Unasur mechanism that can contribute towards conflict prevention and preventive diplomacy is its defense cooperation dimension. In 2008, at an Extraordinary Summit held in Bahia, Brazil, the organization launched the South

8. Parts of South America that are territories of non-South American States, including French Guyana, are not members of Unasur.

American Defense Council. The Council, headquartered in Quito, was launched as a way to improve coordination and integration among the defense and security policies of its member States, yet without creating the sort of rigid alliance that Nato represents. Since the Council's creation, Unasur has designed a series of confidence-building measures – primarily bilateral and multilateral agreements among member States – to prevent security dilemma issues such as arms races, highly militarized borders, armed incursions, and violations of national sovereignty by other States' Armed Forces (Saint-Pierre and Palácios Junior, 2014). Over time, Unasur's brief but variegated experience in mediating disputes in the region has enhanced its legitimacy as a multilateral actor engaging in preventive diplomacy.

As a sign of this growing legitimacy, demands for Unasur mediation began to appear from different countries, and at different levels of the political system. In 2009, Ecuadorian President Rafael Correa requested that the organization mediate the territorial dispute between Bolivia and Chile over a sea route; in 2011, Argentine congressmen also proposed that the topic be included within the organization's agenda (Diputados…, 2011). In 2016, Unasur publicly welcomed the signing of the peace agreement between the Colombian government of Juan Manuel Santos and the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) guerrilla group (Unasul, 2016).

Unasur has also played a modest and somewhat halting role in the crisis around instability in Venezuela, especially with the spread of street protests and the government's heavy-handed reaction, starting in February 2014 (Unasul…, 2016). However, more than two years later, instability had not abated in Venezuela, with economic crisis adding to the uncertainty and political polarization, but Unasur's involvement has continued. In August 2016, the government of Nicolás Maduro asked that Unasur help to catalyze a dialogue process between the government and the opposition. The request was made to Unasur even though several of its member States had, by that time, undergone a political reorientation away from the leftist-leaning governments of the previous years. The choice of Unasur reflects the mistrust of US influence within the OAS by the Venezuelan government since the presidency of Hugo Chávez.[9] Three former leaders of non-member States were invited to lead the effort: former Spanish Prime Minister José Luis Rodriguez Zapatero, former Dominican President Leonel Fernandez, and former Panamanian President Martin Torrijos (Vázquez, 2016). In 2016, when instability in Venezuela deepened, Unasur once again offered to mediate, a move that was praised by UN Secretary-General Ban Ki-moon. By 2017, Unasur leaders were holding formal meetings as well as informal discussions about the deepening crisis in Venezuela,

9. As Sachs (2014) notes, Mercosur was not viewed as an option because the bloc has so far focused mostly on commercial issues, and because the organization had been beset by a near-paralyzing combination of economic and political impasses.

and six Unasur member States (Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Paraguay and Uruguay) issued a joint statement condemning the break in constitutional order in Venezuela and calling for a political resolution to the crisis (Unasur, 2016). The emergence of new demands for preventive diplomacy by Unasur as a collective actor, whether on its own or in partnership with non-South American actors, indicates an incipient but ongoing institutionalization of the organization's role in conflict prevention in the region.

5 BRAZIL'S TAKE ON PREVENTIVE DIPLOMACY

To understand the renewed attention being paid to conflict prevention at global and regional organizations, it is also important to consider the experiences and perspectives of particular States. In the case of Brazil, diplomats and other government officials often stress that, despite the country's internal violence issues, such as high homicide rates, Brazil has enjoyed 150 years of peace with its neighboring States, and that this is partly the result of a long history of preventive diplomacy. Among the foreign policy priorities set by José Paranhos, the Baron of Rio Branco – widely considered to be the founder of Brazilian diplomacy – were the goals of attaining shared leadership status among South American States, and resolving Brazil's border problems. The last border war fought by Brazil in its home region was the War of the Triple Alliance, also known as Paraguayan War, in the 1860s. After that conflict, Brazil's territorial disputes and rivalries with other South American States have been resolved through diplomatic means.

In the 1940s, Brazil also became more active in offering its arbitrage services in the region's conflicts, especially those related to territorial issues, such as those related to the Letizia conflict between Peru and Colombia[10] and the Chaco war between Bolivia and Paraguay.[11] During World War II, Brazil fought alongside the Allies even though the country was under a military regime that drew inspiration from European fascism. At the end of the war, Brazil's bid for a permanent seat at the UN Security Council was unsuccessful, deepening a frustration that had originated in the League of Nations (Garcia, 2011). In 1956, under President Juscelino Kubitschek (1956-1961), Brazil's role in international conflict prevention extended beyond its immediate vicinity when the country began contributing Brazilian troops to the UN's first peacekeeping mission, in the Suez conflict.

Perhaps the single most noteworthy case of Brazilian conflict prevention during the Cold War involved its own longstanding rivalry with Argentina, which was partly a result of lingering tensions over territorial disputes dating to the

10. The Letizia conflict was triggered by disputes over the definition of Peru's and Colombia's Amazonian borders.

11. The Chaco War was triggered by the closure to navigation of the Paraguay River. Brazil acted alongside the United States and Mexico in mediating the dispute.

post-colonial period, especially over control of natural resources along the border areas. The animosity between Brazil and Argentina, although more muted than overt, contributed towards an incipient arms race that included nuclear weapon programs by both countries (Both Brazil and Argentina initially refused to sign the Non-Proliferation Treaty – NTP). In the 1980s, as Brazil underwent a gradual transition back to democracy, there was growing realization among Brazilian and Argentine leaderships that the only way to prevent escalation of tensions and promote development in the region would be through integration and cooperation, and that moving forward in this direction required the dismantling of the two nuclear weapons programs (Vargas, 1997).

Diplomats and scientists worked together to diffuse tensions and, eventually, both countries voluntarily gave up their nuclear weapons programs. A bilateral safeguards agency, the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (known as ABACC), was created in 1991 and became an effective mechanism for monitoring the Brazilian and Argentine peaceful nuclear energy programs. At a political level, this institutional innovation fostered cooperation and mutual confidence. At the same time, the two countries deepened economic and political ties, leading to the formation of Mercosur, also in 1991. Since then, with high trade and migration flows, Brazil's relations with Argentina have acquired a strategic character.

The experience underscores the multi-pronged approach in Brazil's experience with conflict prevention, in which mediation is undertaken alongside development cooperation and multilateralism. It is important to note, however, that diplomats were not the only agents of prevention, and that the scientific communities of the two countries also played an important role in transforming the bilateral relations.

The idea of peacefully resolving conflicts also entered Brazil's mainstream political discourse and is featured in some of its most important documents. For instance, peaceful resolution of conflicts is enshrined in Brazil's 1988 Federal Constitution, whose Article 4 establishes the guiding principles for the country's foreign policy. Brazil has since engaged in mediation efforts abroad through bilateral as well as multilateral channels. In 1995, when a border skirmish broke out between Ecuador and Peru – which had disagreed on the demarcation of their Amazonian border for over half a century – Brazil joined Argentina and the United States (and later, Chile) in pressing for an armistice between the two parties by building on an earlier effort at peace negotiations, the 1942 Rio de Janeiro Protocol. The skirmish, known as the Cenepa War, ran the risk of spilling over into neighboring countries, prompting the guarantor States to advance a negotiation that led to a peace accord signed by Peru and Ecuador in 1998.

One innovation within this mediation process was the creation of four working groups operating simultaneously and headquartered in the guarantor States. Brazil led the most contentious group, which dealt with the demarcation of borders. Then President Fernando Henrique Cardoso met repeatedly with his Peruvian and Ecuadorian counterparts and proposed that two adjacent nature reserves be established in the contentious Tlwintza region; the reserves would be jointly administered by the two countries, which would agree to neither militarize nor explore natural resources in the area. When the 1998 peace agreement was signed, it called for Peru and Ecuador to establish adjacent Zones of Ecological Protection on both sides of the border in the Cordillera del Cóndor (Simmons, 1999; Contreras, 2004). In 1999, Ecuador established the El Cóndor park, while Peru created an Ecological Protection Zone and the Santiago-Comaina Reserved Zone. As in the case of the ABACC, the "peace parks" case illustrates how another bilateral mechanism could be created through high-level diplomacy so as to prevent the escalation of conflict. The Cenepa case also illustrates Brazil's role in working with other actors to foster trans-boundary cooperation as a way of preventing further conflict.

Championing peaceful resolution of conflicts by other actors also became a deeply entrenched part of Brazilian diplomatic discourse and efforts. During the government of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Brazil and other rising powers perceived a window of opportunity for UN reform and became more vocal in their bids to occupy permanent seats at the Security Council. During the ten times it was elected to a non-permanent seat, Brazil argued that the UN should tackle the deep roots of conflict, such as political, social, and economic exclusion. Asked what Brazil would "bring to the table," since – in contrast to the present permanent seat holders – it is neither a nuclear power nor a major military power, Brazilian diplomats have frequently stressed that the country's history of conflict prevention and peaceful resolution of conflicts, especially in its own region, would allow it to contribute to the Council with a less securitized, more preventive approach to international conflicts (Vieira, 2015).

At the same time, Brazil stepped up its contributions to UN peacekeeping, not only by assuming the military leadership of Minustah and the Maritime Task Force of Unifil, but also through the increased deployment of troops and police, especially to Haiti. These experiences expanded the role of military as well as non-MRE civilians in conflict mediation and prevention abroad. There were also new mediation efforts via the UN, including efforts to prevent the recurrence of political violence in Guinea-Bissau via the Peacebuilding Commission (PBC), where Brazil assumed the leadership of the Country-Specific Configuration for Guinea-Bissau (and, in 2014, of the PBC itself) and worked with African States and regional actors to foster preventive measures (Abdenur and Souza Neto, 2014).

Outside the scope of the established global governance mechanisms, Brazil's reliance on multilateralism as a tool for conflict prevention was also apparent in its diplomatic contributions to the creation of new informal and transregional coalitions, from the G-20 to the BRICS and IBSA, all of which have promoted development cooperation – which Brazilian leaders view as addressing some of the root causes of conflict and instability, particularly when technical cooperation contributes towards strong institutions and socioeconomic development in partner States. Through IBSA, Brazil also helped to launch mediation attempts, notably by joining India and South Africa in efforts to mediate the escalating Syrian conflict; the three countries sent their respective foreign ministers to meet with President Bashir al-Assad in Damascus in August 2011 (Brasil, 2011).

Brazil's advocacy for greater reliance on preventive diplomacy was especially apparent in its often critical stance towards the Western powers' approach to security in the Middle East, especially its reluctance to endorse what Brazilian leaders have viewed as excessively self-interested interventions for regime change. This critical stance also explains why, in 2011 – after abstaining from the vote on the UN resolution on military action in Libya – Brazil proposed the concept of Responsibility while Protecting (RwP) as a way to temper R2P. Preventive diplomacy and the peaceful resolution of conflicts were at the heart of RwP, which insisted that these channels should be explored to the maximum before the UN resorts to Chapter VII measures.

Although Brazilian foreign policy was generally less active in issues of international security during the government of Dilma Rousseff (2010-2016), one of her foreign ministers, Mauro Vieira, wrote in a newspaper editorial of a serious "deficit in diplomacy" in the world:

> Preventive diplomacy has become a rare and superficial exercise, and measures such as the use of military force, threats, and sanctions have become more common, often to the detriment of the UN Charter, which authorizes the use of force only in cases of self-defense or with the express authorization of the Security Council (*op. cit.*).[12]

Vieira also argued that the international community's highly militarized approach – and thus the failure to exhaust preventive diplomatic means before resorting to the use of force – had in fact contributed to the exacerbation of instability in the Middle East, including the creation of the Islamic State and the "incalculable human cost" of ongoing conflicts in the region, such as the war in Syria. The Minister also had harsh words for the UN itself:

12. Translation by the authors. Original quote: *"Vivemos hoje um grave 'deficit de diplomacia' no mundo. A diplomacia preventiva tornou-se um exercício raro e perfunctório, e medidas como o recurso à força militar, ameaças e sanções tornaram-se mais frequentes, muitas vezes a expensas da Carta da ONU, que autoriza o uso da força somente em casos de autodefesa ou autorização expressa do Conselho de Segurança."*

> Durable solutions for peace and international security require a capacity for dialogue and negotiation. Without diplomacy occupying a central role, the international system will continue to experience a permanent non-resolution. The UN itself, due to the lack of interest by many of its members, has never focused its activities on matters related to Chapter VI of the Charter, precisely the one dealing with the peaceful resolution of conflicts. The first resolution on mediation was only approved by the General Assembly in 2011 (*op. cit.*).[13]

These stances also apply to more recent preventive efforts in South America, including with respect to the Colombian peace process. In November 2015, President Dilma Rousseff visited Colombia for the IV Summit of the Community of Latin American and Caribbean States (Celac). In 2016, Brazil offered support for the Colombian peace process and the plans for demilitarizing of the region occupied by FARC guerrilla groups and planned for expanded cooperation measures for conflict prevention, especially in humanitarian de-mining, that entailed efforts by both the Ministry of External Relations (MRE) and the Ministry of Defense. Partly due to political differences over the past decade, Brazil played a modest role in the Colombian peace negotiations with the FARC despite sharing a border with the country. In contrast, Brazil has served as a guarantor State in the negotiations between the Colombian government and the ELN (Ejército Nacional de Liberación), with a delegation headed by a former Ambassador to Colombia participating in peace talks held in Quito (Abdenur, 2017).

These cases show that, over the past three decades, Brazil's official stances on preventive diplomacy have remained relatively stable, but that its practices have diversified considerably, both through the UN architecture and outside of those channels. At the same time, Brazil has had to increasingly deal with internal challenges that create tensions for its foreign policy discourse of a legacy of peace, such as the high incidence of violent crime (including homicides), persistent patterns of socioeconomic inequality and exclusion, and recurring political turmoil.

Overall, however, Brazil illustrates how one member State of the United Nations can promote the idea of preventive diplomacy within the organization while engaging in several different configurations of mediation and related peacebuilding activities even outside the organization. Brazil's experiences during the post-independence period contributed towards a culture of inter-State conflict prevention that the country's leaders have also attempted to put into practice in the post-Cold War era, with varying degrees of success. The creation of institutionalized mechanisms to prevent recurring tensions; the use of multilateral platforms, both

13. *Ibid.* Translation by the authors. Original quote: "*Soluções duradouras para a paz e a segurança internacional requerem capacidade de diálogo e negociação. Sem um papel central para a diplomacia, o sistema internacional continuará a viver um clima de irresolução permanente. A própria ONU, pelo desinteresse de muitos de seus membros, nunca centrou o foco de suas atividades em matérias relacionadas ao Capítulo VI da Carta, que lida justamente com soluções pacíficas de conflitos. A primeira resolução sobre mediação foi aprovada na Assembleia-Geral só em 2011*."

established organizations and loose coalitions; and the heavy reliance on official, high-level diplomacy (that is, primarily at the presidential and ministerial levels) are recurring features of Brazil's approach to conflict prevention.

6 THE OBSTACLES TO PREVENTIVE DIPLOMACY

Despite widespread enthusiasm for preventive diplomacy, both within and outside the United Nations, it has not fully caught-on in practice. The concept has failed to gain sufficient traction partly due to the intrinsic difficulties of anticipating future threats, of assessing the outcomes of conflict prevention, and therefore of convincing governments of investing in precautionary approaches. As a result, preventive diplomacy has remained under-prioritized and under-funded by the UN, as well as regional organizations and more ad hoc arrangements. This type of "moral hazard", hardly unique to preventive diplomacy, has nevertheless contributed to poor uptake by multilateral and bilateral agencies. While crisis prevention became a norm, a series of practical constraints that have limited the institutionalization of preventive diplomacy practices and mechanisms (Eastwest Institute, 2008).

Another key reason preventive diplomacy has failed to take root more broadly is due to the absence of a shared definition. Some governments define preventive diplomacy as "soft" mediation, while others assume it includes more "muscular" interventions, including the issuing of credible threats of pre-emptive action. In addition, there is also contestation of the value placed by diplomatic discourses on prevention. Scholars such as Stephen Stedman have argued that the potential of preventive diplomacy is often vastly overstated, causing diplomats to "founder early in a crisis instead of later" (Stedman, 1995). Likewise, in some parts of the world, preventive diplomacy is intended to maintain stability to benefit regional hegemonies. In others, it is based on hard bargaining and may be intended to bolster the claims of weaker powers.

Yet another stumbling block relates to the anxieties of some States with the interference implied by preventive diplomacy. Some governments are naturally wary of intervening in their neighbors' affairs and in fact defend the principle of non-intervention at the United Nations. Many are also hesitant to enter into dialogue with non-state actors for fear of legitimizing them. For example, the UN Regional Center for Preventive Diplomacy of Central Asia (UNRCCA) will only involve non-state parties if national governments agree. Likewise, the Asean regional forum hesitates to address tricky domestic tensions for fear of offending the sensibilities of its membership. Unasur has tried to tackle some domestic issues, but always based on its democratic clause. Regional actors risk closing their eyes to problems out of fear that they be seen as meddling in one another's affairs. Individual States, such as Brazil, may engage in preventive diplomacy in an ad hoc basis, but most

lack an adequate multilateral platform for in-depth and constructive discussions of where preventive diplomacy should head, both normatively and operationally. The fact that the UN has not become such a platform, despite having an entire chapter of its Charter dedicated to conflict prevention, prompts the question of whether preventive diplomacy will become more widespread and institutionalized.

7 A PREVENTIVE DIPLOMACY RENAISSANCE?

The apparent renaissance in preventive diplomacy is not occurring in a vacuum. Rather, it is emerging in large part as a response to the radically changing character of organized violence around the world. Major atrocities during the 1990s – the genocide in Rwanda, ethnic conflicts and genocide in Bosnia-Herzegovina, and State collapse in Somalia – generated new concerns both within and outside the UN Security Council and General Assembly. An over-riding concern was to identify ways to prevent simmering conflicts from escalating into full-scale wars and to limit regional contagion. The question was whether massive spending in peacemaking and peacekeeping was enough, particularly when many major conflicts have tended to persist over long periods even with the presence of UN peace missions.

Researchers detected a pronounced downturn in the number of conflicts between 1989 – when they were peaking at roughly fifty per year – and the present (Human Security Report, 2013). Today, with some exceptions, such as Syria, the remaining forty or so international and civil wars are smaller and more localized than in the past. But that does not mean they are easily resolved (Muggah, 2016). On the contrary, they are frustratingly protracted, many combining political, extremist, and criminal motivations and actors that routinely target civilians. The decline in conflict frequency also coincides with a surge in explosive social unrest stretching across North Africa and the Middle East, as well as expanding transnational crime networks that establish new hubs in so-called fragile States, for instance in order to fuel illicit drug markets in high and middle income countries.

Twenty first century turbulence, tension, and transition have raised tricky questions about the role of the United Nations. In the context of violent extremism and organized crime, it is not always clear if and how parties are able to guarantee the implementation of agreements or the extent to which they are susceptible to coercive or diplomatic pressure from either outsiders or insiders. Rather than relying exclusively on negotiated settlement, policy entrepreneurs are exploring a new generation of tools designed to prevent and reduce organized violence before it explodes into warfare. Examples include innovative violence-prevention efforts in Central and South America and the Caribbean featuring alternate forms of mediation involving regional organizations, city mayors and former gang members, as well as new forms of political participation by women in peace negotiations in parts of Africa (Muggah et al., 2016).

There is also an economic imperative driving the resurgent interest in preventive diplomacy. For one, the 2008 global financial crisis and the budget strains it created for the UN, regional organizations, and many member States underlined the value of investing in prevention rather than spending billions on humanitarian relief, peace-keeping operations, and post-conflict recovery and reconstruction. Some analysts estimate that armed conflicts generate an annual loss of GDP per capita at 17.5% (Costalli, Moretti and Pischedda, 2014). Many traditional donors have already started feeling the pain. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) estimates that member States are spending upward $34 billion to mitigate the effects of fragility. In addition, the costs continue rising (OECD, 2015).

Nowhere are the out-sized costs of responding to conflict more obvious than in the case of peacekeeping. The number of UN peacekeeping operations has ballooned to sixteen as of 2016 (UN, 2017). UN and regional peacekeepers are staying in countries on average for fifteen years or more. There are over 122,000 personnel spread around the world at a cost of $ 8.5 billion a year, the highest levels of spending ever recorded. The UN peace support system is reaching a breaking point, and member States are growing impatient about spiraling expenditures. To some diplomats and specialists, the choice is clear. The international community must either double down on preventive diplomacy or risk dangerous over-stretch.

8 THE BENEFITS OF PREVENTIVE DIPLOMACY

Fortunately, there is also a growing recognition among member States that preventive diplomacy often works. It is not always obvious to the casual observer, but the evidence base is increasingly clear. There have been about 800 peace agreements signed since the 1950s. Macro-level research suggests that about 68 per cent of the time, concentrated mediation efforts successfully bring active armed conflicts to a close. Even when wars resume, as they do around 30% of the time within a year of their termination, they are 80% less violent (Mack, 2012). Investment in prevention – including preventive diplomacy – is useful even when peace agreements are not fully successful.

Micro-level research shows that various kinds of mediation are positively correlated with reducing conflict-related violence. For example, Beber examined 35 armed conflicts and 151 mediation processes between 1990 and 2005. He found that while preventive diplomacy "works" in reducing conflict onset and duration, multiparty mediation is not necessarily more effective than single party mediation (Beber, 2009; 2012). Likewise, DeRouen, Bercovitch and Pospieszna (2011) determined that while preventive diplomacy minimizes the likelihood of extreme organized violence, the type of mediation is shaped by war type (international

wars are more likely to be mediated), war duration (the longer the war, the higher the probability of mediation), and war intensity (the higher the number of battle deaths, the higher the likelihood of mediation).

There is still a knowledge gap, however, when it comes to knowing "why" preventive diplomacy works, what kinds of mediators and mediation are most successful, and the most appropriate sequencing (Muggah and White, 2013). Part of the problem is that experimental and quasi-experimental design research is virtually impossible in highly volatile and politicized environments. Obtaining evidence for what does and does not work is complicated for both practical and political reasons. Confidentiality is crucial in some mediation processes, thus preventing researchers from observing or fully understanding the factors that did or did not lead to preventing violence from escalating. Yet further empirical research on the preventive diplomacy practices of a variety of actors – be they the United Nations, regional organizations like Unasur, or individual member States such as Brazil – may help to clarify the circumstances in which the approach is effective. Likewise, it is necessary to understand the actual and potential role of civil society actors in preventive diplomacy, including in the rising powers. The science of preventive diplomacy is still in its infancy and there is ample room for further investigation.

The latest UN high-level panels and the election of Secretary-General António Guterres have renewed the preventive diplomacy agenda. Not only will this expand the resources available for testing out tried and true measures, it could open the way for more experimental approaches. UN member States have spoken loudly and clearly about the central place of conflict prevention in preserving international peace and security. In 2017, this call has become even more urgent with the announced budget cuts by the US under the Trump administration, which may prompt other contributors to bandwagon and reduce their own financial contributions to the UN security architecture. These new budgetary constraints and renewed pressures to reduce and rethink UN peacekeeping in particular mean that investing in conflict prevention has become even more compelling. Some member States are going so far as to call for a re-balancing of assessed contributions to the UN to be distributed more evenly between peacekeeping to preventive diplomacy. This proposal could provide much needed capital, but also flexibility, improving not just the quantity but also the quality of action on the ground. In addition, normative and operational advances within the UN could help foment preventive diplomacy partner and regional organizations like the African Union and Unasur, as well as prompt more member States – including regional leaders like Brazil – to engage more intensely in conflict prevention. It will take both research and political commitment on the part of multiple stakeholders to fully realize the conflict prevention renaissance, including via preventive diplomacy.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. **Garantindo a paz**: O Brasil e o processo de paz com o ELN da Colômbia. Instituto Igarapé, 2017.

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. Rising Powers and the Security-Development Nexus: Brazil's Engagement with Guinea-Bissau. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 9, p. 1-16, 2014.

AFP – AGENCE FRANCE-PRESSE. Unasul anula suspensão do Paraguai. **G1.globo.com**, 10 ago. 2013. Available at: <https://goo.gl/mD3Apd>.

ANNAN, K. **The Secretary-General, address to the Center for Preventive Action at the Council on Foreign Relations**. New York: Council on Foreign Relations, 2002. Available at: < https://goo.gl/ERqJtu>.

BEBER, B. The effect of international mediation on war settlement: an instrumental variables approach. **NYU Discussion Paper**, 2009. Available at: <https://files.nyu.edu/bb89/public/files/Beber_MediationIV.pdf>.

_____. International mediation, selection effects and the question of bias. **Conflict Management and Peace Science**, v. 29, n. 5, p. 397-424, 2012.

BELLAMY, A. Conflict prevention and the responsibility to protect. **Global Governance**, v. 14, n. 2, 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **União de Nações Sul-Americanas**. Brasília: MRE, [s.d.]. Available at: <https://goo.gl/m2bdjj>.

_____. Statement to the press from IBSA about consultations held in Syria – Damascus, august 10, 2011. **Press Release**, v. 298, 2011. Available at: <https://goo.gl/XbE1kX>.

COENING, C.; STAMNES, E. **UN Peacebuilding Architecture: The First 10 Years.** New York: Routledge, 2016.

CONTRERAS, J. L. **Ecuador-Perú**: antagonismos, negociación e intereses nacionales. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2004.

COSTALLI, S.; MORETTI, L.; PISCHEDDA, C. The economic costs of civil war: synthetic counterfactual evidence and the effects of ethnics fractionalization. **HICN Working Paper**, v. 184, 2014. Available at: <https://goo.gl/8O3z02>.

DEROUEN, K.; BERCOVITCH, J.; POSPIESZNA, P. Introducing the Civil Wars Mediation (CWM) Dataset. **Journal of Peace Research**, v. 48, n. 5, p. 663-72, 2011.

DIPUTADOS argentinos plantearán que Unasur medie entre Bolivia y Chile. **Ultima Hora.com**, 2011. Available at: <https://goo.gl/XOqXJg>.

DJIBOM, J. **An analysis of hammarskjold´s theory of preventive diplomacy**. Thesis – United Nations Peace Support Operations, 2008. Available at: <https://goo.gl/2SK3pt>.

EASTWEST INSTITUTE**. International task force on preventive diplomacy**. Brussels: EastWest Institute, 2008. Available at: <https://goo.gl/h8l9gM>.

FABRICIUS, P. **Gambia**: a test of ECOWAS commitment to democracy. South Africa: Institute for Security Studies, 2017. Available at: <https://goo.gl/tlU4eV≥.

GARCIA, E. V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. **Revista brasileira de política internacional**, v. 54, n. 1, p. 159-177, 2011.

GUTERRES, A. **Vision statement**: challenges and opportunities for the United Nations. Portugal, 2016. Available at: <https://goo.gl/a0XpqL>.

HUMAN SECURITY REPORT. **Human Security Report**. Vancouver: Simon Fraser University, 2013. Available at: <http://www.hsrgroup.org/>

KOOPS, J. *et al*. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

KUGEL, A. United Nations and preventive diplomacy. **UNA-UK**, 2015. <https://goo.gl/4nfFzP≥.

LUND, M. S. Underrating preventive diplomacy. **Foreign Affairs**, 1995. Available at: <https://goo.gl/eVlh3u>.

MACK, A. Even Failed Peace Agreements Save Lives. **Political Violence @ a Glance**, 2012. Available at: <https://goo.gl/fGXocV>.

MUGGAH, R. Terrorism is on the rise – but there´s a bigger threat we´re not talking about. **World Economic Forum**, 2016. Available at: <https://goo.gl/yTEPYy>.

MUGGAH, R. *et al*. Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America. **Strategic Paper**, v. 20, 2016. Available at: <https://goo.gl/QB9Mzc>.

MUGGAH, R; MACK, A. An Accounting of conflict deaths is central to the new sustainable development goals. **Humanitarian Practice Network.org**, 2016. Available at: <https://goo.gl/SBG5VZ>.

MUGGAH, R; REIGER, M. Negotiating disarmament and demobilization in peace processes: what is the state of the evidence. **NOREF.no**, 2012. Available at: <https://goo.gl/kg7Czj>.

MUGGAH, R; WHITE, N. Is there a preventive action renaissance? The policy and practice of preventive diplomacy and conflict prevention. **NOREF Report**, 2013. Available at: <https://goo.gl/u1OrO2>.

NURUZZAMAN, M. Gulf Cooperation Council (GCC), Qatar and dispute mediations: a critical investigation. **Contemporary Arab Affairs**, v. 8, n. 4, p. 535-552, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **States of fragility**: meeting post 2015 ambitions. Paris: OECD-DAC, 2015.

OPYO, J. O. The challenges of preventive diplomacy: the united nations post-cold war experiences in Africa. **African Journal on Conflict Resolution**, Durban, 2012. Available at: <https://goo.gl/USS4C1>.

SACHS, L. B. A escolha da Unasul para mediar os diálogos entre governo e oposição na Venezuela após intensos protestos. **Revista Mundorama**, 2014. Available at: <https://www.mundorama.net/?p=14296>.

SAINT-PIERRE, H. L.; PALÁCIOS JUNIOR, A. M. C. The South American Defense Council (SDC) confidence measures: a defense expenditures analysis (2009–2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014. Available at: <https://goo.gl/AUpTjL>.

SARAIVA, J. F. S. As trincheiras de Bariloche: a propósito da reunião de cúpula da Unasul. **Meridiano 47**, v. 16, n. 150, 2009. Available at: <https://goo.gl/f7sGJ5>.

SIMMONS, B. Territorial disputes and their resolution: The case of Ecuador and Peru. **Peaceworks**, v. 27, 1999. Available at: <https://goo.gl/1oAmho>.

STEDMAN, S. Alchemy for a new world disorder: Overselling Preventive Diplomacy. **Foreign Affairs**, 1995. Available at: <https://goo.gl/mOFvV7>.

THEMNÉR, L.; WALLENSTEEN, P. Armed Conflicts, 1946-2013. **Journal of Peace Research**, v. 51, n. 4, 2014.

THE PEACE ALLIANCE. **Ask the president to support UN resolution for the establishment of infrastructurest to support the culture of peace**. 2016. Available at: <https://goo.gl/Ktflkg>.

UN – UNITED NATIONS. **UN Charter**. San Francisco: UN, 1945. Available at: <https://goo.gl/LsE1wO>.

_____. **An agenda for peace**: preventive diplomacy. New York: UN, 1992.

_____. **An agenda for peace**: preventive diplomacy and related matters. New York: UNGA, 1993.

_____. **Supplement to an agenda for peace**. New York: UN, 1995.

_____. Secretary-General says global effort against armed conflict needs change from "Culture of Reaction" to "Culture of Prevention". **Press Release**, n. 6759, 1999. Available at: <https://goo.gl/9Vzx7X>.

_____. **A more secure world**: threats, challenges and change. New York: UN, 2004.

_____. **Preventive diplomacy**: delivering results. New York: UN, 2011.

_____. Security Council presidential statement stressed need to consider economic, social as well as political factors in maintaining international peace, security. **Security Council**, n. 10172, 2011. Available at: <https://goo.gl/J5rzPR>.

_____. **Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution**. New York: UN, 2012a.

_____. **The secretary-general's five year action plan**, II. Prevention. New York: UN, 2012b. Available at: <http://www.un.org/sg/priorities/prevention.shtml>.

_____. **High level review of peacebuilding**. New York: UNGA, 2015a. Available at: <https://goo.gl/gS8NOz>.

_____. **The Review by the High-Level Independent Panel on Peace Operations**. New York: UNGA, 2015b. Available at: <https://goo.gl/uknwzm>.

_____. **Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325**. New York: UNGA, 2015c. Available at: <http://wps.unwomen.org>.

_____. UN peacekeeping is a success in Liberia. **United Nations Foundation**, 2016. Available at: <https://goo.gl/ne0TaS>.

_____. Peacekeeping Fact Sheet. **United Nations Peacekeeping**, 2017. Available at: <https://goo.gl/QxdJTX>.

UNASUL Comunicado de Unasur sobre firma del acuerdo final de paz en Colombia, 2016. Available at: <https://goo.gl/berqvj>.

_____. **Comunicado de UNASUR sobre situación en Venezuela**, 2016. Available at: <https://goo.gl/NVEUwZ>.

_____. **Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília: UNASUR, 2008. Available at: <https://goo.gl/FvG0zf>.

_____. **Protocolo adicional ao tratado constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia**. Georgetown: UNASUR, 2010. Available at: <https://goo.gl/hKwmOT>.

UNASUL suspende reunião de chanceleres que discutiria a crise na Venezuela. **Estadão Internacional**, 2016. Available at: <https://goo.gl/qm1dG6>.

VARGAS, E. V. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. **Revista brasileira de política internacional**, v. 40, n. 1, p. 41-74, 1997.

VÁZQUEZ, A. Zapatero viaja a Venezuela para intentar restablecer el diálogo contra la crisis. **El Mundo**, 2016. Available at: <https://goo.gl/6vHFqt>.

VIEIRA, M. Os 70 anos da ONU e a busca da paz. **O Estado de São Paulo**, 2015. Available at: <https://goo.gl/bNHCfN>.

WEISS, T. G. **What's wrong with the united nations and how to fix it**. Cambridge: Polity, 2012.

CAPÍTULO 6

A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E A FÓRMULA ARRIA: A PARTICIPAÇÃO DE NOVOS ATORES POR APROXIMAÇÃO ENTRE NORMA E MÉTODO

Rafael Assumpção Rocha[1]
Mariana Pimenta Oliveira Baccarini[2]

1 INTRODUÇÃO

Governança global ou mundial genericamente designa a forma pela qual o mundo se articula por meio de cooperação entre os atores das relações internacionais (RI). Esse processo abrange as mais diversas instituições, políticas, normas, procedimentos e iniciativas pelas quais os atores da comunidade internacional convivem socialmente. Dessa forma, quando se estuda a governança global, analisa-se a interação de agentes e estruturas globais. Assim, princípios, normas, processos e procedimentos são entendidos como estrutura, Estados, organizações internacionais (OIs) e organizações regionais; atores da sociedade civil são compreendidos como agentes. Notadamente, as abordagens construtivistas realizam um notório debate sobre a questão agente-estrutura (Wendt, 1999; Kratochwil, 1989; Onuf ,1989; Carlsnaes *et al.*, 2002). Nesse sentido, os autores partem do primado construtivista de que existe uma coconstituição entre agente e estrutura – ou seja, tanto os atores quando os processos se constituem mutuamente nas RI.

Muitas vezes, quando se abordam os desafios para a governança global da atualidade, remete-se a questões ontológicas – ou seja, sobre os agentes da governança global. Exemplo disso é tratar da reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do debate da eventual ampliação dos membros permanentes e não permanentes do órgão. Por sua vez, a composição das estruturas de governança globais é um tema caro às discussões políticas contemporâneas. Assim, este capítulo busca analisar os possíveis desafios e oportunidades de reformas nas estruturas globais, ainda que os agentes tenham, por certo, papel fundamental nesse contexto.

1. Doutorando em relações internacionais no IREL/Unb. Mestre em relações internacionais pela Universidade de Santa Catarina (2013) e mestre em estudos estratégicos e relações internacionais pela Universidade de Paris XIII (2005).

2. Doutora em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014). Mestre em relações internacionais pela PUC-MG (2010) e professora adjunta do departamento de relações internacionais da Universidade Federal da Paraíba.

Essa perspectiva é de extrema relevância, ao ponderar que potências emergentes, como o Brasil, tendem a conseguir influenciar mais os comportamentos de outros atores da comunidade via diálogo e aprimoramento da estrutura – por exemplo, repensar melhores processos e procedimentos –, do que fazer-se valer por questões materiais – como é o caso de assegurar uma cadeira de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), em uma eventual reforma. Exemplo disso foi a iniciativa brasileira de 2011, de debater e aprofundar aspectos sobre a aplicação da norma da responsabilidade de proteger (R2P), propondo a noção de responsabilidade ao proteger (RwP, na sigla em inglês).

Assim, realiza-se uma análise sobre as mudanças recentes nas estruturas internacionais, com foco na Organização das Nações Unidas. Tomam-se dois casos: *i)* a reforma dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança da ONU e suas implicações na relação agente-estrutura;[3] e *ii)* a emergência de uma nova norma nas RI, a responsabilidade de proteger. Essas duas temáticas, que permearam importantes debates políticos e institucionais na primeira quinzena do século no seio do CSNU, poderiam em um primeiro olhar aparentarem ser desconexas. Ocorre, contudo – como será analisado neste capítulo –, que, em dezembro de 2015, aconteceu distinguido encontro entre membros permanentes e não permanentes do conselho e representantes da sociedade civil, sob os auspícios da fórmula Arria; método de trabalho criado após a Guerra Fria, para tratar a maneira pela qual a sociedade civil poderia atuar na implementação da norma da R2P em ocasiões de conflitos em que estejam envolvidos atores não estatais. Ou seja, norma e método de trabalho coconstituindo e legitimando agentes em instâncias internacionais, a fim de traçar melhores política globais, alterando a estrutura e impactando no equilíbrio entre os agentes e esta.

Ambos os temas, a norma da R2P e a participação de representantes da sociedade civil em processos decisórios do CSNU, redimensionaram a importância dos indivíduos nas RI. Esse movimento se insere em perspectiva cosmopolita, que entende a *comunidade internacional* de forma ampla e plural. Busca-se, além disso, maior legitimidade nos processos globais por (re)posicionar os indivíduos como unidades últimas de considerações morais, junto com os princípios do reconhecimento recíproco – em que todos devem ser ouvidos – e havendo tratamento imparcial perante praticas, regras e instituições (Held, 2003).

Dessa forma, este capítulo pretende analisar como a emergência da norma de R2P pode ser compreendida como proposta de alteração nos princípios orientadores da comunidade internacional, uma vez que flexibiliza o princípio da soberania estatal e da não interferência em assuntos domésticos de outros Estados.

3. Nesse caso, uma alteração na estrutura poderia resultar em novo rearranjo entre os agentes, principalmente em termos de peso decisório.

Nossa hipótese principal é que, nos últimos anos – em especial desde a realização em 2015 de uma reunião sob a fórmula Arria –, alguns atores buscam adensar a institucionalização da R2P a partir do processo decisório do órgão. Acredita-se que esse processo liga norma e método, tendo-se em vista que a fórmula Arria é reconhecidamente o método de trabalho do órgão que permite maior participação de novos atores na tomada de decisão.

Para tanto, faremos uma revisão do conceito de comunidade internacional, apontando que sua significância engloba de forma alargada agente e estrutura, expressando-se de maneira diversa conforme o contexto apresentado. Em seguida, apresenta-se a recente reforma dos métodos de trabalho do CSNU, destacando-se o método de trabalho conhecido como fórmula Arria. A recente reforma dos métodos buscou levar ao órgão maior participação e *accountability* em seu processo decisório. Posteriormente, faz-se uma apresentação da emergência da norma onusiana de responsabilidade de proteger. Em especial, analisa-se a fórmula Arria e seu favorecimento à participação de novos atores na tomada de decisão; esse método pode tornar-se inerente de reforço da institucionalização da norma de R2P nas instâncias da ONU, ao atrelar norma e método na busca da construção de comunidade internacional efetivamente ampla e plural.

2 O TERMO *COMUNIDADE INTERNACIONAL* NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA GOVERNANÇA MAIS AMPLA E GLOBAL

O termo comunidade internacional é usado com frequência nos textos de relatórios e resoluções de órgãos da ONU. A expressão é comum aos internacionalistas, ainda que sua significação possa ser evasiva e polissêmica. Seu uso generalizado dilui seu significado exato e pode ser impulsionado pelos ideais e interesses da parte de quem o invoca.

Os debates sobre o que vem a ser a *comunidade internacional* congregam acadêmicos do domínio das RI, tomadores de decisão, bem como funcionários públicos internacionais e das próprias instituições internacionais. Quando o CSNU utiliza o termo *comunidade internacional* em suas resoluções e, notadamente, naquelas em que também lança mão da ideia de R2P, abre-se valorosa oportunidade de indagar o que é a comunidade internacional e quem a integra.

Ao empregá-lo, estaria o CSNU se dirigindo somente às grandes potências capazes de agir tempestivamente frente às crises humanitárias, autorizando, por vezes, até o uso da força para a proteção de civis, ou, estaria conclamando a participação de todos os membros da organização? Ou ainda, nas resoluções do conselho, o termo *comunidade internacional* significaria o mesmo que quando é utilizado nos relatórios do secretário-geral da ONU (SGNU)[4] sobre os mais diversos temas de-

4. Ver UN (2009; 2010b; 2011; 2012b; 2013, 2014a; 2015a).

batidos pela organização? Conforme será demonstrado, em cada situação diferente o significado pode remeter a um grupo distinto de atores.

Segundo Michel Rocard (2013), apesar da frequência com que a frase é empregada, é difícil discernir seu significado preciso. Para alguns, a comunidade internacional simplesmente não existe. Para outros, o termo refere-se, de forma mais pragmática, a todos os países quando estes decidem agir em conjunto. Segundo o autor, uma questão muito mais importante, mas igualmente ambígua, seria o papel desempenhado pela comunidade internacional e o nível de responsabilidade que lhe caberia.

No entanto, para Dennis Schmidt (2015, tradução nossa), o cerne da questão recai "muito menos sobre papel e o primado do direito que sobre o grau de inter-relação humana, o sentimento de pertencimento, e a construção e percepção do que diferencia 'nós' dos 'outros'".

Mais intrigante, porém, é a noção de que, enquanto o poder e a esfera de influência da comunidade internacional não estão sustentados por qualquer fator material concreto, sua autoridade pode derivar do simples uso do termo, juntamente com as práticas e os aportes normativos que lhes são atribuídos (Mitrani, 2008, p. 1). Fundamentalmente, o conceito é uma construção sociológica de uma associação humana cujos integrantes compartilham características de identidade (Tönnies, 1887).[5] A partir desse conceito, pode-se analisar o fenômeno político da comunidade internacional por dois prismas: por uma perspectiva ontológica e por uma discursiva.

Tendo as RI como lente de análise, um estudo ontológico (do ser, do objeto analisado) da comunidade internacional costuma colocar em evidência: *i)* a perspectiva histórica da noção de surgimento e evolução de comunidades de segurança (Deutsch *et al.*,1969; Adler e Barnett, 1998), *ii)* as questões jurídicas em contexto em que emerge o direito internacional (Bull, 2002; Nardin, 1983), amparando a compreensão de criação da ONU; e *iii)* uma perspectiva política, que nas relações internacionais é bem desenvolvida pela Escola Inglesa (Bull, 2002; Wight, 1991; Buzan, 2014).

Em relação especificamente à contribuição política, de base ontológica, da Escola Inglesa sobre a questão, aponta-se a dificuldade de relacionar o conceito de comunidade internacional à tríade proposta por essa vertente teórica: sistema internacional, sociedade internacional e sociedade mundial.[6] Essas três etapas de

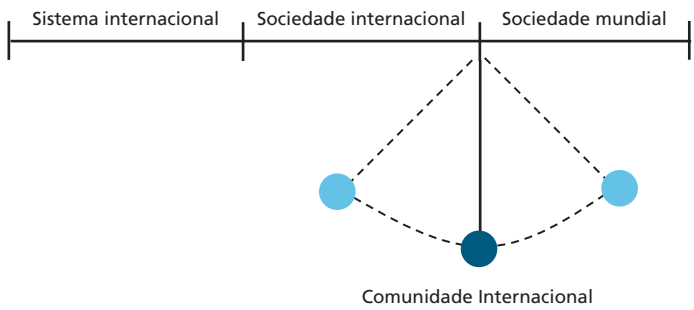
5. O termo comunidade, enraizado nos escritos sociológicos, denota associação humana cujos integrantes compartilham características de identidade. Ferdinand Tönnies, em seu *Gemeinschaft und Gesellschaft*, apresenta dois conceitos – os quais mais tarde poderiam ser considerados tipos ideais – para examinar o processo de construção de associações sociais pacíficas: *Gemeinschaft* (comunidade) e *Gesellschaft* (sociedade).

6. Um sistema internacional é formado quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre estes, e suas decisões possuem impacto suficiente nas decisões dos outros atores. A sociedade internacional, por sua vez, existe quando um grupo de Estados – conscientes de certos interesses e valores comuns – forma uma sociedade em que os membros desta se sentem vinculados a um conjunto de regras comuns em suas relações uns com os outros, e participação no funcionamento das instituições comuns. Por fim, a sociedade mundial toma indivíduos, organizações não estatais e a população global como um todo como o foco de identidade e acordos globais (normas comuns e valores em nível do indivíduo, mas transcendendo o Estado) (Bull, 2002).

desenvolvimento das RI são desenvolvidas essencialmente com foco nos atores que pertencem a cada uma das categorias (Mitrani, 2008; Widlak 2015) – ou seja, os três conceitos divergem em sua composição.

Porém, a afinidade entre o conceito de *sociedade internacional* – da Escola Inglesa – e de *comunidade internacional* – aqui analisada e amplamente utilizada nos textos da ONU – convida a uma tentativa de usar o entendimento teórico de sociedade internacional como uma alavanca eficaz para retratar a comunidade internacional como um fenômeno político da atualidade. Ambos os conceitos utilizam referências a elementos comuns entre civilizações e culturas, para interpretar as interações dos atores no âmbito internacional e entender o estabelecimento de normas e instituições comuns entre estes. Porém, as características atuais da comunidade internacional enquadrá-la-iam em contexto de transição entre a sociedade internacional e a sociedade mundial.

FIGURA 1
Comunidade internacional *versus* três traduções da Escola Inglesa



Elaboração dos autores.

Uma possibilidade de lidar com essa situação transitória seria lançar luz sob análises de cunho epistemológicas, em que se ressaltam dois elementos discursivos para a análise: a relação entre os membros da comunidade internacional e os valores comuns que os congregam. Verifica-se, portanto, que o conceito de comunidade internacional pode ser compreendido por pressupostos construtivistas de construção mútua (agente-estrutura). Essa análise de coconstrução tem base discursiva – na capacidade da comunidade ao se autorreferenciar, construir-se (Widlak, 2015) – e epistemológica – especialmente nas relações que se estabelecem entre o sujeito e o objeto do conhecimento (Mitrani, 2008).

Filosoficamente, é possível entender a comunidade internacional como representante dos interesses da humanidade como um todo, mas a possibilidade de identificação e designação de *comunidade internacional* em termos políticos nem sempre é convincente, devido à falta de consenso – entre os agentes políticos – quanto ao significado do termo. Em outros termos "A comunidade internacional ganha vida mais por causa da substância a que aspira, e não em razão da entidade que representa" (Ogata, 2002, p. 39, tradução nossa).

Portanto, parece imprudente tentar determinar a *comunidade internacional* por aquilo que ela "é" – ou seja, por uma perspectiva ontológica –, mas pode-se buscar identificá-la axiologicamente: pelos valores filosóficos e morais e fundamentais que a regem. Nesse sentido, essa comunidade seria a totalidade de regras, procedimentos e mecanismos destinados a proteger os interesses coletivos da humanidade, com base na percepção de valores compartilhados. Dessa forma, correlacionar-se-ia esse processo às relações entre os atores com base nas estruturas estabelecidas (Tomuschat, 1999).

Resumidamente, afirma-se que a comunidade internacional compõe-se e atua conforme o contexto que se apresenta.[7] Essa linha de raciocínio busca sustentar as análises que se seguem, em que se apresentam as organizações não governamentais (ONGs) como atores da comunidade internacional participantes e operacionais, até mesmo em situações que envolvam temas sensíveis, apreciadas pelo CSNU nas mais diversas ocasiões. A fórmula Arria, como método de trabalho do órgão, e a R2P, como norma de RI, são exemplos disso.

3 EM BUSCA DE MAIOR LEGITIMIDADE NO CSNU: A EVOLUÇÃO DE MÉTODOS DE TRABALHO

Cabe recordar que a criação da ONU em 1945 estabelece um novo parâmetro de interação resultante do fortalecimento da noção de comunidade internacional, pautado pelo surgimento de propósitos, princípios, normas, crenças e valores compartilhados, transmutados na Carta das Nações Unidas – ainda que o termo não esteja presente na Carta, conforme dito.

No documento constitutivo, estão descritos os principais objetivos da organização, quais sejam: *i)* manter a paz e a segurança internacionais; *ii)* desenvolver relações amistosas entre seus membros; *iii)* aprofundar a cooperação internacional para resolução dos diversos problemas internacionais; e *iv)* buscar harmonizar a ação das nações para consecução desses objetivos (ONU, 1945). Já, no que tange a seus princípios, podemos elencar:

- a igualdade soberana entre as nações;
- o cumprimento dos acordos – especialmente, as obrigações assumidas em conformidade com a Carta;

7. A comunidade internacional costuma ser invocada em casos de conflitos armados, como foi o caso da Guerra do Golfo (1991), do Kosovo (1999), do Afeganistão (2001), do Iraque (2003) e da Líbia (2011). Também se invoca a comunidade em questões sobre proliferação nuclear, energia renovável, fome, alimentos geneticamente modificados, pandemias e aquecimento global. A comunidade internacional faz-se presente para acompanhar processos eleitorais, para denunciar violações dos direitos humanos, nas negociações sobre comércio mundial etc. Nessas mais diversas situações, os atores, as regras e os procedimentos a quem o fenômeno político da comunidade internacional se remete são certamente diferentes.

- a abstenção do uso da força em desconformidade com os objetivos da organização;
- a resolução pacífica de controvérsias;
- a segurança coletiva; e
- a não interferência em assuntos domésticos de outros Estados (ONU, 1945).

Desde a criação da Organização das Nações Unidas, os cinco membros permanentes do CSNU foram responsáveis pela gestão dos conflitos internacionais – qualquer resolução do órgão, para ser aprovada, deve passar pelo crivo do P-5 (ONU, 1945). Essas regras decisórias, estabelecidas ainda na Conferência de Yalta, suscitaram questionamentos – por parte de outros Estados e movimentos em prol da mudança institucional – por alteração das regras decisórias. Observados ainda durante a criação da ONU, na Conferência de São Francisco, esses questionamentos se davam em relação à distribuição de poder de votação – especialmente do poder de veto –, do CSNU (Garcia, 2012).

Entretanto, desde sua criação, há setenta anos, somente uma reforma formal foi feita em relação aos números de assentos, que aumentou os membros não permanentes do órgão de seis para dez e foi formalizada em 1965. As críticas de que a atual composição não é mais representativa encontram-se amplamente difundidas (Hosli *et al.*, 2011; Luck, 2006), mas a possibilidade real de uma nova reforma formal ocorrer em um futuro próximo é praticamente inexistente, dadas as próprias regras de mudança institucional instituídas na Carta da ONU (Baccarini, 2014).

Por sua vez, desde 1946, as regras de procedimento provisórias – relativamente informais, dado que nunca foram formalizadas – definem o *modus operandi* do CSNU. Adotadas no primeiro encontro do conselho, tais regras e procedimentos foram emendados várias vezes ao longo de 1946; posteriormente, em 1950, 1969 e 1974. Finalmente, em 1982, teve sua versão atual (UN, 1983).

A criação de instituições informais estabelece-se como mecanismo de mudança institucional do CSNU, que possibilita à estrutura adaptar-se ao longo do tempo às diversas alterações no contexto político e de equilíbrio entre os agentes, principalmente quando as instituições formais não permitem essa adaptação (Baccarini, 2014). Ao não formalizar as regras de procedimento provisórias, opta-se por relativa flexibilidade, que permite ao órgão adequar-se a um contexto. Assim, dá-se respostas, em alguma medida, às constantes pressões por reformas do órgão.

Se as reformas na Carta estão travadas, ocorreram modificações nos métodos de trabalho do CSNU, aumentando a abertura e a *accountability* do órgão (Weiss, 2003), além de maior participação por meio de consultas de outros Estados não membros do órgão, consideradas um desenvolvimento em sua estrutura informal (Hurd, 1997).

Já em 1946, alguns métodos e procedimentos que posteriormente seriam elaborados ou aprimorados eram vislumbrados nas regras iniciais. Previa-se, por exemplo, a necessidade de declarações orais e escritas do secretário-geral (Regra 22), a criação de comissões e comitês (Regra 25) e a elaboração de rascunhos (Regra 35), de forma a facilitar a tomada de decisão. Além disso, a partir da Regra 39, Estados não membros do órgão (Regra 37) e inclusive membros do Secretariado ou "outras pessoas" de competência reconhecida poderiam ser convidados para provimento de informação ou assistência em questões específicas (Regra 39). Em relação ao formato dos tipos de encontros, também se esperava a possibilidade e até mesmo a necessidade de encontros privados (Regra 48 e Regra 51), além dos públicos tradicionais (Regra 48) (UN, 1946).

Em resposta a esses anseios por maior participação (*accountability* e transparência do órgão), foi criado, em 1993, o Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council (Grupo de. Trabalho de Composição Aberta sobre a Questão da Representação. Equitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e Outros Assuntos Relativos ao Conselho de Segurança) (UN, 2007b), com o objetivo de debater a membresia, distribuição de poder de votação e reforma nos métodos de trabalho no processo de tomada de decisão.

O primeiro grupo de questões elencadas foi a expansão dos membros nas categorias atuais (permanentes e não permanentes) e alternativas (semipermanentes) e o poder de veto. Apesar dos intensos debates travados sobre a reforma formal do órgão, os Estados não conseguiram avançar nas negociações, até mesmo por intermédio e auxílio do presidente da Assembleia Geral da ONU (AGNU) e seu Grupo de Amigos.[8]

O travamento das negociações quanto à possibilidade de reforma formal favoreceu a emersão de instituições e reformas informais no órgão (Baccarini, 2014). Esse processo aumentou a importância do segundo grupo de questões do *working group*, que versava sobre os métodos de trabalho, a transparência e a participação dos membros não permanentes (UN, 2004) e apresentou algumas conquistas e resultados esperados ao longo dos anos.

Alguns métodos possuem impacto mais específico, focado no provimento de informação sobre os trabalhos do órgão. Os *wrap-up sessions*, por exemplo, iniciados em 2000 pelo representante de Bangladesh (UN, 2000), são revisões do que foi feito após cada presidência, como um balanço final. Normalmente realizadas por membros não permanentes, essas revisões se reduziram drasticamente a partir de

8. Para mais informações dos debates ao longo dos anos, ver UN (2002; 2004; 2007c; 2008; 2009).

2003, mesmo adquirindo caráter público, tendo, em 2012, retornado com um pouco mais de força após a inserção do item na agenda *Implementation of Note S/2010/507*, após a Nota Presidencial S/2012/922 (UN, 2012a) sugerir sua retomada.

Outro método de informação, ligado à diplomacia preventiva, são os *horizon-scanning briefings*, iniciados em 2010. O objetivo é a realização de um *briefing* político e de segurança pelo secretário-geral, focando-se nos riscos e conflitos potenciais. Entretanto, sua interatividade foi gradativamente reduzida, e o formato acabou sendo abandonado a partir de 2014 (Security Council Report, 2017).

Em 2009, surge um novo formato, o *informal interactive dialogues*,[9] que tratam de situação específica, os participantes são oficiais, normalmente de alto nível, e o acesso é limitado aos membros do conselho. Esses diálogos se diferenciam de outros formatos, como a fórmula Arria, que será posteriormente abordada.

Outros métodos, entretanto, são criados de forma a permitir maior participação e reduzir os questionamentos quanto à legitimidade do órgão. Uma das mais importantes práticas implementadas ao longo da evolução dos métodos do CSNU foi o sistema de consultas com contribuintes das operações de paz, a partir de 1993, por meio de encontros formais, o que permitiu maior participação e influência desses atores em decisões relacionadas às operações de paz. Entretanto, sua implementação sempre foi parcial e de pouco impacto prático na tomada de decisão, apesar das declarações do conselho indicando o contrário (UN, 1994a; 1994b; 1996; 1998).

Nossa atenção foca-se, entretanto, em modificações que também possibilitaram *inputs* de diferentes atores; em especial, membros da sociedade civil organizada. Se, por um lado essas consultas aos contribuintes das operações de paz constituem tentativa de incluir a participação de Estados na tomada de decisão, com vistas a – em alguma medida – reequilibrar o processo decisório, por outro, a fórmula Arria possibilita a participação de outros atores neste.

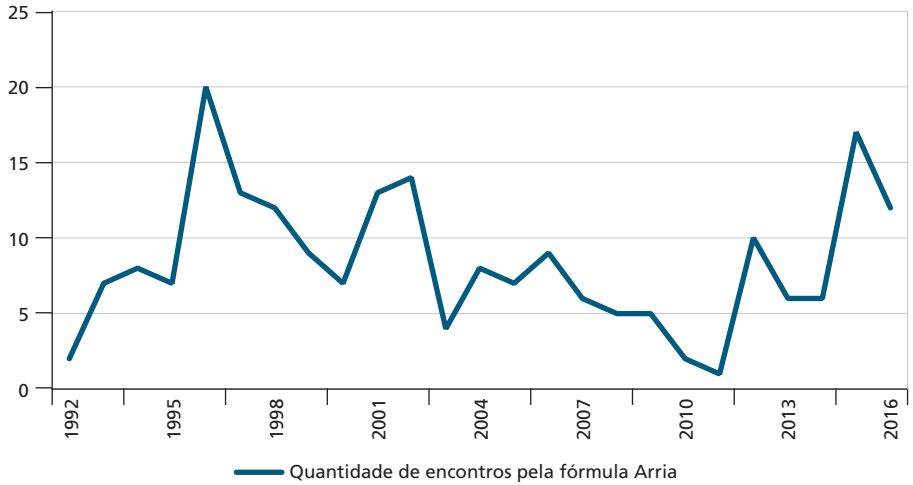
Implementada pela primeira vez em 1992, pelo embaixador Diego Arria, a fórmula Arria é reconhecida como um "fórum flexível e informal", cujos encontros estão descritos no Suplemento dos Repertórios das Práticas do Conselho de Segurança de 1993-1995 como encontros não formais em que um ou mais membros do CSNU convidam representantes de Estados-membros sem assento no conselho, representantes de atores não estatais – ou de Estados não reconhecidos –, de organizações intergovernamentais ou não governamentais – até mesmo locais –, altos oficiais da ONU ou indivíduos da sociedade civil para prover o

9. O novo formato de encontro (*informal interactive dialogues*), também começou a ser realizado em paralelo aos trabalhos da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), e, desde 2009, realiza-se anualmente, sob esse formato, reunião informal específica sobre o tema da Responsabilidade de Proteger (R2P), que congrega países-membros da organização, OIs, membros representantes de instituições da sociedade civil e especialistas (Rocha, 2013).

CSNU de informações relevantes de diferentes palcos dos conflitos (UN, 2006; 2010a). Conforme será analisado mais adiante, esse tipo de encontro favorecerá a participação de novos atores em temas relativos à R2P.

Tal método apresentou ascensão na década de 1990, com ligeira queda a partir dos anos 2000 e posterior recuperação a partir de 2011, conforme demonstrado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Quantidade de encontros pela fórmula Arria (1992-2016)



Fonte: Security Council Report (2016a).

Por fim, as regras de procedimentos provisórias do CSNU somente previam a possibilidade de decisão via resolução. A partir da década de 1990, surgem as declarações presidenciais e de imprensa, de forma a responder diferentes demandas. As primeiras possuem atualmente *status* de decisão formal e são conhecidas como notas presidenciais, transmitindo uma declaração em nome do órgão como um todo. Já as declarações de imprensa são utilizadas para esclarecer sobre uma atuação específica e questões referentes às sanções, para realizar declarações para eventos específicos – como atos terroristas, desastre natural e morte de algum chefe de governo –, em necessidade de mensagens políticas, em momentos de eleições e conferências internacionais etc.

Enfim, diversas foram as variações realizadas nos métodos de trabalho do CSNU, com vistas a atender aos anseios de membros da ONU e da sociedade civil em geral acerca de transparência da atuação do órgão e por maior democratização e acesso aos canais decisórios.[10] Ao mesmo tempo, essa readequação da interação

10. Para informações específicas sobre as diversas opções e alterações nos métodos de trabalho, ver os *Special Research Reports* de 2007, 2010 e 2014 (Security Council Report, 2007; 2010; UN, 2014) e o *Updater Report* (Security Council Report, 2008), publicados pelo *Security Council Report*.

agente-estrutura gerou certa confusão e dificuldade na compreensão dos procedimentos de tomada de decisão.

Para esclarecer sobre os formatos e os tipos de decisões, o presidente do CSNU publicou as notas presidenciais S/2006/507, S/2007/749 e S/2008/847. Finalmente, promulgou a Nota Presidencial S/2010/507,[11] sobrepondo uma à outra (UN, 2010a).

De acordo com a Nota Presidencial 507 de 2010, representada no quadro 1, os encontros são diferenciados em: *i)* públicos (em que ações são tomadas, juntamente com *briefings* e debates); e *ii)* privados (para conduzir discussões e/ou ações, sem presença do público ou imprensa). Além desses dois principais tipos de formatos, a nota apresenta características específicas de consultas e diálogos informais e da fórmula Arria.

A participação dos membros do CSNU – em especial, não permanentes – e não membros nas negociações é variada, assim como de representantes da sociedade civil. Dependendo do tipo, pode ou não ocorrer registros oficiais e/ou *briefing*s –quando há necessidade de esclarecimento prévio da situação a ser tratada – formais e/ou informais, por parte do presidente do Conselho de Segurança da ONU, dos órgãos subsidiários e/ou do Secretariado. A localização das reuniões usualmente depende da formalidade e de membros participantes de tais reuniões, sendo estas realizadas na Câmara do CSNU ou do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), na Sala de Consultas do CSNU, na Sala de Conferência e até mesmo em missões permanentes de algum membro – caso da fórmula Arria (UN, 2010a).

Em relação aos resultados do processo decisório (resoluções, declarações de mídia e presidenciais), a Nota Presidencial S/2010/507 reafirma que a participação na elaboração de rascunhos – seja de resoluções, declarações presidenciais ou de imprensa – deve ser aberta a todos os membros do órgão e, caso possível, que Estados-membros da ONU, organizações regionais, grupos de amigos e vizinhos afetados também possam ser consultados (UN, 2010a).

Entretanto, a implementação da nota foi parcial, gerando posterior questionamento por parte do grupo informal de trabalho quanto às oportunidades de *inputs*[12] no processo decisório (Security Council Report, 2010, 2016b; 2014).

11. Para mais informações, ver UN (1999; 2007a; 2008; 2010a; 2012).

12. Os conceitos de *input* e *outputs* foram cunhados para análise de políticas públicas domésticas e readequados para o estudo de política internacional, em especial de organizações internacionais (OIs), por Rittberger, Zangl e Kruck (2006). Esses conceitos buscam determinar a demanda imposta pela influência e pelo poder de diversos atores no processo decisório de uma OI (*input)* e os consequentes tipos de decisão, ou resultados, que advêm do que os autores denominam de "processo de conversão", ou tomada de decisão (*ouputs).* Esses *outputs* podem ser programas políticos e atividades operacionais ou de informação. Na falta de uma boa tradução para os termos, optou-se por preservar sua versão em língua inglesa.

QUADRO 1
Formatos dos encontros[1] relacionados ao CSNU

Nomes dos encontros			Participação de não membros do conselho[2] na discussão	*Briefing* pelo Secretariado da ONU	Registros oficiais	Local
Encontros do Conselho de Segurança da ONU (§36)	Encontros públicos	Debate aberto	Não membros do conselho podem ser convidados a participar da discussão a seu pedido	Pode ser realizada	Publicados	Câmara do Conselho de Segurança da ONU
		Debate	Não membros do conselho diretamente relacionados ou afetados ou que têm interesse especial na questão em consideração podem ser convidados a participar da discussão a seu pedido	Realizada		
		Briefing	Somente membros do conselho podem realizar declarações após os *briefings*	Realizada		
		Adoção	Não membros do conselho podem ou não serem convidados a participar da discussão a seu pedido	Não realizada		
	Encontros privados[3]	Encontros privados	Não membros do conselho podem ser convidados a participar da discussão a seu pedido	Pode ser realizada	Deita uma única cópia, mantida pelo secretário-geral	Câmara do Conselho de Segurança da ONU
		Encontros com países contribuintes de tropas (TCC – *troop countributing countries*)	Partes descritas na Resolução nº 1.353/2001 são convidadas a participar da discussão de acordo com a resolução	Pode ser realizada		Câmara do Ecosoc ou Sala de Conferência
Encontros dos membros do Conselho de Segurança da ONU	Consultas informais de todo (envolve todos os membros do CSNU) (§20-27)		Países não membros do CSNU não são convidados	Pode ser realizada	Não são feitos	Sala de Consultas do Conselho de Segurança da ONU
Diálogo informal (§59)			Somente por convite	Pode ou não ser realizada	Não são feitos	Sala de Conferência
Fórmula Arria (§65)			Somente por convite	Normalmente não realizada	Não são feitos	Sala de Conferência ou missão permanente de um membro do CSNU

Fonte: UN (2012c, p. 88, tradução nossa).
Notas: [1] Somente aqueles que aparecem na Nota Presidencial S/2010/507 do presidente do CSNU estão na tabela.
[2] Qualquer Estado-membro da ONU que não é membro do CSNU – seja participando a pedido próprio ou convidado pelo conselho – é convidado a encontros formais do CSNU, nos termos da Regra 37 das Regras de Procedimento Provisórias. Membros do Secretariado da ONU e outras pessoas participando de reuniões formais do conselho são convidados nos termos da Regra 39.
[3] Encontros fechados ao público. Estados-membros da ONU que não são membros do CSNU podem ser convidados a estarem presente.

A elaboração de rascunhos, por exemplo, tanto de resoluções quanto de declarações presidenciais e de imprensas, passa por um recrudescimento a partir de 2010, quando os membros permanentes ocidentais (Estados Unidos, França e Reino Unido) assumem a função, tornando-se *penholders*, ou países líderes. Nesse novo sistema, esses Estados elaboram um rascunho e, após posterior aprovação dos outros dois membros permanentes (China e Rússia), o apresentam para aprovação final aos membros não permanentes, que são desencorajados a fazer emendas substantivas (Security Council Report, 2010, 2016b; 2014).

Dessa forma, o sistema de *penholder* vem ameaçando os avanços em relação a maior participação no processo decisório, tendo-se em vista que as decisões substantivas do CSNU são tomadas após a elaboração de rascunhos e aprovação dos membros. Assim, essa participação via novos formatos e métodos de trabalho – assim como em comissões e comitês – corre o risco de ser esvaziada, ao ter de enfrentar a centralização do processo pelos membros permanentes.

A expectativa é que reações por parte de membros não permanentes, que nos dois últimos anos vêm assumindo a redação de alguns rascunhos, possam quebrar esse movimento (Security Council Report, 2016b).

4 A NORMA DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NA ONU: O DESLOCAMENTO DO FOCO DA SOBERANIA DO ESTADO À PROTEÇÃO DO INDIVÍDUO

Se, por um lado, a estrutura se altera e é alterada por meio de reformas em seu processo decisório, por outro, a emergência de nova norma pode resultar em futuras readaptações na relação agência-estrutura, o que ocasionaria diferentes respostas às questões internacionais. A criação e a posterior institucionalização da R2P, seja mudando a estrutura organizacional,[13] seja na alteração de processos,[14] é notadamente um exemplo disso.

Poucos termos popularizaram-se tanto nas últimas décadas como a R2P (Rocha, 2013). Seu fundamento finca raízes no pressuposto segundo o qual nas situações em que o Estado não é capaz de proteger sua própria população de atrocidades em massa previstas nas normas humanitárias, ou negligencia sua obrigação de fazê-lo, essa responsabilidade recai sobre a chamada *comunidade internacional* (UN, 2005). Percebe-se desde já que o princípio evoca um meio-termo entre a proteção de civis e o respeito à soberania estatal (ICISS, 2001a).

13. Criando-se cargos específicos juntos ao Secretariado-Geral da ONU e a adoção de relatórios anuais sobre o tema, por exemplo.

14. Por exemplo: diálogos informais junto à Assembleia Geral da ONU, resoluções do Conselho de Segurança da ONU e fórmula Arria sobre R2P.

A ideia de R2P foi elaborada pela Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS, na sigla em inglês) em 2001,[15] mas apenas em 2005 foi adotada, em encontro de cúpula, pela Organização das Nações Unidas, após reunião da AGNU. A ocasião é considerada um marco na institucionalização da norma no seio da ONU, uma vez que a declaração final foi aprovada por unanimidade pelos Estados-membros[16] (Bellamy, 2009; Thakur e Weiss, 2009; Pattison, 2010; Evans, 2011; Rocha, 2013).

Observa-se, no texto final resultante da Cúpula Mundial de 2005, uma ênfase na exigência de autorização do CSNU para o uso da força para fins humanitários, o que viria a ser denominando de *R2P lite*. Isso em razão de que, para Weiss (2012), a linguagem do documento final parece retórica, prolixa e muito mais vaga quando comparada à proposta da ICISS, que cunhou o termo.[17]

No que concerne à continuidade da evolução normativa da R2P, destaca-se o importante papel do então secretário-geral da Organização das Nações Unidas Ban Ki-Moon. Em janeiro de 2009, o SGNU lançou o relatório intitulado *Implementando a Responsabilidade de Proteger* (UN, 2009) – primeiro amplo documento da ONU, que trata especificamente sobre a R2P.

Ban Ki-Moon sugeriu no texto uma abordagem da R2P em três pilares: *i)* a responsabilidade primária do Estado de proteger sua população de genocídios,

15. O relatório *Responsabilidade de Proteger* foi formulado pela Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS), composta por doze especialistas, de diferentes países. A comissão consultou ampla gama de atores, e, em um ano, seus integrantes visitaram diversos países, incluindo-se os países permanentes do CSNU. A fim de obter o mais amplo leque de opiniões dos funcionários nacionais e regionais, foram convidados representantes de sociedade civil, organizações não governamentais (ONGs), instituições acadêmicas e grupos de reflexão para cada uma das reuniões (ICISS, 2001b).

16. O documento final da Cúpula Mundial foi aprovado por unanimidade, e a norma de R2P foi incorporada no §138 e no §139: "Cada Estado é responsável por proteger as suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. Essa responsabilidade implica a prevenção dos referidos crimes, incluindo a incitação à prática dos mesmos, pelos meios necessários e apropriados. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos em conformidade com a mesma. A comunidade internacional, quando necessário, deve incentivar e ajudar os Estados a cumprirem essa responsabilidade e devem apoiar as Nações Unidos na criação de um dispositivo de alerta rápido" (UN, 2005, §138, tradução nossa).

"A comunidade internacional, através da ONU, deve igualmente usar os meios diplomáticos e humanitários apropriados, bem como outros meios pacíficos, em conformidade com os capítulos VI e VIII da Carta das Nações Unidas, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. Nesse contexto, estamos dispostos a agir coletivamente, de maneira atempada e decisiva, através do CSNU, em conformidade com a Carta, incluindo-se o capítulo VII, em base caso a caso e em cooperação com as organizações regionais pertinentes, se for caso disso, se os meios pacíficos se revelarem insuficientes e as autoridades nacionais não estiverem manifestamente a proteger suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a depuração étnica e os crimes contra a humanidade. Sublinhamos a necessidade de a AGNU continuar a examinar o dever de proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra,a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade e suas repercussões, tomando em consideração os princípios da Carta e do direito internacional. Tencionamos igualmente empenhar-nos, conforme necessário e apropriado, em ajudar os Estados a reforçarem sua capacidade para proteger suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a depuração étnica e crimes contra a humanidade, bem como em prestar assistência aos países em que existam tensões susceptíveis de levar à eclosão de uma crise ou de um conflito" (UN, 2005, §139, tradução nossa).

17. Visto que o texto aprovado pela Cúpula Mundial em 2005 contrasta com relação ao proposto pela ICISS em 2001. Assim a AGNU acordou que o uso da força sob os auspícios da norma deve ser sancionado pelo CSNU (Weiss, 2002).

crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade; *ii)* a responsabilidade da comunidade em assistir os Estados no cumprimento da suas obrigações; e *iii)* e a responsabilidade da comunidade internacional em agir a tempo e de forma decisiva, a fim de proteger e prevenir as populações de atrocidades humanitárias, caso em que o próprio Estado não o faça, em conformidade com a Carta das Nações Unidas (UN, 2009). Assim, sem alterar a proposta aprovada em 2005, o SGNU apresenta de forma mais didática a norma, que essencialmente desloca o foco da autonomia do Estado para a responsabilidade que este possui sobre sua população. De forma subsidiária, a comunidade internacional pode agir em nome da responsabilidade primária que o Estado possui, mas não executa, para tomar medidas inclusive contra o próprio Estado. Notável, portanto, a flexibilização que tal ideia trouxe ao princípio da soberania.

Desde então, o SGNU tem elaborado anualmente relatórios específicos sobre a R2P, normalmente seguidos de debates informais abertos na AGNU, em que participam, além dos Estados-membros interessados, OIs e ONGs (Hofmann, 2015).

No que tange ao CSNU, sabe-se que uma das formas mais eficazes para que o órgão possa conferir visibilidade a uma norma emergente e de endossa-la é através da sua inclusão e de sua linguagem, aqui no caso a R2P, em suas resoluções. Ou seja, aplicando os pressupostos normativos – da R2P – em suas resoluções, o órgão valida a nova norma. Dessa maneira, desde 2006, 25 resoluções e seis declarações presidenciais fizeram referências à R2P.[18] Significativamente, 21 dessas resoluções foram aprovadas a partir de fevereiro de 2011, o que parece indicar tendência crescente para a assimilação da R2P, como o objetivo de prevenção e resolução de conflitos, além de maior disposição por parte do conselho em incorporar os princípios da R2P em sua estrutura operacional.[19]

Contudo, tanto os Estados-membros da ONU quanto o P5 (países titulares de assento permanente no CSNU), em particular, ainda necessitam desenvolver parâmetros políticos para determinar ações apropriadas, satisfatórias e responsáveis na imposição da paz. A esse exemplo, aponta-se a iniciativa brasileira de 2011, conhecida como responsabilidade ao proteger, de amadurecer a forma de aplicar

18. As resoluções que citam explicitamente a R2P ou que usam sua linguagem podem ser encontradas na International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP). Disponível em: <goo.gl/CVoc>. Acesso em: 10 fev. 2015.

19. De acordo com Hofmann (2015, p. 15), destacam-se as resoluções relativas à R2P entre 2005 e o final de fevereiro de 2011: 1.653 (2006), sobre o Congo e o Burundi; 1.674 (2006) e 1.894 (2009), sobre a proteção dos civis nos conflitos armados; 1.706 (2006), sobre o Sudão/Darfur; 1.970 (2011) e 1.973 (2011), sobre a Líbia. Resoluções referentes à R2P entre março de 2011 e agosto de 2015: 1.975 (2011) e 2.226 (2015), sobre a Costa do Marfim; 1.996 (2011), 2.109 (2013), 2.155 (2014), 2.187 (2014), 2.206 (2015) e 2.223 (2015), sobre o Sudão do Sul; 2.014 (2011), sobre o Iêmen; 2.016 (2011), 2.040 (2012) e 2.095 (2013), sobre a Líbia; 2.085 (2012), 2.100 (2013), 2.164 (2014) e 2.227 (2015), sobre o Mali; 2.093 (2013), sobre a Somália; 2.117 (2013) e 2.220 (2015), sobre armas leves e de pequeno calibre; 2.121 (2013), 2.127 (2013), 2.134 (2014), 2.149 (2014), 2.196 (2015) e 2.217 (2015), sobre a República Centro-Africana; 2.139 (2014) e 2.165 (2014), sobre a Síria; 2.150 (2014), sobre a proteção contra o genocídio; 2.171 (2014), sobre a prevenção de conflitos armados; E 2.185 (2014), sobre o papel da polícia nas missões de manutenção da paz; 2.211 (2015), sobre a República Democrática do Congo; e E 2228 (2015), sobre o Sudão.

a responsabilidade de proteger em conflitos armados, sobretudo em situações em que se requer o uso da força.[20]

Ao passo que a norma da R2P tem sido gradualmente institucionalizada nas instâncias onusianas, a sociedade civil procurar institucionalizá-la também no terceiro setor: criando ONGs, institutos e *think tanks* específicos para o tema. Assim, destaca-se que – em paralelo ao processo na ONU – é importante apresentar o desempenho de fundações e organizações filantrópicas, como atores não governamentais ou apoiadores de ONGs, nos estágios iniciais do movimento responsabilidade de proteger.

Nesse sentido, salienta-se a iniciativa do Movimento Federalista Mundial-Instituto de Política Global (WFM-IPG – em inglês, World Federalist Movement-Institute for Global Policy (WFM-IPG) e Oxfam International (Oxfam), com apoio do governo do Canadá, de criar, em 2003, uma comissão internacional para levar o debate da R2P à sociedade civil global. A composição da comissão e os caminhos trilhados por esta podem ser vistos como base para a articulação das ONGs em torno do projeto Responsabilidade de Proteger: Engajando a Sociedade Civil (R2P-CS – em inglês, Responsibility to Protect: Engaging Civil Society),[21] que, por sua vez, promoveu a criação de duas grandes plataformas da sociedade civil, que congregam em si ONGs, acadêmicos, funcionários internacionais e especialistas (Centro Global para a Responsabilidade de Proteger – GCR2P, na sigla em inglês – e a Coalizão Internacional para a Responsabilidade de Proteger – ICRtoP, na sigla em inglês) (Bellamy, 2009).[22]

A despeito da aparente aceitação do conceito por aquela que seria a *comunidade internacional*, conforme visto, existe ainda, tanto da parte de Estados quanto da ONU ou de organizações da sociedade civil, muito ceticismo em relação à R2P.[23] As críticas, frequentemente, gravitam em torno de sua aplicabilidade (Rocha, 2013). Uma questão fundamental é a de apontar de quem é a responsabilidade e para quem se destina. Obviamente, na legalidade do atual sistema internacional,

20. O surgimento da responsabilidade ao proteger (RwP) ocorre após a resolução do CSNU de 2011 autorizar o uso da força na Líbia sob os auspícios da norma de R2P. Lembra-se que "A crise na Líbia e sua repercussão na Síria fez que o Brasil denunciasse o emprego inapropriado do conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) para justificar ações que excediam o mandato contido na Resolução 1.973 do CSNU. Na percepção brasileira, abriu-se, ali, precedente negativo no tratamento de intervenções humanitárias. Por isso, o país propôs qualificar o conceito, mediante a adoção simultânea da Responsabilidade ao Proteger (RwP)" (Rocha e Rocha, 2015, p. 137).

21. O R2P-CS tem o intuito de envolver a sociedade civil no avanço das discussões sobre a R2P e obter respostas antecipadas e efetivas dos governos e da comunidade internacional, para proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e a limpeza étnica (Bellamy, 2009).

22. O R2P-CS desempenhou um papel importante por meio de consultas globais contínuas; por exemplo, organizando um seminário sobre R2P no Fórum Social Mundial de 2003, realizado no Brasil. O projeto buscou também o apoio de ONGs de âmbito global, ao promover esforços na divulgação do conceito ao público e fazendo *lobby* junto às delegações permanentes em Nova York (Bellamy, 2009, p. 71).

23. Destacam-se alguns autores que se posicionam criticamente em relação à elaboração e ao desenvolvimento da norma: David Chandler, José Manuel Pureza, Noam Chomsky, Aidan Hehir, Mohammed Ayoob, Philip Cunliffe, Helen Dexter Jeremy Moses.

no qual a R2P depende da autorização do CSNU, a norma não será executada contra nenhum dos P-5, ou a algum de seus aliados.

5 A REUNIÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU COM A SOCIEDADE CIVIL SOBRE A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Entender o percurso realizado da construção da ideia à institucionalização da norma de responsabilidade de proteger na ONU é fundamental para analisar as razões pelas quais o CSNU realizou, em dezembro de 2015, encontro informal com representantes da sociedade civil sob a fórmula Arria para tratar da questão.

Desde sua aceitação em 2005, a R2P é compreendida pela ideia de que os Estados são a unidade responsável pelo controle e pela governança interna de sua população, ao passo que cria um padrão mínimo de proteção (os quatro crimes relativos à R2P) para todos os indivíduos. Ou seja, é o mínimo comum que a comunidade internacional logrou acordar como essencial à sua própria constituição. Assim, quando um Estado não é capaz de exercer sua soberania responsável (não é capaz de proteger sua própria população de atrocidades em massa, ou negligencia sua obrigação de fazê-lo), essa responsabilidade recai sobre a comunidade internacional (UN, 2005; 2009).

Conforme observado, o órgão que decide em nome de tal comunidade é o CSNU, que possui caráter essencialmente estadocêntrico. Contudo, o cenário de crises humanitárias do século XXI demonstra não apenas que são necessárias as parcerias entre Estados, OIs e organizações da sociedade civil na gestão de crises, como também que as próprias crises, em alguns casos, podem ser deflagradas por grupos armados não estatais – o Estado Islâmico é um exemplo. Ou seja, não cabe mais na atualidade pensar em soluções essencialmente estatais para as atuais crises.

Pois bem, recentemente, o CSNU reconheceu esse processo e organizou uma reunião sob os auspícios da fórmula Arria. Em 14 de dezembro de 2015, o encontro – copatrocinado pelo Chile e pela Espanha – contou com a participação de Estados-membros do conselho e palestrantes da sociedade civil e de organismos internacionais, que debateram o papel da R2P em relação aos atores não estatais (UN, 2015b). A reunião foi o primeiro debate do Conselho de Segurança da ONU sobre o tema, no ano em que se comemorou o décimo aniversário da adoção da R2P, na Cúpula Mundial de 2005. A escolha do tema reverbera a importância de ampla gama de atores contribuírem direta e indiretamente para o avanço da norma, sem, no entanto, negar o papel central que os Estados possuem sobre a governança da questão.

Em realidade, os autores deste capítulo consideram que tal encontro pode ser fruto de trabalho de longo prazo, que envolve funcionários da ONU, bem como representantes de governos e da sociedade civil que empreendem o desenvolvimento

normativo da R2P e sua institucionalização. Duas ocasiões parecem preparar o contexto oportuno para a reunião de dezembro de 2015.

Em 17 de abril de 2014, uma reunião sob a fórmula Arria foi organizada pelos representantes permanentes para a Organização das Nações Unidas da Austrália, da França e dos Estados Unidos, com o objetivo de debater o relatório da comissão de investigação do Conselho de Direitos Humanos sobre a situação dos direitos humanos na República Popular Democrática da Coreia. Nessa ocasião, além de Estados-membros e representantes de OIs, estiveram presentes ONGs como o GCR2P.[24] A participação do *think tank* chama atenção pela temática da reunião não ter como foco a eminência de uma catástrofe humanitária – em que normalmente ocorrem os crimes relacionados à R2P –, mas recorrentes afrontas aos direitos humanos.

Pouco mais de um ano depois, em junho de 2015, os governos do Chile e da Espanha – em associação com o GCR2P e a Fundação Stanley – realizaram a quinta reunião da Rede Global de Focal Points de R2P (Global Network of the Responsibility to Protect Focal Points), na capital espanhola. Desde já, nota-se que são os mesmos dois governos que copatrocinarão a reunião junto ao CSNU no final desse ano. Resumidamente, admite-se, na ocasião, que a natureza estatal pode não ser adequada em alguns contextos:

> Grupos armados não estatais em várias partes do mundo estão se tornando cada vez mais proeminentes como perpetradores de crimes de atrocidade em massa. No entanto, como resultado da responsabilidade de proteger sendo um princípio amplamente baseado no Estado, subsistem lacunas conceituais em nossa compreensão coletiva de como o princípio se relaciona com esses grupos e de como responder efetivamente às atrocidades que perpetram (UN, 2015b, p. 4, tradução nossa).

Toma-se como exemplo a dinâmica de atores não estatais armados, ou, ainda, grupos terroristas internacionalmente articulados:

> À medida que alguns desses grupos aumentam sua capacidade e até assumem uma forma quase estatal, tal como o Estado Islâmico no Iraque e o Levante (Isil) fez no Iraque e na República Árabe Síria, responder a esses desafios torna-se cada vez mais relevante e urgente (UN, 2015b, p4, tradução nossa).

Infere-se, assim, que uma abordagem essencialmente estatal da norma pode levar a lacunas conceituais, uma vez que a R2P pode ser invocada frente a grupos

24. A reunião foi presidida pelos representantes permanentes da Austrália, embaixador Gary Quinlan, da França, embaixador Gérard Araud, e dos Estados Unidos, embaixadora Samantha Power. Estiveram presentes Michael Kirby (presidente) e Sonja Biserko Marzuki Darasman, da comissão de inquérito sobre os direitos humanos na República Popular Democrática da Coreia, do Conselho de Direitos Humanos; Shin Donghyuk e Hyongseo Lee, duas testemunhas que participaram no inquérito; Estados-membros; A Amnistia Internacional; Human Rights Watch; o Centro Global para a Responsabilidade de Proteger (GCR2P); a Federação Internacional para os Direitos Humanos; e o Grupo de Trabalho sobre Mulheres, Paz e Segurança (UN, 2014b; Security Council Report, 2016a).

não estatais. Em situações em que o Estado perde o controle de determinada área, ou se os crimes perpetrados foram cometidos por agentes não governamentais, talvez o Estado pode não ser a unidade de análise mais adequada para a R2P (Edbrooke, 2016).

Dito isto, as soluções mais adequadas para algumas crises podem passar por atores não estatais. O que faz compreender a promoção de uma reunião sob a fórmula Arria, em que atores da sociedade civil são convidados para debater a questão de atores não estatais e grupos armados.

A reunião da fórmula Arria de 2015 analisou o impacto dos atores não estatais na R2P. O encontro teve como palestrante Jennifer Welsh, a então conselheira especial do secretário-geral da ONU sobre a responsabilidade de proteger; Edward Luck, membro do Conselho Consultivo Internacional do GCR2P; e Luis Peral, analista sênior para assuntos globais e estratégicos no Club de Madrid. Todos os membros do CSNU, com exceção da Nigéria, fizeram intervenções, acompanhados da fala da Holanda – em nome do Grupo de Amigos da R2P – e dos representantes dos governos da Bélgica e da Itália. Ainda, de acordo com a intuição, William Pace, membro fundador do Comitê Diretivo da ICRtoP, realizou observações informais (ICRtoP, 2015).[25]

Embora tenha ocorrido a sustentação dos Estados como possuidores da responsabilidade primária sob R2P, na reunião, muitos reconheceram as responsabilidade e as obrigações dos atores não estatais. Observou-se que os grupos não estatais não se restringem aos grupos beligerantes. Assim, atores não estatais como as ONGs internacionais, a sociedade civil, os líderes comunitários e religiosos, os meios de comunicação e o setor privado podem auxiliar os Estados a cumprirem suas primazias na R2P.

Resumidamente, os Estados aparentam reconhecer que a arquitetura internacional para a gestão de conflitos e proteção de indivíduos requer maior participação de agentes não governamentais, para lidar com situação que envolva grupos não estatais. Embora se identifique a questão, as respostas apontadas a isso ainda estão aquém do necessário.

Em termos práticos, a real consideração de atores não estatais na participação conjunta aos Estados é algo animador. A diferenciação de grupos armados não estatais e os atores da sociedade civil na linguagem da R2P abrem caminho para maior implementação de ações conjuntas da comunidade internacional, no combate à impunidade tanto de agentes estatais quanto não estatais que comentem crimes de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra humanidade.

25. Nota-se que a pluralidade dos membros do encontro que trata de temas extremamente sensíveis para a paz e a segurança internacionais é resultado da alteração em processos, procedimentos, agentes e estrutura de governança sobre o tema.

Por fim, observam-se as iniciativas dos governos do Chile e da Espanha que empreenderam os dois encontros de 2015: a quinta reunião da Rede Global de Focal Points de R2P e a reunião sob a fórmula Arria, em junho e dezembro, respectivamente. Tal arrojo deve ser compreendido em esforço mais amplo de alguns países – principalmente potências médias – em retomar ferramentas como a diplomacia preventiva.

Nessa linha, abre-se nova porta para o Brasil reintroduzir a discussão da complementação do conceito de responsabilidade de proteger para responsabilidade ao proteger, apresentado pela então presidente Dilma Rousseff em seu discurso de abertura da 66ª AGNU, em 2011.[26] Pensa-se ser oportuno retomar o debate com esses novos atores (Espanha, Chile e ONGs), juntamente com aqueles que haviam bem recebido a proposta de RwP no período 2011-2012, Alemanha e Austrália.[27]

Além disso, espera-se que a união entre R2P e a fórmula Arria permita o fortalecimento de uma nova rodada de ampliação na participação do processo decisório do CSNU, que nos últimos anos sofreu um revés pela imposição do sistema de *penholder*. Esse atrelamento favoreceria membros não permanentes, não membros e novos atores – em especial, potências médias, como Brasil, Canadá, Austrália, Chile e Espanha –, o que, consequentemente, reforçaria a legitimidade do órgão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade de proteger alterou a essência de um dos principais pressupostos das RI: a noção de soberania. Sua elaboração inicial pela ICISS em 2001 foi restringida pelos percalços que constrangeram a Cúpula Mundial de 2005. Se a amplitude de possibilidades apresentadas no relatório da comissão foi restrita à autorização do CSNU em 2005, observa-se – como exposto neste capítulo – que, dez anos depois, a fórmula Arria é utilizada justamente para levar a R2P e a sociedade civil ao conselho.

A reunião destacada considerou como o CSNU deveria empregar e adaptar melhor seus instrumentos existentes para responder aos desafios emergentes colocados por grupos armados não estatais que adotaram o uso do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade como uma estratégia para alcançar seus objetivos políticos.

---

26. A RwP demonstrou as preocupações com a implementação de medidas militares no âmbito do R2P, colocando em evidência que ações preventivas teriam melhores resultados do que o uso da força, que, em particular, deve ser monitorado e avaliado (Herz, 2014; Rocha e Rocha, 2015).

27. Observa-se que, em fevereiro de 2012, foi realizada uma discussão informal (Reunião Informal da ONU sobre a Responsabilidade ao Proteger) para tratar da proposta brasileira. Na ocasião, na presença de 37 Estados-membros, OIs – no casa da representação da União Europeia –, observadores internacionais e ONGs, a representação da Austrália já havia sugerido que tal tema fosse tratado sob a fórmula Arria. Para mais informações, ver o relatório sobre o encontro do Global Center for the Responsibility to Protect (Global R2P), de outubro de 2012. Disponível em: <goo.gl/ZYlw1U>. Acesso em: 1º abr. 2017.

Apresentaram-se, ademais, elementos suficientes para justificar a compreensão ampla e plural do termo comunidade internacional, amplamente utilizado nos documentos oficiais da ONU. Especificamente, em relação à R2P, ONGs, *think tanks* e especialistas são convidados a pensar – juntamente com o CSNU – soluções para as mais diversas situações, inclusive quando o cerne de crises humanitárias envolva atores não estatais. Comunidade internacional essa que faz pensar um futuro cada vez mais cosmopolita. A alteração da noção de soberania com o foco na responsabilidade do Estado para com o indivíduo conecta-se diretamente com a lógica de cidadania para além das fronteiras.

Nesse sentido, consideramos que a fórmula Arria pode tornar-se o método por excelência para a pragmatização da R2P, ao dar acesso diferenciado ao processo decisório do CSNU. Caso se efetive como estratégia iterativa, esse movimento permitirá que a norma tenha maior impacto em regras e procedimentos do órgão, ganhando em especificidade em termos de direitos e obrigações e – por que não? – ampliando sua aceitação enquanto alternativa ao conceito tradicional de soberania.

No limite, poderemos observar a coconstituição entre agente e estrutura. No caso específico, de que modo as adaptações ocorridas na estrutura (alterações nos métodos de trabalho; especialmente, a criação da fórmula Arria), em conjunto com a elaboração de nova norma internacional por parte dos agentes (responsabilidade de proteger), poderão reelaborar sua interação (agentes-agentes e agentes-estrutura). Por seu turno, espera-se que essa nova interação – quando solidificada – ocasione, por sua vez, nova rodada de reelaboração da norma, o que poderá resultar em fortalecimento do conceito da R2P proposto pelo governo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ADLER, E.; BARNETT, M. **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BACCARINI, M. P. P. **A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas**: uma questão institucional. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014.

BELLAMY, A. J. **Responsibility to protect**. Cambridge: Polity Press, 2009.

BULL, H. **A sociedade anárquica**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2002.

BUZAN, B. **An introduction to the English school of international relations**. Cambridge: Polity Press, 2014.

CARLSNAES, W. *et al*. **Handbook of International Relations**. New York: Sage Publications, 2002.

DEUTSCH, K. W. *et al*. **Political community and the North Atlantic area**: international organization in the light of historical experience. New York: Greenwood, 1969.

EDBROOKE, M. R2P and non-state armed groups: new problems, old solutions? **Beyond the State**, 1st Jan. 2016. Disponível em: <goo.gl/RCvMeGc>. Acesso em: 1º abr. 2017.

EVANS, G. Interview: The R2P Balance Sheet after Libya. In: in The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in light of the Libyan Intervention. **E--International Relations**, v. 34, n. 41, p. 34-42, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/cZnsxK>. Acesso em: 1º de maio 2013.

GARCIA, E. V. **O sexto membro permanente**: o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

HELD, D. Cosmopolitanism: ideas, realities and deficits. *In*: HELD, D.; McGREW, A. (Eds.). **Governing globalization**: power, authority and global governance. Cambridge: Policy, 2003. HERZ, M. Brazil and R2P. *In*: SERRANO, M.; WEISS, T. G. (Eds.). **The international politics of human rights**: rallying to the R2P Cause. Abingdon: Routledge, 2014.

HOFMANN, G. **Ten years R2P**: what doesn't kill a norm only makes it stronger. Frankfurt: Prif, 2015.

HOSLI, M. O. *et al*. Squaring the circle? Collective and distributive effects of United Nations Security Council reform. *In*: ANNUAL CONVENTION OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 52., 2011, Montreal, Canada. **Anais Eletrônicos…** Montreal, 2011.

HURD, I. Security Council reform: informal membership and practice. *In*: RUSSETT, B. (Ed.). **The once and future security council**. New York: St. Martin Press, 1997.

ICRTOP – INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. **Event summary**: Arria formula meeting – responsibility to protect and non-state actors. 2015. Disponível em: <goo.gl/gR5m7p>. Acesso em: 2 abr. 2017.

ICISS – INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The responsibility to protect**: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001a.

_____. **The responsibility to protect**: research, bibliography, background. Ottawa: International Development Research Centre, 2001b.

KRATOCHWIL, F. **Rules, norms and decisions**: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

LUCK, E. C. **UN security council**: practice and promise. Nova York: Routledge, 2006.

MITRANI, M. **In search of an international community**: between historical, legal and political ontologies. Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/xvPKw2>.

NARDIN, T. **Law, morality, and the relations of States**. Princeton: Princeton University Press, 1983.

OGATA, S. Guilty parties. **Foreign Policy**, v. 132, p. 39-40, Sept./Oct. 2002.

ONUF, N. **World of our making**: rules and rule in social theory and international relations. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Nova Iorque: ONU, 1945.

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

RITTBERGER, V.; ZANGL, B.; KRUCK, A. **International organizations**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

ROCHA. R. A. **A aplicabilidade da responsabilidade de proteger na crise Líbia de 2011**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2013.

ROCHA, R. A.; ROCHA, A. J. R. O governo Rousseff e o uso da força para a proteção de civis (2011-2014). **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 30, n. 60, p. 136-152, 2015.

ROCARD, M. What is the international community. **Project Syndicate**, May 2013. Disponível em: <https://goo.gl/34Sxjh> Acesso em: 1º dez. 2016.

SCHMIDT, D. The international community: conceptual insights from law and sociology. **E-International Relations**. 27 Nov. 2015. Disponível em: <goo.gl/nFOucL>. Acesso em: 1º dez. 2016.

SECURITY COUNCIL REPORT. Security Council. Efforts to reform council working methods 1993-2007. **Special Research Report**, n. 3, 18 Oct. 2007. Disponível em: <https://goo.gl/ySjbU7>. Acesso em: 7 fev. 2017.

———. Security Council working methods. **Update Report**, n. 1, 12 Aug. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/DCbr6p>. Acesso em: 7 fev. 2017.

———. Security Council working methods: a work in progress. **Special Research Report**, n. 1, 30 Mar. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/BFkohF>. Acesso em: 7 fev. 2017.

———. Security Council. Arria-formula meetings: 1992-2017. **Security Council Report**, 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/LXEVqo>. Acesso em: 11 fev. 2017.

———. Security Council. In Hindsight: the Security Council penholders. **Security Council Report**, 30 Sept. 2016b. Acesso em: 6 fev. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/5rw0RW>.

———. Security Council. Horizon: scanning briefing. **Security Council Report**, 5 Jan. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/8eTgbk>. Acesso em: 13 fev. 2017.

THAKUR, R.; WEISS, T. G. R2P: from idea to norm – or action. **Global Responsibility to Protect Journal**, v. 1, n. 1, p. 22-53, 2009.

TOMUSCHAT, C. **International law**: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International Law. Recueil des Cours 9, 1999. v. 281.

TÖNNIES, F. **Gemeinschaft und Gesellschaft**. Leipzig: Fues's Verlag, 1887.

UN – UNITED NATIONS. Security Council. **Provisional rules of procedure of the Security Council**. New York: UN, 1946. Disponível em: <https://goo.gl/zHZHp2>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. Security Council. **Provisional rules of procedure of the Security Council**. New York: UN, 1983. Disponível em: <https://goo.gl/rM9Vm7>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. Security Council. **Statement by the president of the Security Council**. New York: UN, 1994a. (S/PRST/1994/22). Disponível em: <https://goo.gl/IoR9Ne>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. Security Council. **Statement by the president of the Security Council**. New York: UN, 1994b. (S/ PRST/1994/62). Disponível em: <https://goo.gl/QeVFpQ>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. Security Council. **Statement by the president of the Security Council**. New York: UN, 1996. (1996S/ PRST/1996/13). Disponível em: <https://goo.gl/S64w9J>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. Security Council. **Note by the president of the Security Council**. New York: UN, 1998. (S/1998/1016). Disponível em: <https://goo.gl/Z5o61a>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. Security Council. **Note by the president of the Security Council**. New York: UN, 1999. (S/1999.165). Disponível em: <https://goo.gl/zoHK2P>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. Security Council. **Letter dated 3 July 2000 from the permanent representative of Bangladesh to the United Nations addressed to the secretary-general**. New York: UN, 2000. (S/2000/670). Disponível em: <https://goo.gl/1fVU7m>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. General Assembly. **Report of the open-ended working group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council**. New York: UN, 2002. Supplement, n. 47 (A/56/47). Disponível em: <https://goo.gl/LKzlP9>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. General Assembly. **Report of the open-ended working group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council**. New York: UN, 2004. Supplement, n. 47 (A/58/47). Disponível em: <https://goo.gl/3KLRh0>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. General Assembly. **Draft resolution referred to the high-level plenary meeting of the General Assembly by the General Assembly at its fifty-ninth session**. New York: UN, 2005. (A/60/L.1). Disponível em: <https://goo.gl/jlNPY1>. Acesso em: 19 de fev. 2017.

_____. Security Council. **Note by the president of the Security Council**. New York: UN, 2006. (S/2006/507). Disponível em: <https://goo.gl/H8GTqX>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. Security Council. **Note by the president of the Security Council**. New York: UN, 2007a. (S/2007/749). Disponível em: <https://goo.gl/KOKEf4>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. General Assembly. **Report of the open-ended working group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council**. New York: UN, 2007b. Supplement, n. 47 (A/61/47). Disponível em: <https://goo.gl/uqE2z9>. Acesso em: 9 de fev. 2017.

_____. Security Council. **Note by the president of the Security Council**. New York: UN, 2008. (S/2008/847). Disponível em: <https://goo.gl/UG53Qr>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. General Assembly. **Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields**. New York: UN, 2009. (A/63/677). Disponível em: <https://goo.gl/o89rFs>. Acesso em: 16 fev. 2017.

_____. Security Council. **Note by the president of the Security Council**. New York: UN, 2010a. (S/2010/507). Disponível em: <https://goo.gl/GPfnnU>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. General Assembly. **Early warning, assessment and the responsibility to protect**. New York: UN, 2010b. (A/64/864). Disponível em: <https://goo.gl/eKrn1t>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. Security Council. **The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect**. New York: UN, 2011. (A/65/877-S/2011/393). Disponível em: <https://goo.gl/LKbAZE>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. Security Council. **Note by the president of the Security Council**. New York: UN, 2012a. (S/2012/922). Disponível em: <https://goo.gl/z7BRoN>. Acesso em: 7 fev. 2017

_____. Security Council. **Responsibility to protect**: timely and decisive response. New York: UN, 2012b. (A/66/874-S/2012/578). Disponível em: <https://goo.gl/arjrcO>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. **The Security Council working methods handbook**. New York: UN, 2012c.

_____. Security Council. **Responsibility to protect**: State responsibility and prevention. New York: UN, 2013. (A/67/929-S/2013/399). Disponível em: <https://goo.gl/02olgu>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. Security Council. **Fulfilling our collective responsibility**: international assistance and the responsibility to protect. New York: UN, 2014a. (A/68/947-S/2014/449). Disponível em: <https://goo.gl/189Dww>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. Security Council. **Letter dated 11 July 2014 from the permanent representatives of Australia, France and the United States of America to the United Nations addressed to the president of the Security Council**. New York: UN, 2014b. (S/2014/501). Disponível em: <https://goo.gl/zrPA4C>. Acesso em: 17 fev. 2017.

_____. Security Council. **A vital and enduring commitment**: implementing the responsibility to protect. New York: UN, 2015a. (A/69/981-S/2015/500). Disponível em: <https://goo.gl/HNuf5O>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. Security Council. **Letter dated 22 October 2015 from the permanent representatives of Chile and Spain to the United Nations addressed to the president of the Security Council**. New York: UN, 2015b. (S/2015/815). Disponível em: <https://goo.gl/L3wgxJ>. Acesso em: 17 fev. 2017.

WEISS, T. G. The illusion of UN Security Council reform. **The Washington Quaterly**, v. 26, n. 4, p. 147-161, 2003.

_____. **Humanitarian intervention**. Cambridge: Polity, 2012.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. (Cambridge Studies in International Relations).

WIDLAK. T. H. **From International Society to International Community**: the constitutional evolution of international law. Gdansk: Gdansk University Press, 2015.

WIGHT, M. **International theory**: the three traditions. Leicester: Leicester University Press; Royal Institute of International Affairs, 1991.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SECURITY COUNCIL REPORT. Security Council working methods: a tale of two councils. **Special Research Report**, n. 1, 25 Mar. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/xE19or>. Acesso em: 7 fev. 2017.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the open-ended working group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council**. New York: UN, 2008. Supplement, n. 47 (A/62/47). Disponível em: <https://goo.gl/ufDx5A>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. General Assembly. **Report of the open-ended working group on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council**. New York: UN, 2009. Supplement, n. 47 (A/63/47). Disponível em: <https://goo.gl/AwZMhI>. Acesso em: 9 fev. 2017.

CAPÍTULO 7

O BRASIL E AS AGENDAS TEMÁTICAS DO CSNU

Ana Paula Lage de Oliveira[1]
Tamya Rebelo[2]

1 INTRODUÇÃO

O Conselho de Segurança é o principal órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), com responsabilidade no campo da paz e segurança internacionais, que pode autorizar o uso da força militar no plano internacional. Formado por cinco membros permanentes (com direito ao veto sobre questões substanciais) e dez membros com mandatos de dois anos (eleitos pela Assembleia Geral), trata-se da única instituição com competência para tomar decisões que são vinculantes a todos os membros das Nações Unidas (art. 25, Carta da ONU, 1945).

A estrutura da organização reflete uma ordem internacional de Estados soberanos que percebem uns nos outros a ameaça. Dessa forma, a ocorrência dos conflitos armados intraestatais, que incidiram com maior frequência na década de 1990, despontaram como um obstáculo às ações da ONU, que, por muito tempo, foram pensadas para lidar com ameaças advindas "de fora" do Estado (Cubajante, 2009). Desta feita, as intervenções humanitárias conduzidas pelas Nações Unidas passaram a apresentar altas taxas de mortalidade e ter impacto profundo sobre a população local, como nos casos de Ruanda, Somália e Bósnia (Bellamy, Williams e Griffin, 2010).

Em decorrência dessas experiências negativas de atuação na preservação da segurança do indivíduo, as Nações Unidas começaram a dedicar maior atenção à proteção de civis na elaboração de medidas de atuação internacional mais eficazes, isto é, houve uma adaptação das práticas institucionais. Conforme afirmam Abreu e Florêncio (2008, p. 112), nos anos 1990, a ONU desempenhou papel importante na ampliação do entendimento do desenvolvimento,[3] incorporando a dimensão dos direitos humanos e a do meio ambiente, além de promover temas relativos à população, às políticas sociais, à situação da mulher e das crianças, e à discriminação racial.

---

1. Doutoranda em relações internacionais pela Universidade de Brasília (IREL-UnB) e mestre em relações internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp e PUC-SP).

2. Doutoranda em relações internacionais pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em relações internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp e PUC-SP).

3. O conceito de desenvolvimento humano e o índice de desenvolvimento humano, elaborados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (Pnud), foram incorporados à discussão.

Representativa dessa tendência foi a adoção, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de um conjunto de resoluções sobre o papel das mulheres nas iniciativas de prevenção e resolução de conflitos, o fenômeno das crianças-soldado e a vulnerabilidade de civis em situações de disputas armadas. Ao longo dos últimos vinte anos, o órgão começou a abordar esses assuntos não apenas como parte de temas tradicionais, componentes da agenda de países específicos, mas de maneira direta, com resoluções próprias – as assim denominadas resoluções temáticas.

Trata-se de uma mudança procedimental notável, principalmente pelo fato de os membros do CSNU constantemente reafirmarem a competência do órgão para lidar com questões de alta política. Sobre o assunto, Keating (2015, p. 149-150), por exemplo, afirma que "o ímpeto para a evolução do trabalho temático do Conselho origina-se dos membros eleitos[4] e do secretário-geral", que encaram esse domínio como uma janela de oportunidade face às restrições impostas pelos cinco permanentes.

A crescente participação de membros não permanentes nessa área vem acompanhada de discussões de segurança, que resvalam nas agendas de direitos humanos e desenvolvimento socioeconômico internacional. Países como o Brasil passaram a desempenhar papel relevante na discussão dos temas relativos à proteção das populações civis. Ressalta-se, ainda, o importante histórico de participação brasileira na cadeira não permanente do CSNU (1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005 e 2010-2011) e o papel ativo nas discussões acerca do desenvolvimento (Abreu e Florêncio, 2008).

Tendo em vista esse contexto de mudança institucional, que envolve um potencial importante de participação por parte dos países em desenvolvimento, este capítulo visa compreender qual o perfil de atuação brasileira em três das agendas temáticas do CSNU: civis, crianças e mulheres. Argumenta-se, ao final do capítulo, que a atuação do país no avanço dessas agendas pode ser capaz de, simultaneamente, impulsionar uma inserção robusta no principal órgão decisório da ONU e promover mudanças institucionais, a partir do conteúdo debatido no CSNU.

O capítulo discorre sobre o assunto, a partir de dados primários e secundários, visando analisar o perfil do Brasil em cada uma das agendas temáticas. Assim sendo, a segunda seção resgata o contexto em que ocorre a criação das três agendas temáticas, enfatizando as dinâmicas políticas e normativas favoráveis à instituição de temas que trazem, para dentro do órgão, discussões sociais e

4. Por exemplo, o Canadá exerceu enorme protagonismo na criação das agendas temáticas *Proteção de civis* e *Crianças e conflitos armados*. Bangladesh e Namíbia, por sua vez, são citados como importantes atores no processo de emergência da agenda *Mulheres, paz e segurança*. Para mais informações, ver McRae e Hubert (2001).

de direitos humanos. Em seguida, identificam-se, de forma sucinta, as características de cada agenda, com menção a documentos e práticas específicas. A quarta seção apresenta as linhas gerais da contribuição brasileira para a evolução das agendas temáticas, argumentando que o país defende a maior coordenação entre órgãos e agências especializadas da ONU que historicamente trabalham com estes assuntos, porém, sem questionar a competência do CSNU. Com base nesta observação, é possível concluir que o perfil de atuação do Brasil tem sido o de acompanhar a evolução das agendas temáticas e, à medida do possível, se manter atrelado às discussões que considera relevantes e condizentes com sua prévia atuação nos fóruns sociais e de direitos humanos.

2 AS RESOLUÇÕES TEMÁTICAS E SUA RELEVÂNCIA LEGITIMADORA

A literatura especializada aponta que há mais de vinte anos a ONU enfrenta pressões externas e internas para se adaptar às transformações no cenário internacional (Nadin, 2016; Sardenberg, 2009; Viotti, 2009; Von Einsiedel, Malone e Ugarte, 2015). No início da década de 1990, imperava a ideia de que as Nações Unidas desempenhariam papel central na administração e resolução de conflitos por meio de ações concertadas e multilaterais. Questões como democracia, desenvolvimento e respeito aos direitos humanos começaram a ser apresentadas como elementos basilares para a manutenção da paz e segurança internacionais (Miall, Ramsbotham e Woodhouse, 2005 p. 135).[5]

A partir de meados dos anos 1990, o entusiasmo foi substituído por um desânimo e certa descrença em relação à ONU, visto que diversas missões não conseguiram evitar tragédias humanas e lidar com problemas de interesse coletivo. As dificuldades financeiras para executar projetos ambiciosos, a falta de planejamento e conhecimento sobre os locais de atuação, e a duvidosa prestação de contas à comunidade internacional abalou a confiança depositada na ONU, com sérias consequências normativas e políticas (Sardenberg, 2010).

As pressões por reforma, que a ONU já enfrenta, acometem de forma mais severa o principal órgão da instituição, o CSNU (Hurd, 2007; Binder e Heupel, 2014). Com as mudanças na conjuntura internacional, que refletem novas forças políticas e sociais,[6] faz-se ocasião para o surgimento de uma série de propostas

5. Vale destacar que as Nações Unidas foram originalmente criadas no contexto de pós-guerra com a função de manutenção da paz e segurança internacionais. Porém, logo em seguida, passaram a ser incorporadas problemáticas, particularmente no campo socioeconômico, e com eles a criação de agências especializadas que engendraram deformações estruturais no sistema da organização, o que complica a coordenação das atividades e as definições de jurisdição, especialmente nas operações multifuncionais (Herz, 1999).

6. O CSNU enfrenta problemas persistentes, como o financiamento, a dificuldade de coordenação de atividades multidimensionais e a seletividade na definição de uma ameaça à paz e segurança internacionais. Essas dificuldades estão, em grande parte, associadas à mudança na natureza dos conflitos, majoritariamente intraestatais, e a emergência de atores com interesses distintos e demandas específicas, tanto nas zonas de conflito como nos corredores da sede da ONU – a exemplo das organizações não governamentais e os funcionários de agências especializadas.

de alterações no desenho institucional do órgão a fim de adaptá-lo aos desafios apresentados (Viotti, 2009).

Autorizado a estabelecer e implementar uma série de políticas de caráter vinculante a todos os membros da ONU, o CSNU continua sendo o reduto dos Estados vitoriosos da Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia) e da China. A insatisfação quanto à representatividade não é recente (Nadin, 2016). Com a justificativa de tornar o órgão mais democrático e eficaz, a Assembleia Geral aprovou algumas emendas à Carta das Nações Unidas (1945). Em 1966, concordou-se com a mudança do art. 23 da Carta, que aumentou o número de integrantes não permanentes de onze para quinze. Não houve alterações no número dos membros permanentes e, mesmo com a emenda ao art. 23, a composição do órgão continua sendo desproporcional em relação ao total dos atuais 193 membros da ONU. Ademais, o órgão é criticado por preservar os interesses dos cinco países permanentes, que detêm direito ao veto, ou seja, podem impedir que uma decisão seja autorizada sem necessidade de justificativas legais perante à comunidade "onusiana" (Mahbubani, 2015).

Os holofotes recaem sobre a composição engessada dos membros permanentes e no direito ao veto, mas os temas "transparência" e "prestação de contas" (*accountability*, em inglês) também são relevantes para o alcance de um órgão mais eficiente (Archibugi e Held, 2000; Dahl, 1994). Diante da maior atuação das instituições, questiona-se como elas podem ser responsabilizadas por suas ações, mesmo na ausência de uma entidade superior. A capacidade de impedir o uso da autoridade de forma indiscriminada está relacionada, em muitos casos, com os mecanismos de deliberação, procedimento e efetividade.[7]

Especificamente no que diz respeito aos mecanismos procedimentais,[8] quatro são tidos como relevantes nesta análise. Primeiro, a participação igualitária de todos os Estados-membros no processo de decisão formal. Segundo, a transparência que permite que Estados e *stakeholders* acompanhem o processo de decisão. Um terceiro padrão procedimental são os mecanismos de prestação de contas, que garantem aos afetados pelas decisões a oportunidade de responsabilizar as instituições por suas ações. Por fim, tem-se a capacidade de impor limite ao domínio das grandes potências (Binder e Heupel, 2014).

7. Binder e Heupel (2014) analisam três mecanismos institucionais em relação à legitimidade do Conselho de Segurança: deliberação, procedimento e efetividade – entendidos como práticas que podem contribuir para a crença pela audiência na legitimidade da instituição. A deliberação refere-se ao uso da argumentação e apelo às razões que vão além dos interesses individuais no processo de tomada de decisão. O procedimento trata-se da conduta de acordo com as regras existentes e a efetividade refere-se aos resultados positivos na busca pelos objetivos.

8. Reconhecemos a vasta literatura que trata da deliberação e do desempenho das organizações internacionais, bem como às críticas recentes feitas a esses dois aspectos. Contudo, o texto detém-se sobre os aspectos procedimentais dado o objetivo da pesquisa.

Com relação ao CSNU, não há participação igualitária dos Estados-membros no processo de tomada de decisão (poder de veto dos cinco membros permanentes), as decisões são insuladas da avaliação pública – reproduzindo traços da diplomacia secreta –, não existem mecanismos de prestação de contas pelos afetados, incluindo sociedade civil e não membros, e tampouco existe mecanismo que imponha limites ao exercício de poder das grandes potências. Binder e Heupel (2014, p. 248) afirmam que as falhas procedimentais têm sido a principal reclamação dos Estados-membros em relação ao CSNU, sobrepondo-se às avaliações negativas quanto a desempenho e interpretação do mandato.

A insatisfação não é uniforme dentro do órgão, sendo maior para Estados menos influentes em relação a membros do CSNU e participantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Por conta disso, segundo Binder e Heupel (2014), o órgão enfrentaria uma crise de legitimidade rudimentar. As críticas explícitas ficam a cargo dos países menores, que pressionam por transparência. A Nicarágua, por exemplo, afirma que "há necessidade de métodos de trabalho que transformem o Conselho em um órgão mais transparente, inclusivo e participativo e que preste contas à Assembleia Geral de forma efetiva" (Binder e Heupel, 2014, tradução nossa).[9] Em uma declaração conjunta, Suíça, Costa Rica, Cingapura, Jordânia e Liechtenstein enfatizaram a necessidade de medidas adicionais para assegurar "a prestação de contas, transparência, inclusão e representatividade no trabalho do Conselho de Segurança, com o objetivo de aprimorar sua legitimidade e eficácia" (UN, 2006).

A legitimidade é produto de crenças compartilhadas sobre a adequação dos procedimentos, missão e capacidade da organização. Conforme a definição de Ian Hurd (1999).

> A legitimidade […] refere-se à crença normativa de um ator de que uma regra ou instituição deve ser obedecida. É uma qualidade subjetiva, relacional entre o ator e a instituição, e definida pela percepção do ator sobre a instituição. A percepção do ator pode derivar do conteúdo da regra, do procedimento ou da fonte pela qual a regra foi constituída. Essa percepção afeta o comportamento, porque é internalizada pelo ator e ajuda a definir como o ator percebe seus interesses (Hurd, 1999, p. 381, tradução nossa).[10]

As percepções de legitimidade são fatores subjetivos por parte dos atores envolvidos, que os levam a comportar-se diferentemente do que usualmente estão acostumados, uma vez que acreditam que a instituição requer isso deles.

9. "*[t]here is a need for working methods that transform the Council into a more transparent, inclusive and participatory organ, and which render it accountable to the General Assembly in an effective way*".

10. "*Legitimacy […] refers to the normative belief by an actor that a rule or institution ought to be obeyed. It is a subjective quality, relational between actor and institution, and defined by the actor's perception of the institution. The actor's perception may come from the substance of the rule or from the procedure or source by which it was constituted. Such a perception affects behavior because it is internalized by the actor and helps to define how the actor sees its interests*".

A fundação do poder é a legitimidade que os atores conferem à instituição (Hurd, 2002). Uma instituição que seja aceita como legítima por um ator é tratada como uma autoridade, é dotada de uma existência corporal que extrapola as unidades que dela fazem parte e suas regras são obedecidas mais facilmente do que na ausência de legitimidade. No caso do CSNU, a questão que envolve a existência e o poder do órgão consiste na percepção conjunta e voluntária dos membros da ONU da legitimidade do órgão, tanto como representante de uma comunidade como enquanto legislador, ou seja, suas ações são desejáveis e apropriadas desde que sujeitas a um sistema de normas, valores, crenças e definições. A Carta das Nações Unidas concede ao conselho poderes formais, no entanto, não o controle direto das ferramentas com as quais habilita esses poderes.

Seguindo essa lógica, a manutenção da legitimidade do CSNU dependeria de sua adaptação face às críticas advindas dos próprios Estados-membros e, de forma tangencial, de representantes da sociedade civil (Binder, 2008). Acadêmicos e tomadores de decisão enfatizam que a estrutura do órgão precisa refletir as demandas da comunidade internacional para fortalecer a percepção da audiência de que o CSNU é um ator legítimo e que suas ações devem ser acolhidas. A reinterpretação dos métodos de trabalhos, neste sentido, seria um passo para evitar o aprofundamento na onda de insatisfação (Cronin e Hurd, 2008).

Um aspecto central dos procedimentos de trabalho é a forma como os membros do CSNU manifestam suas decisões. Em geral, os Estados recorrem à publicação de resoluções específicas sobre determinado país ou resoluções temáticas. Compostas de preâmbulo e partes operacionais, trata-se de declarações formais do que os Estados-membros consideram uma ameaça à paz e segurança internacionais. Além disso, as resoluções incluem princípios normativos consagrados nas estruturas normativa e política existentes, bem como estabelecem medidas para orientar ações estatais futuras. Alguns estudiosos, no entanto, consideram as resoluções "pouco mais do que declarações de consenso" (Klot, 2015, p. 21) e "com considerável espaço para discordância sobre objetivos e estratégias" (Druckman, Stern e Diehl, 1997, p. 152). Embora possam ser consideradas o menor denominador comum entre os Estados-membros, as resoluções do conselho são instrumentos importantes, que revelam o posicionamento coletivo dos países com relação a certas questões.

As *resoluções temáticas* constituem-se em um formato de decisão que compõe o repertório de ação do CSNU desde os anos 1940 (Ghisleni, 2011, p. 187). São geralmente adotadas quando o órgão decide sobre fatores que ameaçam a manutenção da paz e segurança internacionais, mas não se restringem às especificidades de apenas uma região ou país (Sievers e Daws, 2014). Ainda que seja um procedimento tradicional, o órgão recorreu a essa prática poucas vezes até os anos 1990. Com o final da Guerra Fria, os Estados-membros passaram a utilizar as resoluções temáticas de forma regular para abordar uma série de questões

consideradas pertinentes ao momento histórico, como não proliferação nuclear, desarmamento, armas pequenas e leves, operações de paz, tribunais penais internacionais, sanções e terrorismo (True-Frost, 2007).

No final dos anos 1990, contudo, nota-se uma inovação na utilização desse instrumento. A novidade reside na incorporação de temas tangentes aos direitos humanos e ao desenvolvimento socioeconômico, que retomam aspectos da segurança humana. A expressão "segurança humana" foi oficialmente inserida no âmbito da ONU por meio do Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1994, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Uma de suas principais contribuições é colocar os indivíduos no centro das políticas e dos programas da organização, fundamentando algumas das discussões acerca da responsabilidade internacional na proteção de indivíduos, independentemente de sua nacionalidade. Outra importante contribuição diz respeito à identificação de aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos como possíveis ameaças à segurança e vida das pessoas, sugerindo que o desenvolvimento humano é passo indispensável para o alcance da paz.

Coube ao CSNU uma reflexão sobre esse arcabouço normativo, que imperava no início dos anos 1990. Com efeito, algumas das resoluções do CSNU passaram a solicitar que medidas protetivas fossem asseguradas a grupos vulneráveis, a exemplo de crianças e mulheres. Além disso, o órgão passou a ordenar medidas e a responsabilizar entidades ou indivíduos externos ao sistema ONU, como "partes do conflito armado" e "negociadores de acordos de paz", que não necessariamente se referem a Estados.

Essa prática ganhou ímpeto do decorrer dos anos 2000. A título de exemplo, em termos numéricos, tem-se que, durante o período de 1999 a 2007, o CSNU aprovou 41 resoluções, sendo – em ordem decrescente: vinte sobre terrorismo, seis sobre crianças, cinco sobre proteção de civis,[11] cinco sobre prevenção de conflitos, três relativas à não proliferação, uma sobre mulheres e uma sobre AIDS (True-Frost, 2007, p. 197).[12] Esses números tornam-se ainda mais significativos quando comparados ao total de treze resoluções temáticas aprovadas pelo órgão antes de 1999, dentre as quais oito relativas à temática "não proliferação/desarmamento" e cinco referentes a atos terroristas (sequestros e utilização de explosivos). Assim, nesta breve análise, fica evidente que a inclusão de resoluções temáticas sobre civis, crianças e mulheres, principalmente quando comparadas às demais, revela ter o CSNU consideravelmente diversificado sua agenda.

11. Incluindo, nessa categoria, o tema *proteção a funcionários da ONU*.

12. Ressalta-se aqui que a autora True-Frost (2007) considera em seu trabalho o período de análise 1999-2007 e que neste trabalho tratamos de um período de seis anos, entre 1998 e 2011. Estamos cientes, portanto, da diferença no número total das resoluções e tomamos aqui os dados apresentados pela autora a título de ilustração, na qual se pode observar o ponto da diversificação da agenda do CSNU.

Apesar de as mudanças ocorrerem de forma gradual, cabe lembrar que é prerrogativa dos Estados-membros decidirem, de comum acordo, o que configura uma ameaça à paz e segurança internacionais. Durante muito tempo, o CSNU definiu ameaças em termos militares, colocando ênfase nos Estados. Ao adotar documentos que incluem elementos da pauta de direitos humanos e de desenvolvimento, o órgão explicitamente reconhece os impactos dos conflitos armados em populações vulneráveis e sua insegurança como obstáculos à paz sustentável. Logo, esta análise propõe que essa inovação na agenda institucional evidencia ajustes nas atribuições do CSNU. A aprovação de resoluções temáticas sobre civis, crianças e mulheres, portanto, é aqui entendida como uma tentativa da organização de responder aos desafios observados em campo, visando assegurar sua legitimidade, e consequente autoridade, na condução das ações no plano internacional.

3 O CSNU E AS AGENDAS TEMÁTICAS SOBRE CIVIS, CRIANÇAS E MULHERES: AVANÇOS E DESAFIOS

Durante o período da Guerra Fria, os tópicos a respeito de civis, crianças e mulheres não eram considerados itens da agenda de segurança internacional (Weschler, 2015). Os anos 1990, em contrapartida, podem ser considerados um divisor de águas no tratamento conferido a essas três temáticas. Já no início da década, em nota presidencial emitida em janeiro de 1992, os Estados-membros do CSNU indicavam que "fontes não militares de instabilidade nas áreas econômica, social, humanitária e ecológica, tornavam-se ameaças à paz e segurança internacionais" (UN, 1992).

A maior atenção a aspectos não tradicionais dos conflitos armados ocorre no contexto dos fracassos humanitários internacionais, a exemplo de Ruanda, Somália e ex-Iugoslávia. Com efeito, as dificuldades enfrentadas pela ONU na reconstrução de Estados desestabilizados colocaram em xeque sua capacidade para auxiliar os governos a superarem as causas mais profundas dos conflitos. Nesses cenários de fragilidade ou inexistência do poder estatal, as estruturas de poder econômico e político são regidas por elites burocráticas e chefes de grupos armados, incluindo militares, paramilitares, milícias armadas, dentre outros (Mazurana, Raven-Roberts e Parpart, 2005). Os civis, em muitos casos, tornam-se alvos diretos dos grupos não estatais e, até mesmo, de forças governamentais. Diante desse quadro, as pressões aumentam para que as ações das Nações Unidas levem em consideração aspectos relacionados à proteção dos indivíduos nas suas práticas e políticas.

A partir de 1999, o CSNU passa a adotar vários comunicados presidenciais[13] alertando sobre a vulnerabilidade a que grupos sociais estavam submetidos, e reconhecendo como sua competência tratar dessa situação. De certa forma, os pronunciamentos contribuíram para o fortalecimento da percepção de que o princípio da não intervenção estatal não poderia ser utilizado para mascarar as violações cometidas pelos Estados, tampouco livrá-los do escrutínio da comunidade internacional.

Os tópicos civis, crianças e mulheres foram alçados à condição de agendas temáticas nesta ocasião. O florescimento dessas agendas é um acontecimento extraordinário (Keating, 2015, p. 149), pois, pela primeira vez, a ONU explorou uma forte relação entre a construção da paz e o respeito aos direitos humanos em situações de conflitos armados. Os documentos publicados pelo CSNU sobre estas três questões temáticas mostram que as ações da ONU devem ser baseadas em uma abordagem integral, que leve em consideração a proteção e o empoderamento de grupos vulneráveis (Brooks, 2014; Hudson, 2010; Thompson, 2014).

Em geral, as resoluções temáticas, tangentes aos direitos humanos, são organizadas de forma similar: uma abordagem geral, que estabelece a ligação entre os direitos dos indivíduos e a segurança internacional; e uma abordagem funcional, relacionada a medidas práticas. Por exemplo, na Resolução 1820 – S/RES/1820 (UN, 2008) sobre mulheres, paz e segurança, o CSNU reconhece que as mulheres são vítimas dos conflitos armados, e que medidas protetivas a esse grupo são parte importante dos esforços para o alcance da paz sustentável. Em seguida, o texto apresenta uma série de medidas que devem ser tomadas pelo secretário-geral, Estados, partes envolvidas em conflitos e Conselho de Segurança para garantir o cumprimento dessa diretriz, tais como: o aumento do número de mulheres em fóruns de tomada de decisão da ONU; a inclusão de dispositivos sobre o empoderamento feminino na renovação dos mandatos das missões da ONU e o monitoramento dos recursos disponibilizados a elas no momento do planejamento pós-conflito. Essas ações são apresentadas com vistas a melhorar o impacto dos esforços pela consolidação da paz.

Outra característica comum a esse formato de resoluções é a referência, no corpo dos documentos, a padrões e normas do direito internacional humanitário. De certa forma, o órgão invoca uma série de documentos, que compõe o repertório de ação da ONU, para fundamentar e conferir legitimidade às decisões tomadas. Embora civis, crianças e mulheres sejam fundamentados com base em normas e mecanismos internacionais distintos, os três temas são apresentados como transversais, com interligações estreitas a problemas de caráter social, cultural e econômico.

13. O CSNU reiteradamente expressou preocupação com os ataques e o uso da força contra civis, chamando atenção da comunidade internacional para a necessidade de pôr um fim a esse padrão de violência. Esse posicionamento pode ser observado antes da publicação da Resolução 1265 (1999), especificamente nos comunicados presidenciais S/PRST/1997/34 e S/PRST/1998/18 e nos registros dos encontros do CSNU realizados em janeiro (S/PV.3968) e fevereiro de 1999 (S/PV.2977). Disponível em: <https://goo.gl/m2whtK>. Acesso em: 13 fev. 2017.

O aspecto mais visível do engajamento do CSNU com essas três temáticas tem sido a produção documental. O *Security Council Report*[14] revelou que das 41 resoluções sobre países específicos adotadas pelo CSNU em 2014, trinta (73,2%) contêm referências que são pertinentes à agenda temática crianças e conflitos armados (Security Council Report, 2015). No tocante ao tema mulheres, a instituição revelou que das 47 resoluções publicadas pelo CSNU, em 2013, 28 (93,3%) contêm referências significativas aos assuntos relacionados à agenda mulheres, paz e segurança (Security Council Report, 2014). Ou seja, acompanhando as tarefas de manutenção do cessar-fogo, monitoramento de zonas de paz e/ou aplicação de sanções, estão os temas participação das mulheres em processos de paz, medidas de proteção de civis e garantia dos direitos das crianças (quadro 1).

Essas informações revelam importantes aspectos sobre o crescente interesse do CSNU nessas temáticas, notadamente a adoção de uma estratégia mais ampla, com a igualdade de gênero e o respeito e a proteção dos direitos humanos sendo identificados como meios para o alcance de uma paz duradoura. O mais interessante, porém, é a alteração do perfil da agenda de trabalho do órgão, que passa a incluir, ao lado de temas tradicionais, alguns assuntos outrora restritos às discussões em fóruns sociais e/ou agências especializadas da ONU.

QUADRO 1
Exemplos de resoluções da agenda de operações de paz do CSNU que contêm linguagem sobre as temáticas de mulheres, crianças e civis

Resolução	Texto selecionado
S/RES/2147 (UN, 2014a) – renovação do mandato da Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco)	§ 4.: [o CSNU] Autoriza a Monusco (...) a tomar todas as medidas necessárias para desempenhar as seguintes tarefas (...) identificar ameaças a civis, implementar planos de prevenção e respostas existentes, e fortalecer cooperação civil-militar, incluindo planejamento conjunto para assegurar a proteção de civis (...) incluindo todas as formas de violência sexual e baseada no gênero e violações e abusos cometidos contra crianças, solicitando que a Monusco assegure que a proteção de crianças e as preocupações de gênero sejam integrais a todas as operações e aspectos estratégicos de seu trabalho (...).
S/RES/2134 (UN, 2014b) – renovação de mandato do Escritório Integrado das Nações Unidas na República Centro-Africana (Binuca)	§ 22: [o CSNU] solicita que todas as partes (...) emitam ordens claras proibindo todas as violações e abusos cometidos contra as crianças (...)
S/RES/2149 (UN, 2014c) – criação da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização na República Centro-Africana (Minusca)	§ 30. [o CSNU] decide que o mandato da Minusca deve inicialmente focar nas seguintes tarefas prioritárias: (a) Proteção de civis (...) (ii) oferecer proteção específica para mulheres e crianças afetadas pelos conflitos armados, incluindo por meio do envio de assessores para proteção de crianças. (...) (e) promoção e proteção dos direitos humanos (...) (ii) monitorar, ajudar a investigar e relatar especificamente sobre violações e abusos cometidos contra crianças (...), incluindo todas as formas de violência sexual em conflitos armados (...).

(Continua)

14. O Security Council Report é uma organização independente que acompanha as atividades do Conselho de Segurança e de seus órgãos subsidiários. Além de relatórios mensais, a instituição oferece análises sobre os assuntos debatidos, bem como o posicionamento dos países. Para mais informações, ver: <http://www.securitycouncilreport.org>. Acesso em: 13 fev. 2017.

(Continuação)

Resolução	Texto selecionado
S/RES/2164 (UN, 2014d) – mandato de renovação da Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali (Minusma)	Preâmbulo: Condena fortemente todos os abusos e violações dos direitos humanos (...) e violência sexual e baseada no gênero, bem como a matança, a abdução, recrutamento e o uso de crianças, ataques contra escolas e hospitais e, solicita que todas as partes coloquem um fim a essas violações e abusos. Parágrafo 13: Decide que o mandato da Minusma deve focar nas seguintes tarefas prioritárias: (a) segurança, estabilização e proteção de civis. (...) (iii) oferecer proteção específica para mulheres e crianças afetadas pelos conflitos armados, incluindo por meio do envio de Assessores de Proteção de Crianças e de Proteção de Mulheres, e tratar das necessidades das vítimas de violência sexual e baseada em gênero nos conflitos armados.
S/RES/2173 (UN, 2014e) – renovação do mandato da Missão Conjunta da União Africana e da ONU em Darfur (Unamid)	Parágrafo 8: Ressalta que a Unamid deve continuar a priorizar nas decisões sobre o uso da capacidade e recursos disponíveis: (a) proteção de civis em Darfur, incluindo mulheres e crianças, por meio e sem prejudicar os princípios básicos das operações de paz, *inter alia*, continuando a se mover para uma postura mais preventiva e preemptiva com o propósito dessas prioridades e na defesa ativa do mandato (...).

Fonte: resoluções publicadas pelo Conselho de Segurança. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>.
Elaboração das autoras.

Importante notar que a abordagem dos temas de cunho social, tangentes aos direitos humanos, diferencia-se do enfoque conferido a outras resoluções. Termos como *ressalta*, *enfatiza* e *solicita* são frequentemente aplicados em documentos referentes a civis, crianças e mulheres. Trata-se de uma seleção de palavras cautelosa e diferente do observado para resoluções temáticas que tratam de terrorismo, por exemplo, no qual é possível identificar a aplicação de termos como *declara* e *ordena*. Ainda que sejam resoluções vinculantes a todos os Estados-membros, em função do caráter do CSNU,[15] o tom abrasivo revela a importância secundária face aos assuntos *de urgência* do órgão. Ainda assim, considerando a crescente atenção conferida aos temas civis, crianças e mulheres dentro da agenda internacional, busca-se, mais à frente, apontar as políticas e práticas em relação a eles, que se entrelaçam com questões de direitos humanos e segurança internacional.

3.1 Proteção de civis em situações de conflitos armados

A Resolução 1265 (UN, 1999b), publicada em setembro de 1999, marca o primeiro esforço explícito do CSNU para desenvolver uma agenda específica sobre *proteção de civis em conflitos armados* (PoC, sigla em inglês). Por meio desse documento, o órgão defende que ataques direcionados a civis não são aleatórios ou efeitos colaterais dos conflitos armados. Registra-se, nesta resolução, que "os civis compreendem a vasta maioria das casualidades nos conflitos armados e são crescentemente alvos de combatentes e elementos armados" (UN, 1999b). A partir desse reconhecimento, o órgão sustenta que, não obstante a responsabilidade primária estatal na proteção da população, a inércia da comunidade internacional diante de graves violações é um obstáculo à manutenção da paz e segurança internacionais.

15. Na Carta das Nações Unidas, consta que todos os membros concordam com as decisões do conselho e, portanto, ficam sujeitos à execução dessas decisões (art. 25).

O objetivo da agenda de proteção de civis é oferecer um arcabouço legal, que viabilize ações proativas e preventivas para minimizar futuros riscos/ameaças a civis. Do ponto de vista normativo, Brooks (2014, p. 55) argumenta, a Resolução 1265 (UN, 1999b) representou uma mudança drástica na concepção do CSNU acerca de seu próprio papel. Para além da garantia da paz entre Estados, de 1999 em diante, caberia ao órgão comprometer-se com a proteção de indivíduos, fundamentalmente quando os ataques fossem perpetrados em larga escala. Da perspectiva operacional, entretanto, ainda não existe um entendimento comum a diferentes atores, que trabalham em linhas de atuação diferentes no sistema ONU – operações de paz, direitos humanos e ação humanitária – sobre as medidas protetivas e o momento adequado à autorização do uso da força (Caverzasio, 2001; Benner *et al*., 2015).

Ao longo dos anos, o CSNU ampliou o seu repertório com a publicação de uma série de documentos sobre proteção de civis. Esses instrumentos incluem, pelo menos, dez resoluções temáticas aprovadas desde 1999,[16] relatórios entregues pelo secretário-geral e menções a proteção de civis nas resoluções específicas sobre países, inclusive na adoção e renovação de mandatos de operações de paz (tabela 1). Além disso, o órgão utiliza diferentes recursos, a exemplo de pressão diplomática, monitoramento, sanções, mandatos mais claros e treinamento oferecidos às forças de paz da ONU.

Uma tendência do CSNU tem sido a publicação de mandatos de operações de paz com referências explícitas à proteção de civis e, em alguns casos, até mesmo com a menção ao Capítulo VII da Carta da ONU (Bellamy e Williams, 2015, p. 705). De fato, as expectativas quanto ao papel da ONU no que diz respeito à agenda PoC cresceram no decorrer dos anos 2000, a ponto de a credibilidade perante à população dos países hospedeiros (os que recebem as missões de paz) estar condicionada, em grande medida, aos ganhos obtidos nessa área (Pouligny, 2006).

Apesar desse progresso geral, o discurso atual dentro do CSNU sobre a agenda proteção de civis sofreu um retrocesso quando da intervenção na Líbia. A aplicação da doutrina da responsabilidade de proteger,[17] endossada pelos Estados por meio da Resolução 1674 – S/RES/1674 (UN, 2006a), não foi observada no caso da Síria. Uma vez que Rússia e China consideraram o posicionamento dos demais membros no caso da Líbia como imparcial, inviabilizou-se um consenso sobre a

16. Para mais informações, ver em: <https://goo.gl/S4mXMH>.

17 . O fundamento da responsabilidade de proteger (RdP) se respalda na ideia de que, nas situações em que o Estado não é capaz ou não deseja proteger sua própria população de atrocidades em massa, essa responsabilidade recai sobre a comunidade internacional, ou seja, se constitui em uma tentativa de conciliar a responsabilidade da comunidade internacional para tratar as violações de normas humanitárias e, simultaneamente, assegurar o respeito à soberania dos Estados. O conceito foi adotado pelas Nações Unidas em 2005, após reunião da Assembleia Geral, a partir de documento assinado na Cúpula Mundial do mesmo ano.

segunda intervenção pautada no mesmo conceito (United Nations News Centre, 2012). Dessa forma, a continuidade do conflito sírio e seu caráter eminentemente político agravaram a situação de catástrofe humanitária no país em detrimento da discussão no CSNU de medidas efetivas para a proteção das populações vulneráveis em questão.

3.2 Crianças e conflitos armados

No caso do tópico crianças, o CSNU adotou a Resolução 1261 sobre *crianças e conflitos armados* (CAAC, sigla em inglês) em 1999 (UN, 1999a). A preocupação central, esboçada neste primeiro documento, são os impactos dos conflitos armados nas crianças. Há o reconhecimento da utilização sistemática de crianças-soldado, em clara violação ao direito internacional, e da insegurança nos campos de refugiados, onde menores ficam susceptíveis a violações físicas e mentais. Seguindo essa lógica, a Resolução 1261 (UN, 1999a) insta forças nacionais e outras partes beligerantes a cessar a utilização de crianças-soldado e implementar medidas para protegê-las. Este apelo foi baseado em compromissos pré-existentes, como a Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho sobre a Proibição e Ação Imediata para Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil (1999), o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, que identifica o uso de crianças em conflitos como crime de guerra, e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Além de preocupações com os impactos negativos da participação das crianças em situações de conflitos armados, nas resoluções subsequentes, o CSNU dedicou atenção às ações que precisam ser tomadas para lidar com esses problemas. As resoluções seguintes, 1379 (2001), 1460 (2003) e 1539 (2004) aludem a três medidas cruciais. Primeiro, o órgão faz referência à importância da elaboração de uma lista com os nomes das partes que recrutam e usam crianças. Essa lista é anexada aos relatórios periódicos emitidos pelo secretário-geral sobre a temática. Segundo, o CSNU posiciona-se a favor do desenvolvimento de "planos de ação" pelas partes citadas na referida lista do secretário-geral. A ideia é que as partes identificadas como violadores das normas elaborem planos de ação, que serão supervisionados pela ONU, caso queiram que seus nomes sejam retirados da lista anexada aos relatórios do secretário-geral. Por fim, os Estados concordam que as considerações sobre os direitos das crianças não devem ficar restritas a debates temáticos, sendo incorporadas às discussões específicas dos países.

Embora importante, a estratégia *naming and shaming* – neste caso, a elaboração das listas com os nomes dos violadores e sua exposição à comunidade internacional –, limitou-se a situações que já estavam na agenda do Conselho de Segurança. Países que não constam na agenda ficaram livres do escrutínio da equipe do *Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral para as Crianças e*

Conflitos Armados.[18] Além disso, os compromissos feitos pelas partes beligerantes para libertação de crianças-soldado não foram observados conforme o esperado, o que pode ser parcialmente explicado pela inexistência de mecanismo formal para garantir seu cumprimento (Thompson, 2014).

Em meados dos anos 2000, o Conselho de Segurança reconheceu que as medidas tomadas até então eram importantes, porém insuficientes para o alcance de progresso considerável. Dando prosseguimento, o órgão publicou a Resolução 1612 – S/RES/1612 (UN, 2005a) com o intuito de conferir um novo impulso à agenda. Por meio deste documento, o CSNU criou um mecanismo para monitorar e relatar graves violações contra crianças (*monitoring & reporting mechanism* – MRM), bem como autorizou o estabelecimento do Grupo de Trabalho sobre Crianças e Conflitos Armados (*Working Group on Children and Armed Conflict*).

O mecanismo de monitoramento é ativado quando o secretário-geral inclui o nome de uma parte beligerante na lista anexada aos relatórios anuais. Uma equipe é enviada para os países onde se encontram as partes, com o objetivo de reunir evidências e produzir análise sistemática da situação. O mecanismo é desativado apenas quando os nomes são retirados da lista. O Grupo de Trabalho sobre Crianças e Conflitos Armados, por sua vez, possui a responsabilidade de revisar os relatórios sobre violações cometidas contra crianças, entregues pelo secretário-geral, avaliar o progresso na implementação dos planos de ação e fazer recomendações ao CSNU sobre as ações a serem tomadas. Cabe lembrar que esse grupo é composto pelos quinze membros do CSNU, o que supostamente facilita a adoção das recomendações submetidas pelo grupo.

Outro importante aspecto da agenda crianças e conflitos armados é a ampliação do que o CSNU considera "gatilhos" para o acionamento do mecanismo de monitoramento. Inicialmente, o recrutamento e a participação de crianças-soldado eram a ignição principal para o funcionamento do instrumento. Contudo, nos últimos anos, é crescente a percepção de que outros aspectos do conflito também representam uma ameaça direta para a segurança internacional e, como resultado, devem ser levados em consideração. Por meio das resoluções 1.882 (2009), 1.998 (2011), 2.143 (2014) e 2.225 (2015), os Estados concordaram com a inclusão de recrutamento infantil, morte e mutilações, estupro e outras formas de violência sexual, sequestros, ataques contra escolas e hospitais, e negação de acesso humanitário como elementos que podem iniciar o processo de monitoramento.

18. A posição de representante especial do secretário-geral para as crianças e conflitos armados foi criada em 1998 para tratar especificamente dos casos de crianças em situações de conflito armado. Olara Otunnu foi o primeiro a ocupar o cargo. O escritório é subordinado ao secretário-geral e provê informações para a publicação dos relatórios anuais do secretário-geral.

3.3 Mulheres, paz e segurança

Após a publicação de resoluções sobre civis e crianças, os Estados-membros concordaram com a aprovação da Resolução 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança em 31 de outubro de 2000. Tryggestad (2009, p. 539-541) argumenta que a Resolução 1325 (UN, 2000) representa uma grande vitória, pois colocou oficialmente interesses e preocupações das mulheres como itens na pauta das reuniões realizadas no órgão. De acordo com a autora, o documento rompeu uma barreira formal à inclusão de questões de gênero, formalizando o elo entre assuntos de alta política – segurança e guerra – e temas de baixa política – gênero.

A Resolução 1325 parte da premissa de que os conflitos armados afetam, de diferentes maneiras, as vidas de homens e mulheres (UN, 2000). Esse entendimento tornou imperativo o reconhecimento das experiências e necessidades particulares das mulheres, que historicamente foram excluídas das considerações sobre conflito e paz. No que diz respeito às disposições operacionais, a Resolução 1325 associa a experiência das mulheres com os processos de paz, reafirmando o papel fundamental que desempenham na prevenção e resolução de conflitos (UN, 2000). Além disso, o documento exige: maior representatividade feminina nos mecanismos de paz locais e da ONU; a elaboração de políticas e programas levando em conta perspectivas de gênero;[19] e a capacitação em gênero para o pessoal que serve nas missões.

Desde a adoção da Resolução 1325 (UN, 2000), o CSNU publicou outras sete resoluções correlatas sob o arcabouço Mulheres, Paz e Segurança, a saber: 1820 (2008), 1888 (2008), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) e 2242 (2015). Esse quadro normativo destaca que mulheres e meninas são sistematicamente vítimas de violência sexual e estupro, e sofrem de discriminação nas sociedades pós-conflito. Sobre o assunto, o CSNU solicita que Estados-membros, ONU, partes envolvidas no conflito e governo local desenvolvam medidas de proteção a mulheres. Dentre as responsabilidades assumidas, destacam-se: a proposição de dados e parâmetros de violência sexual, o contato com líderes comunitários e a criação de mecanismos de informação.

Para além do foco na vitimização das mulheres, esse conjunto de políticas também revela a preocupação com a exclusão das mulheres nos processos de negociações. Há o reconhecimento da importância de consultas junto à comunidade local, especialmente com mulheres locais e integrantes de organizações, e do aumento do número de mulheres nos processos de prevenção e resolução de conflitos. Outro aspecto da agenda é o apelo do órgão ao empoderamento das mulheres,

19. Incorporação de perspectivas de gênero refere-se ao entendimento de que os conflitos armados e as políticas de paz podem impactar a vida de homens e mulheres de maneiras distintas. Dado que gênero é uma construção social, torna-se necessário entender os impactos diferenciados dos conflitos nesses grupos, de modo a permitir o engajamento de homens e mulheres, livre de estruturas hierárquicas que colocam as mulheres numa posição subordinada, na busca de soluções para a paz duradoura.

com incentivos à sua participação na vida política, econômica e social. Dentre as atividades sugeridas, destaca-se a preparação das mulheres para participarem nas seguintes atividades: eleições e processos políticos, desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), setor de segurança e reformas judiciais e processos mais amplos de reconstrução pós-conflito – S/RES/2122 (UN, 2013b).

As resoluções publicadas sobre mulheres, paz e segurança apresentam a participação feminina nos instrumentos de paz como elemento crucial à garantia da proteção dos direitos das mulheres e meninas nas situações de conflito e pós-conflito. Uma das principais ideias veiculadas é a de que o envolvimento das soldadas da paz facilita o acesso e a comunicação com mulheres locais, frequentemente vítimas de estupros durante os conflitos armados. Além disso, a ocupação de posições militares por mulheres também serviria como modelo para as comunidades locais. Trata-se de argumentos amplamente utilizados nas resoluções do CSNU sobre o assunto,[20] estando evidentes no preâmbulo da Resolução 1888.

> Mulheres e crianças afetadas pelos conflitos armados podem se sentir mais seguras ao trabalhar e reportar abusos a mulheres que servem nas operações de paz, e a presença de soldadas da paz pode encorajar mulheres locais a participar das forças armadas e de segurança nacionais, ajudando, assim, a construir um setor de segurança que é acessível e responsivo a todos (UN, 2009b, tradução nossa).[21]

O cumprimento dessas disposições não ocorre sem dificuldades. Algumas resoluções reconhecem a falta de progresso, apontando "profunda preocupação com a baixa representatividade de mulheres em todos os estágios dos processos de paz" – S/RES/1889, (UN, 2009c). Como parte das medidas de implementação, o secretário-geral da ONU solicitou que os Estados operacionalizem a Resolução 1325 (UN, 2000) por meio do desenvolvimento de planos nacionais de ação ou outras estratégias nacionais (UN, 2004c). Embora a declaração do secretário-geral não possua caráter obrigatório, sendo apenas uma sugestão para os Estados-membros, é crescente o número de países que aderem ao mecanismo de implementação nacional. Em 2016, sessenta países tinham elaborado planos nacionais de ação.[22] Adicionalmente, foram criadas: unidades de gênero dentro do Departamento de Operações de Paz (DPKO) e em missões políticas especiais; o cargo de representante especial do secretário-geral para violência sexual; e unidades de violência sexual em países afetados pelos conflitos.

---

20. Esses argumentos são criticados por alguns estudiosos(as) que utilizam a categoria de análise "gênero" para entender o funcionamento das operações de paz da ONU. Por conta da utilização da lógica de que as mulheres são mais "compreensivas, cuidadosas e atenciosas" para com as vítimas dos conflitos armados, as soldadas da paz podem ficar restritas a papeis tradicionalmente "femininos", privadas de oportunidades para a conquista de posições similares a de seus pares masculinos nas atividades de operações de paz. Para mais informações sobre esse tipo de argumentação, ver Vayrynen (2004).

21. "*women and children affected by armed conflict may feel more secure working with and reporting abuse to women in peacekeeping missions, and the presence of women peacekeepers may encourage local women to participate in the national armed and security forces, thereby helping to build a security sector that is accessible and responsive to all*".

22. Para mais informações, ver: <http://www.peacewomen.org/member-states>.

Além disso, o CSNU, por meio da Resolução 2106 – S/RES/2106 (UN, 2013a), também identificou o Tribunal Penal Internacional[23] como uma ferramenta para combater a impunidade, especialmente no caso de violência sexual. Por fim, na recém-aprovada Resolução 2242 – S/RES/2242 (UN, 2015), há menção ao trabalho do Grupo Informal de Especialistas sobre Mulheres, Paz e Segurança.[24] Esse mecanismo, que já começou a funcionar, é um passo importante na troca de informações entre atores da sociedade civil, agências das Nações Unidas e Estados-membros.

4 O BRASIL NOS DEBATES DO CSNU DE 1998 A 2011

Desde o final dos anos 1990, quando os temas sobre civis, crianças e mulheres foram incorporados na agenda do CSNU de forma direta, o Brasil tomou assento rotativo por três vezes: 1998-1999, 2004-2005 e 2010-2011. Nesses três biênios em questão, foram aprovadas seis resoluções (RES) temáticas e doze declarações presidenciais (PRST, sigla em inglês), totalizando dezoito documentos oficiais do órgão apenas nos seis anos em que o Brasil esteve presente no órgão (tabela 1). Ademais, as agendas temáticas (I) Mulheres, Paz e Segurança, (II) Crianças e Conflitos Armados e (III) Proteção de Civis em Conflitos Armados estiveram presentes em outros documentos do CSNU, porém, de forma difusa, isto é, atreladas às questões gerais, regionais ou de países específicos, estes últimos tomando grande parte da agenda.

TABELA 1
Quantidade de documentos específicos do CSNU por tipo e por biênio para os temas proteção de civis, crianças e conflitos armados e mulheres, paz e segurança

	RES	PRST	Total
1998-1999	2	2	4
2004-2005	2	5	7
2010-2011	2	5	7
Total	**6**	**12**	**18**

Elaboração das autoras.

Tomando-se como base cada um dos três biênios de participação brasileira, os três temas tiveram diferentes momentos de visibilidade (tabela 2). O tema proteção de civis teve sua primeira resolução específica em 1999, durante o oitavo mandato do Brasil no CSNU, e ainda foi assunto de uma declaração presidencial. No biênio 2004-2005, houve apenas duas declarações presidenciais sobre o assunto. No período 2010-2011, proteção de civis foi tema de apenas uma declaração presidencial.

23. Um ponto interessante é que, embora três dos membros permanentes do Conselho de Segurança (Estados Unidos, China e Rússia) não sejam membros do TPI, eles não impediram a menção dessa instituição como uma ferramenta de implementação das provisões constantes na agenda Mulheres, Paz e Segurança.

24. Alguns países, como a Rússia, posicionaram-se contrários à criação desse mecanismo. Por sua vez, Grã-Bretanha e França, por exemplo, apoiam o desenvolvimento desse mecanismo.

O tema crianças e conflitos armados teve a primeira resolução específica também em 1999, sendo que no ano anterior havia sido tratado em uma declaração presidencial. Contudo, o tema ganhou destaque no nono biênio brasileiro no CSNU, entre os anos de 2004 e 2005, quando foi trabalhado em duas resoluções e uma declaração presidencial. No biênio 2010-2011, o tema foi tratado especificamente em uma resolução e uma declaração.

Mulheres, paz e segurança, por sua vez, foi tema de resolução específica do CSNU pela primeira vez no ano 2000, mas só começou a ser trabalhando com um pouco mais de ênfase mais tarde, como mostra o biênio 2004-2005, período no qual houve duas declarações sobre o tópico. O destaque para este assunto,[25] porém, só ocorre a partir de 2009 e, no período em que o Brasil foi membro eletivo do CSNU pela décima vez, observa-se a produção de uma resolução e três declarações do órgão relativos a mulheres.

TABELA 2
Tipos de documento do CSNU por tema para cada biênio de participação do Brasil

	1998-1999	2004-2005	2010-2011
Proteção de civis	1 RES 1 PRST	2 PRST ——	1 PRST ——
Crianças e conflitos armados	1 RES 1 PRST	2 RES 1 PRST	1 RES 1 PRST
Mulheres, paz e segurança	——	—— 2 PRST	1 RES 3 PRST
Total	**2 RES** **2 PRST**	**2 RES** **5 PRST**	**2 RES** **5 PRST**

Elaboração das autoras.

Sendo assim, é possível notar a seguinte situação: apesar de ter sido o tema, dentre os três analisados neste trabalho, que gerou a menor quantidade absoluta de documentos próprios nos três períodos analisados – apenas cinco ao longo dos três biênios –, proteção de civis aparece em inúmeras resoluções relativas a países específicos e acerca de missões de paz. No total de resoluções do CSNU desde a primeira resolução temática, em 1999, até dezembro de 2015, proteção de civis foi tópico trabalhado em dez resoluções de maneira específica.[26] Crianças e conflitos armados foi o tema mais abordado nestes seis anos analisados, com sete docu-

25. De acordo com dados levantados pelo *Security Council Report*, o início da inclusão do tema mulheres, no ano 2000 até 2008, foi trabalhado em cinco resoluções e quinze declarações presidenciais, de 2009 a 2016, em oito resoluções e doze declarações. Apesar de o número menor de declarações presidenciais no segundo período, observa-se aumento do número de documentos vinculantes. Disponível em: <https://goo.gl/c1EoZi>. Acesso em: 12 out. 2016.

26. A primeira resolução temática sobre proteção de civis foi a S/RES/1265 (1999). A partir de então e de acordo com o *Security Council Report*, as nove subsequentes que abordam o tema, ainda que não de forma específica, mas atrelado a questões de países específicos, são: S/RES/1296 (2000), S/RES/1502 (2003), S/RES/1674 (2006), S/RES/1738 (2006), S/RES/1894 (2009), S/RES/2150 (2014), S/RES/2175 (2014), S/RES/2222 (2015) e S/RES/2286 (2016). Disponível em: <https://goo.gl/R9qso2>.

mentos específicos, sendo também o que conta com maior número de resoluções, quatro no total. De 1999 até dezembro de 2015, foi tratado em 26 resoluções do CSNU.[27] Por fim, mulheres, paz e segurança foi o segundo tópico mais trabalhado em documentos do órgão de maneira específica, porém, com apenas uma resolução. Apesar do destaque dado ao tema, principalmente a partir de 2010, nota-se que foi trabalhado mais em declarações presidenciais, que têm uma visibilidade menor na ONU, quando comparadas às resoluções. Desde a primeira resolução sobre o assunto, em 2000, ele foi trabalhado em outras doze até março de 2016.[28]

TABELA 3
Quantidade de resoluções e declarações presidenciais temáticas específicas do CSNU no total de anos em que o Brasil foi membro eletivo (1998-2011)

	Proteção de civis	Crianças e conflitos armados	Mulheres, paz e segurança
RES	1	4	1
PRST	4	3	5
Total	**5**	**7**	**6**

Elaboração das autoras.

Em sua participação nos debates para cada um dos temas, de acordo com os discursos proferidos pela delegação brasileira nos referidos biênios, observa-se uma ênfase ao comprometimento com o princípio humanitário, a partir da defesa de estratégias abrangentes e coordenadas do CSNU com os demais órgãos do sistema ONU para o enfrentamento dos problemas decorrentes dos conflitos armados (Viotti, Dunlop e Fernandes, 2014). Para o conjunto dos temas aqui trabalhados, a posição brasileira se destacou por advogar pela articulação dos trabalhos do CSNU com a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social.

4.1 Biênio 1998-1999

No biênio 1998-1999, a agenda do CSNU estava tomada majoritariamente por questões que revolviam em torno da escalada de conflitos no continente africano e a emergência de questões na Europa Oriental. O Brasil assumiu uma postura de maior proeminência na discussão de questões como a de Angola e Guiné Bissau, bem

27. A primeira resolução temática sobre crianças e conflitos armados foi a S/RES/1261, em 1999, desde então, o assunto foi tratado nas seguintes resoluções do CSNU: S/RES/1314 (2000), S/RES/1379 (2001), S/RES/1460 (2003), S/RES/1493 (2003), S/RES/1539 (2004), S/RES/1542 (2004), S/RES/1612 (2005), S/RES/1649 (2005), S/RES/1698 (2006), S/RES/1704 (2006), S/RES/1706 (2006), S/RES/1719 (2006), S/RES/1756 (2007), S/RES/1768 (2007), S/RES/1769 (2007), S/RES/1771 (2007), S/RES/1780 (2007), S/RES/1794 (2007), S/RES/1820 (2008), S/RES/1882 (2009), S/RES/1998 (2011), S/RES/2068 (2012), S/RES/2143 (2014), S/RES/2225 (2015) e S/RES/2250 (2015). Essas resoluções não se restringem às que abordam o tema de forma específica, mas estão incluídas as que tratam de outras questões da agenda do CSNU que tocam o tema crianças e conflitos armados. Disponível em: <https://goo.gl/P0vEnB>.

28. A primeira resolução temática sobre mulheres, paz e segurança foi a S/RES/1325 (2000), desde então, o tema esteve presente nas seguintes resoluções: S/RES/1327 (2000), S/RES/1366 (2001), S/RES/1408 (2002), S/RES/1820 (2008), S/RES/1888 (2009), S/RES/1889 (2009), S/RES/1960 (2010), S/RES/2106 (2013), S/RES/2122 (2013), S/RES/2242 (2015) e S/RES/2272 (2016). Disponível em: <https://goo.gl/oBybIG>.

como do Timor-Leste. Nesse período, os temas humanitários estavam em segundo plano; ainda assim, em 1999, houve a aprovação consensual da primeira resolução sobre proteção de civis e da resolução relativa às crianças e aos conflitos armados.

O tema crianças e conflitos armados foi incluído como item separado na agenda do CSNU pela primeira vez em 1998. Na ocasião, o órgão promoveu debate aberto com apresentação do representante especial das Nações Unidas para crianças e conflitos armados, senhor Olara Otunnu, sobre o impacto dos conflitos armados em crianças. Ao final, foi publicada uma declaração presidencial do CSNU (S/PRST/1998/18) que refletia consenso na urgência de se implementar medidas efetivas para tratar o tema (UN, 1998b). O documento condenava a escolha de crianças como alvos em conflitos armados, ressaltando a observância do direito humanitário e da Convenção sobre os Direitos da Criança. Expressava-se também a prontidão do órgão em considerar meios para auxiliar o fornecimento de ajuda humanitária às mulheres e crianças das populações civis afetadas, além de apoiar a negociação de compromissos no sentido de eliminar o recrutamento e a utilização de crianças em conflitos armados.

Na ocasião, o Brasil se posicionou no sentido de que o CSNU deveria agir para garantir o acesso de assistência humanitária aos envolvidos em conflitos armados e de atentar para que as partes em conflito observem suas obrigações perante o direito internacional humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados. O representante brasileiro, Celso Amorim, ainda ressaltou o combate ao uso de crianças como soldados e a forma como a proibição das minas terrestres também afetam o bem-estar das crianças, bem como a necessidade de controlar o fluxo de armas leves pelo seu potencial impacto negativo sobre as crianças (UN, 1998a).

No ano seguinte, com o recrudescimento das tensões particularmente na África, o CSNU convocou o segundo debate aberto sobre o tema e adotou a primeira resolução específica (UN, 1999a), apontando medidas mais concretas de combate ao engajamento de crianças nos conflitos armados. Em seu discurso, quando da aprovação da Resolução 1261 sobre crianças e conflitos armados, o representante brasileiro, embaixador Gelson Fonseca, destacou que o CSNU deveria ter as necessidades humanitárias das crianças em vista ao tratar das situações de conflitos armados e que, nesse sentido, isenções humanitárias poderiam ser medidas apropriadas – em referência às disposições do art. 41 da Carta das Nações Unidas (UN, 1999c). Outro ponto ressaltado pelo Brasil foi a urgência de se colocar fim ao recrutamento de crianças nos conflitos (soldados-criança) e da implementação da Política do desarmamento, desmobilização, reabilitação e reintegração (DDRR). Para tanto, seria necessária maior coordenação do sistema ONU neste assunto, particularmente no que diz respeito à construção da paz pós-conflito. Além disso, o Brasil também advogou por um protocolo adicional à Convenção dos Direitos da Criança a fim de que o documento contivesse dispositivo que garantisse maior nível de proteção às crianças em conflitos armados (UN, 1999c).

Ainda durante o oitavo mandato do Brasil no CSNU, ocorreu a inclusão da questão da proteção de civis em conflitos armados como item separado na agenda do órgão, a fim de enfatizar o caráter civil da maioria das vítimas das guerras. A necessidade de aprimoramento da proteção física e jurídica dos civis foi um dos pontos ressaltados na declaração (S/PRTS/1999/6), além da conclamação dos membros de que o Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) fizesse recomendações concretas para a atuação do CSNU na proteção dos civis em conflitos armados, na esfera de sua responsabilidade (UN, 1999e).

O relatório do SGNU apresentado em setembro do mesmo ano (S/1999/957) apresentou aproximadamente quarenta recomendações para a proteção dos civis, com vistas a fortalecer a habilidade da organização em planejar e engajar-se rapidamente – sistema de arranjos provisórios de prontidão, *stand-by arrangements* (UN, 1999f). O documento recomenda, por exemplo, que o CSNU estabeleça mecanismo permanente de análise técnica e regimes de sanções regionais, a fim de determinar o impacto das sanções nos civis. Sugere, ainda, que o órgão imponha embargo de armas, garantindo que os Estados-membros os respeitem, que considerem o engajamento em casos de operações de paz preventivas e outras formas de monitoramento *in loco*. Além disso, recomenda que o órgão utilize mais sanções à contenção daqueles que cometerem violações sérias dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, bem como das partes dos conflitos que desafiam repetidamente as resoluções do CSNU.

Após dois dias de debate, o CSNU adotou por unanimidade a Resolução 1265 (UN, 1999b), condenando veementemente a prática de ataques aos civis em conflitos armados, urgindo as partes a colocarem fim a tais práticas. Enfatizou-se, ainda, a necessidade de que os combatentes garantam a segurança e a liberdade de movimento das Nações Unidas e pessoal associado, bem como das organizações humanitárias internacionais, afirmando a necessidade de apurar a responsabilidade dos que cometem tais atos, a fim de combater a impunidade.

A Resolução 1265 (UN,1999b) exortou as partes a cumprirem suas obrigações previstas pelo direito humanitário, pelos direitos humanos e pelo direito dos refugiados e nas decisões do CSNU. No âmbito da prevenção de conflitos, ressaltou-se também a implementação de mecanismos de solução de disputas e engajamentos militares e civis preventivos. A resolução expressou a disposição dos membros em responder a situações de conflitos em que civis estejam sendo alvejados ou nos quais a assistência humanitária a civis esteja sendo deliberadamente obstruída, bem como em incluir dispositivos voltados à proteção e à assistência de grupos que requerem atenção especial, inclusive mulheres e crianças, nos mandatos de operações de paz. O avanço se expressou no estabelecimento de mecanismo para avaliar de forma detida as recomendações SGNU sobre o tema (UN, 1999b).

A participação do Brasil nas negociações dos documentos foi ativa e o país reiterou a atenção que é necessária aos aspectos políticos e humanitários dos conflitos a fim de que o enfrentamento das consequências humanitárias não obscureça o tratamento das causas políticas da instabilidade e da violência. A advocacia do Brasil pela prevenção de conflitos foi articulada com o argumento de que o desenvolvimento, o fortalecimento do Estado de Direito e o combate à pobreza são pilares sólidos para uma sociedade pacificada, isto significa que a responsabilidade dos demais órgãos do sistema ONU, como a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social teriam tanta responsabilidade quanto o CSNU com respeito ao tema. O Conselho deveria, a partir dessa visão, focar sua ação em situações de abusos sistemáticos que representam real ameaça à paz e segurança internacionais (UN, 1999d).

A posição da delegação brasileira foi de que o CSNU deveria priorizar os seguintes aspectos contidos no relatório do SGNU: *i)* juntamente com a avaliação do impacto das sanções, é importante considerar a aplicação, conforme apropriado, de isenções humanitárias a medidas adotadas no âmbito do art. 41 da Carta da ONU; *ii)* o desenvolvimento das chamadas sanções "direcionadas" (*targeted*) ou "inteligentes" (*smart*), de forma a penalizar aqueles diretamente responsáveis por irregularidades em vez de agravar as dificuldades enfrentadas pela população como um todo; e *iii)* o estabelecimento de mecanismos confiáveis com vistas ao monitoramento do fluxo de armas a regiões marcadas por conflitos armados (UN, 1999d).

4.2 Biênio 2004-2005

Para o segundo momento de sua participação nas três agendas temáticas, o Brasil enfrentou uma dinâmica do CSNU ainda reticente frente aos fracassos humanitários da organização no final dos anos 1990 (conforme citamos, nos casos emblemáticos de Somália, Ruanda e nos Bálcãs), porém, a quantidade de documentos aprovados no período foi maior do que no mandato anterior. As questões africanas seguiram constituindo a maior parte da agenda do órgão e o destaque na atuação do país se concentrou na criação de uma nova missão de paz para o Haiti, a Minustah, a qual o Brasil passava a comandar. Nesse sentido, o país procurou garantir que a missão incorporasse um compromisso com o desenvolvimento socioeconômico do Haiti. Ademais, a delegação brasileira envidou esforços para fortalecer as instituições multilaterais em prol do desenvolvimento econômico enquanto meio eficaz de estabilidade que se traduziu nas negociações em torno da formação da Comissão de Construção da Paz (CCP).

No mesmo período, o país buscou a formação de coalizões com vistas a projeção de seus interesses relativos às modificações na ordem internacional, particularmente a reforma do CSNU. A criação do G4 neste nono mandato do Brasil no CSNU também foi ponto central da atuação proativa brasileira no período. A proposta do grupo formado por Brasil, Alemanha, Japão e Índia se concentrou

na ampliação da representatividade do conselho, com a inclusão de mais assentos permanentes, mas vale ressaltar que não houve proposta no sentido de ampliação da agenda, muito embora seja possível notar o aumento do número de resoluções e declarações presidenciais específicas sobre os temas aqui analisados.

Em janeiro de 2004, ocorreu debate aberto no CSNU sobre crianças e conflitos armados, que foi o tema que recebeu atenção maior no período (quadro 1). Por ocasião do debate, o Brasil se uniu aos demais países membros em reconhecer a necessidade de instalar um mecanismo de monitoramento de conflitos armados e das partes que se utilizavam de crianças-soldado e reiterou a necessidade de trabalho coordenado entre os órgãos da ONU no tratamento do assunto (UN, 2004d). Três meses após o debate houve a aprovação da Resolução 1539 (2004), que, conforme tratado anteriormente, abordou a necessidade de um plano de ação a fim de implementar o *monitoring and reporting mechanism* sistemático para combater as violações contra crianças em situações de conflito armado. No ano seguinte, a aprovação da S/RES/1612 (UN, 2005a), que instalou o *Working Group on Children and Armed Conflicts*, além de ressaltar a relação entre o tráfico ilícito de armas leves e o recrutamento de crianças-soldado.

Nesse nono mandato brasileiro, não houve resoluções relativas ao tema proteção de civis em conflitos armados ou mulheres, paz e segurança, mas em 2004 houve uma declaração presidencial para cada um dos tópicos e em 2005 a situação se repetiu.

No caso da proteção de civis, as declarações reafirmaram o comprometimento do conselho com o tema, convidaram o SGNU a abordar os desafios relativos ao *peacekeeping* e expressaram a preocupação do órgão com respeito ao progresso limitado da prática da proteção de civis, enfatizada pela necessidade de prover proteção física aos grupos vulneráveis.

Em ambas ocasiões – S/PV.5100 e S/PV.5209 (UN, 2004f; 2005b) –, o Brasil ressaltou a importância do estabelecimento de um quadro de colaboração da ONU com organizações regionais em questões relativas à proteção e ao acesso humanitário e, nesse sentido se faria mister um mecanismo que provesse fatos e estatísticas sobre proteção. O combate à impunidade também foi um ponto abordado pela delegação brasileira, bem como a premência de que as fases de reintegração e reabilitação (em referência à política do DDRR, ou seja, o programa de desmobilização, desarmamento, reintegração e reabilitação) para ex-combatentes por meio de projetos de geração de renda. Ademais, o país enfatizou a articulação entre as políticas de proteção de civis e as modalidades operacionais em campo.

No que diz respeito ao tema mulheres, paz e segurança, o conselho aprovou duas declarações em 2004 e três em 2005, dentre as quais destacam-se o S/PRST/2004/40 (UN, 2004b) e o S/PRST/2005/52 (UN, 2005e), que tratam o

tema de forma específica e, respectivamente, da questão de gênero na política do DDRR e da total implementação da Resolução 1325 (2000), a primeira resolução sobre o tema no CSNU, conforme o plano de ação proposto pelo SGNU no relatório S/2005/636 (UN, 2005d). Nesse sentido, o Brasil se posicionou a favor do empoderamento das mulheres nos diversos âmbitos das atividades da ONU, desde prevenção de conflitos à reconstrução pós-conflitos. O país ainda lembrou a importância das questões de gênero recebendo tratamento não apenas nos debates temáticos do conselho, mas também nas situações de países específicos e que houve progresso na integração das perspectivas de gênero nas operações de paz.

A delegação brasileira afirmou – S/PV.5066 e S/PV.5294 –, porém, que a sub-representatividade das mulheres nos processos de paz como um todo ainda era uma realidade e que, portanto, o órgão deveria promover a garantia do aumento da participação de mulheres nos processos decisórios, não apenas nas negociações de cessar-fogo, mas ainda nos processos de transição (UN, 2004e; 2005c). O tópico da exploração e abuso sexual perpetrado tanto por envolvidos nas partes em conflito quanto por pessoal integrante das missões de paz das Nações Unidas foi também ressaltado pelo Brasil em seus pronunciamentos, assim como a premência da atenção às necessidades especiais de mulheres e meninas na implementação das políticas de DDRR, com o combate da impunidade dos perpetradores de violações de direitos humanos e da violência de gênero.

4.3 Biênio 2010-2011

No terceiro momento, o Brasil buscou fomentar ativamente a relação entre segurança e desenvolvimento no CSNU, particularmente durante a presidência do órgão, em fevereiro de 2011, quando promoveu debate aberto sobre o tema. Na ocasião, o país deu ênfase na necessidade de o conselho articular sua agenda com os demais órgãos da ONU, a fim de lograr a transição para a paz. O debate funcionou como parte de uma estratégia brasileira de buscar o avanço de debates conceituais relativos aos desafios internacionais que se fazem cada vez mais complexos. Meses depois o Brasil apresentaria na Assembleia Geral a nota conceitual sobre a *responsabilidade ao proteger*.[29]

Nesse período, houve apenas uma declaração específica do conselho sobre a proteção de civis em conflitos armados, enquanto o tema de crianças e conflitos

29. O Brasil tomou a iniciativa – documento A/66/551S/2011/701, datado de 11 de novembro de 2011 – de sugerir um debate no sentido de aumentar o nível de responsabilidade da comunidade internacional nos casos em que a via militar fosse autorizada pelo CSNU sob a égide da responsabilidade de proteger civis em casos de conflitos armados. O conceito enfatiza o uso da força como último recurso, a fim de que a defesa dos direitos humanos ocorra de forma universal e indivisível de fato, e que a *responsabilidade de proteger* (a qual estabelece a responsabilidade dos Estados e da comunidade internacional de protegerem populações em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade) não seja utilizada como justificativa para a consecução de objetivos políticos das potências. A responsabilidade ao proteger, assim, seria uma forma de garantir que o uso da força, uma vez autorizado pelo CSNU, tenha emprego responsável e legítimo, inclusive com a prestação de contas daqueles autorizados a utilizar a força.

armados foi contemplado com uma resolução e uma declaração presidencial e o de mulheres foi o transversal mais abordado no período, com uma resolução e três declarações. No caso do primeiro tema, uma das principais resoluções do CSNU, a S/RES/1894 (UN, 2009b), foi aprovada em 2009 e, portanto, no biênio 2010-2011 começaria a ser implementada. A proteção de civis enquanto uma das funções das missões de paz foi entendida na Assembleia Geral, em março de 2010, quando os membros entenderam a tarefa como legítima e alcançaram acordo, embora alguns membros apontassem a falta de recursos adequados para tanto.

Contudo, no início de 2011, com as crises da Líbia e da Costa do Marfim, o cenário que se colocou para a proteção de civis se tornou mais complexo. Na Resolução 1973 (UN, 2011), sobre a questão da Líbia, que autorizava o "uso de todos os meios necessários" para proteger os civis e a consequente implementação em campo propiciaram uma imbricada relação entre o conceito de proteção de civis com o de responsabilidade de proteger, que implicava divergências políticas e até a possibilidade do uso da força em alguns casos. Isto significava uma possível quebra do consenso político relativo à proteção de civis, uma vez que a dimensão da intervenção não estava descartada. Portanto, enquanto o foco dos debates acerca do tema no CSNU em 2010 estava em torno da proteção dos civis pelas operações de manutenção da paz, em 2011 o foco se move no sentido da discussão sobre a ação militar na Líbia e a preocupação de alguns Estados de que a proteção de civis fosse utilizada enquanto justificativa moral para a ação militar das potências naquele país.

As discussões em torno do conceito de *responsabilidade de proteger* e dos limites do uso da força e da soberania se desdobraram. Apenas um documento formal foi aprovado pelo CSNU, a declaração S/PRST/2010/25, de novembro de 2010, que atualizou o arcabouço da linguagem sobre proteção de civis constante das resoluções temáticas e geográficas do CSNU (UN, 2010b). Dessa forma, o Brasil destacou a necessidade de contato direto entre as missões e as populações locais a fim de que as reais necessidades destas últimas fossem melhor compreendidas e, além disso, a importância de assegurar condições para a segurança sustentável da população, por meio de processos políticos e da promoção do desenvolvimento social e econômico, aprofundando o sentido da proteção.

Crianças e conflitos armados foi o tema relativamente mais abordado de forma específica no CSNU. O ano de 2010 presenciou a consolidação de decisões anteriores do órgão acerca do tema, inclusive a Resolução 1882, de 2009, que expandia os critérios para inclusão nos relatórios do SGNU das partes do conflito que cometem violações contra crianças, como matanças e mutilações, estupros e violência sexual (UN, 2009a). Entretanto, em 2010, não houve nova resolução para maior ampliação dos critérios e o conselho deixou o Grupo de Trabalho sobre Crianças e Conflitos Armados como responsável pela implementação do documento.

O tema, contudo, continuou a ser incorporado nas resoluções relativas a situações de países específicos, podendo ser observado um aumento no número e na qualidade das referências a crianças nas resoluções do órgão e nos relatórios do SGNU. Além disso, as interconexões entre a agenda de crianças e conflitos armados e o comitê de sanções do conselho foram estreitadas, conforme a declaração presidencial de 2010, S/PRST/2010/10 (UN, 2010c). Porém, nos documentos sobre crianças, é possível notar uma atenção do conselho à necessidade de proteger mulheres e meninas em suas especificidades com foco no combate à violência sexual. Essa tendência de consolidar uma perspectiva de gênero é notória ao se observar o aumento da quantidade de documentos específicos do tema a partir de 2010.

De qualquer maneira, o posicionamento do Brasil relativo ao tema de crianças e conflitos armados esteve focado na importância do monitoramento das violações e da busca por informações precisas. A coordenação com as autoridades locais e demais atores relevantes foi abordada como fundamental, bem como a identificação das melhores práticas nessa área e a consolidação de metodologia para coletar os dados. O país ressaltou a necessidade de o conselho em considerar as condições econômicas e sociais que afetam as crianças nos conflitos armados, argumentando que a pobreza e a injustiça social fazem aumentar a probabilidade de que ocorram mais violações e abusos contra crianças. A premência em integrar a proteção de crianças no caso de existência de operação de paz, conforme a delegação brasileira, requer estratégias mais abrangentes de proteção de escolas e o desenvolvimento das capacidades para identificação rápida de grupos armados que tentem recrutar ou assediar crianças (UN, 2010d).

A exortação do CSNU às partes de conflito que atacam escolas e hospitais foi um dos maiores destaques no debate quando da aprovação da resolução em 2011. Na ocasião, o Brasil condenou os ataques a escolas e hospitais e urgiu para que o órgão evite as seletividades e que fosse consistente nas demandas a todas as partes do conflito para que o direito humanitário internacional fosse observado. No escopo de atuação do conselho, o Brasil defendeu que o objetivo último seria o fim dos conflitos que geraram tais violações, e não apenas a concordância com planos de ação e a libertação de crianças-soldado (UN, 2010d).

Por fim, no que diz respeito ao tema mulheres, paz e segurança, que, como havíamos mencionado, foi o que mais gerou documentos específicos do CSNU, e alcançou um maior protagonismo na agenda relativamente aos demais temas sociais no último biênio de participação brasileira (embora o tema crianças e conflitos armados tenha tido maior protagonismo em se considerando o total do tempo analisado). O momento favoreceu maior integração do tema nas resoluções que trataram de países específicos, mas ainda não se tornara uma prática universal e também carecia de consistência. Também houve crescimento da quantidade de

referências às mulheres nos relatórios do SGNU,[30] apesar disso, na prática, ainda se fazia necessária melhoria das comunicações entre as missões, o secretariado e o CSNU, bem como a eficiência deste último nas ações de monitoramento, análise e relato e na possibilidade de imposição de sanções aos perpetradores de violência contra a mulher.

A Resolução 1960, aprovada no final de 2010, estabeleceu o mecanismo de *monitoring, analysis and reporting* nas situações de violência sexual relacionada a conflito e convocou as partes em conflitos armados a se comprometerem especificamente e com prazos claros à proibição e punição dos perpetradores. A posição do Brasil foi em favor de um enfoque integrado, ou seja, que combinasse prevenção, combate à impunidade e apoio às vítimas (UN, 2010e). Além disso, o país voltou a se referir ao tratamento do tema em várias frentes, ou seja, com a colaboração entre os órgãos do sistema Nações Unidas (UN, 2010e), ponto presente na grande maioria dos pronunciamentos que analisamos acerca destes três temas.

É possível observar uma postura brasileira ativa nos debates dos três temas analisados, porém, não tanto quanto poderia ser. Nota-se uma evolução gradativa ao longo dos três mandatos para uma participação mais incisiva no CSNU e certa constância quando analisados os pronunciamentos da delegação brasileira. As resoluções e declarações relativas a cada um dos temas foram adotadas por unanimidade, portanto, os posicionamentos dos países-membros não destoam muito. Ainda assim, nos três temas, o Brasil se diferenciou procurando enfatizar a importância da articulação e cooperação entre os órgãos da ONU relevantes para cada assunto. O segundo ponto de destaque foi justamente o que diz respeito ao impacto do desenvolvimento econômico e social nos países em situação de conflito armado e à sustentabilidade das ações.

Considerando apenas os documentos específicos acerca dos temas nos três últimos biênios nos quais o Brasil esteve presente no CSNU, temos a seguinte situação geral.

QUADRO 2
Documentos oficiais produzidos pelo CSNU para cada temática social analisada em cada ano dos últimos três mandatos do Brasil como membro eletivo do órgão

Ano	Proteção de civis	Crianças e conflitos armados	Mulheres, paz e segurança
1998		S/PRST/1998/18	
1999	S/PRST/1999/6 S/RES/1265/(1999)	S/RES/1261/(1999)	
2004	S/PRST/2004/46	S/RES/1539/(2004)	S/PRST/2004/40

(Continua)

30. No biênio 2010-2011, registram-se seis relatórios que se referem ao tema mulheres, enquanto no biênio 2004-2005 foram apenas dois relatórios. Disponível em: <https://goo.gl/w1TbM5>. Acesso em: 17 set. 2016.

(Continuação)

Ano	Proteção de civis	Crianças e conflitos armados	Mulheres, paz e segurança
2005	S/PRST/2005/25	S/RES/1612/(2005) S/PRST/2005/8	S/PRST/2005/52
2010	S/PRST/2010/25	S/PRST/2010/10	S/RES/1960/(2010) S/PRST/2010/8 S/PRST/2010/22
2011		S/RES/1998/(2011)	S/PRST/2011/20

Elaboração das autoras.

5 A PEB PARA O CSNU – OPORTUNIDADES NÃO TRADICIONAIS NO CONTEXTO DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

A percepção de uma "liderança insuficiente – do CSNU – na solução de prolongados conflitos com alto custo humano e poder de alastramento" (Patriota, 2013, p. 7-8) motivou um posicionamento brasileiro não apenas no sentido de buscar a maior representatividade do órgão, mas também de valorização da diplomacia preventiva e da defesa de promoção do desenvolvimento socioeconômico. Esse comportamento fica mais evidente a partir do biênio 2004-2005, quando a perspectiva mais ampliada da paz e segurança internacionais se consolida no cenário internacional. O enfoque da diplomacia brasileira em uma política abrangente para os problemas de segurança internacional envolve uma paz sustentável e, para o país, portanto, o entendimento de que a cooperação para o desenvolvimento é o caminho a ser trilhado (Viotti, Dunlop e Fernandes, 2014).

Concomitantemente, nos três biênios analisados, é possível perceber a atenção do Brasil aos limites do mandato do CSNU. O debate das resoluções temáticas tende a conter elementos que podem significar um extrapolamento das funções do órgão, uma vez que tratam de questões afeitas ao âmbito econômico e social, cujo tratamento ocorre tradicionalmente em outros órgãos do sistema ONU, como o Conselho Econômico e Social e a Assembleia Geral. Nesse sentido, de acordo com os pronunciamentos analisados anteriormente, o posicionamento brasileiro preza pela articulação e cooperação entre os órgãos.

Esse é um ponto particularmente relevante na análise da política externa brasileira para o CSNU: o reconhecimento da relação de interdependência entre segurança e desenvolvimento e, simultaneamente, a reticência de que haja sobreposição de responsabilidades, com o CSNU potencialmente assumindo funções de outros órgãos, agências ou programas da ONU os quais tratam diretamente das questões de desenvolvimento. Pode-se dizer, então, que o engajamento do Brasil é cuidadoso no que diz respeito à premência de que o CSNU considere tais questões em suas deliberações.

Outro ponto interessante é o reconhecimento (pelo Brasil) de que o desenvolvimento pode ser um instrumento para a paz, uma vez que essa ideia está contida na Carta das Nações Unidas. Fato é que o binômio segurança e desenvolvimento

já foi abordado com ênfase no debate aberto promovido pelo Brasil em sua presidência do CSNU, em fevereiro de 2011 – S/PRST/2011/4 (UN, 2011a). A nota conceitual da *responsabilidade ao proteger*, nesse sentido, funciona como estratégia de participação mais ativa do Brasil nas Nações Unidas, auxiliando na promoção da chamada agenda brasileira de desenvolvimento e na imagem do país como protagonista na definição da agenda do órgão. Trata-se, também, de um posicionamento autônomo frente às potências que se utilizam da ideia de responsabilidade de proteger os civis como justificativa para consecução de interesses políticos.

Na visão do Brasil, é possível que o CSNU trate de situações de conflito e instabilidade de países cujas sociedades sofrem com pobreza, desemprego e fragilidade institucional, entre outras condições, sem a necessidade de se reconfigurar as responsabilidades de cada entidade do sistema ONU. De acordo com nossa leitura sobre os pronunciamentos do Brasil nos três biênios analisados, fica claro o reconhecimento brasileiro de que as estratégias puramente militares não são capazes de lidar adequadamente com as situações de conflitos contemporâneas. Há, logo, o apoio à implementação de estratégias mais voltadas ao desenvolvimento.

Em prol da paz sustentável, requer-se uma abordagem abrangente de segurança, que envolva elementos como oportunidade econômica, desarmamento, desmobilização e reintegração, atividades de apoio ao emprego dos jovens e a prestação de serviços básicos, entre outras. O envolvimento do CSNU nessas estratégias inclusivas poderia melhorar a sua imagem perante a comunidade internacional, porém, simultaneamente, há o risco de se criar um impasse político dentro do sistema ONU e isso deve ser considerado ao se pensar as funções do órgão frente aos desafios do século XXI.[31]

Os temas civis, crianças e mulheres permitem que os países forneçam significado prático aos princípios enunciados pela organização e por suas próprias constituições. Ademais, esses temas carregam em si, devido ao histórico de atuação das Nações Unidas por meio de suas agências e fundos especializados, a possibilidade de renovação da legitimidade da organização e, possivelmente, do CSNU, já marcado por experiências que significaram alto custo humano e pelo estigma da falta de democratização na formulação das agendas e em suas decisões.

A discussão dessas agendas temáticas constitui em oportunidade ímpar para países não membros permanentes do órgão, como o Brasil – que, inclusive, conta com valiosa experiência de ter liderado uma operação de paz no Haiti –, formularem propostas concretas para o avanço das discussões e da implementação de políticas efetivas, em campo. Em decisão recente, o país se

31. Existe um debate, ainda incipiente, acerca da atuação do CSNU enquanto legislador, por meio da normatização dos temas sociais, e de suas vantagens e desvantagens. Para mais detalhes, ver, por exemplo: Popovski e Fraser (2014), Rosand (2004, p. 542-590) e Velásquez-Ruiz (2011).

mostrou disposto a elaborar estratégias que acompanhem os avanços normativos observados internacionalmente. Em 2015, por exemplo, ano que marca o 15º aniversário da Resolução 1325 (2000) sobre mulheres, paz e segurança, o país sinalizou sua intenção de elaborar o Plano Nacional de Ação. A decisão de elaborar um instrumento nacional com vistas à implementação da resolução acontece num contexto favorável, em que a agenda mulheres paz e segurança já é considerada um importante arcabouço normativo-político, orientador das atividades do CSNU (George e Shepherd, 2016). Além disso, sessenta países, inclusive os vizinhos do Cone Sul, Chile, Argentina e Paraguai[32] já publicaram seus planos nacionais de ação. As discussões sobre o conteúdo e formato do Plano Nacional de Ação do Brasil estão em curso no momento, com a participação do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Cidadania e com o apoio de membros da sociedade civil (Instituto Igarapé) e da ONU-Mulheres.[33]

A falta de um assento permanente no CSNU certamente pode ser apontada como um dos motivos para o modo de engajamento do Brasil no órgão. O desequilíbrio entre os membros permanentes e não permanentes vai além da questão do poder de veto, como aponta João Vargas.

> Os membros permanentes dispõem de uma memória institucional do Conselho muito mais abrangente do que aquela dos membros não permanentes, além de terem desenvolvido, pela familiaridade construída com base em anos de convivência, o hábito de trabalharem constantemente em conjunto. Esse tipo de desequilíbrio só poderia ser corrigido com a criação de novos assentos permanentes com ou sem poder de veto (Vargas, 2011, p. 93).

Não obstante, o fato de ser membro eletivo e ter a desvantagem no que diz respeito à memória institucional do órgão, é um fator que não impede o país a se engajar majoritariamente com debates sobre temas não tradicionais, promovendo a defesa de uma coordenação estreita entre o CSNU e as demais agências, nas quais o país participa continuamente, ou seja, uma fórmula que possibilita a continuidade dos trabalhos sobre os temas sociais mesmo nos períodos em que o Brasil está fora do CSNU.

Ressalta-se, que, apesar do tamanho reduzido da missão permanente do país, relativamente às representações dos países-membros permanentes do CSNU, o Brasil, ao longo dos três biênios analisados, mostrou dedicação às resoluções temáticas que não deve ser desprezada. Vale citar como exemplo do protagonismo prévio do Brasil nas temáticas sociais o engajamento do país na Comissão de Consolidação da

32. O Chile adotou seu Plano Nacional de ação em 2009, sendo o primeiro país do Cone Sul a tomar essa decisão. Argentina e Paraguai publicaram seus planos nacionais em 2015. Disponível em: <https://goo.gl/aDSWVc>.

33. Para mais informações sobre o processo de elaboração do Plano Nacional de Ação, ver: <https://goo.gl/JFypVY>.

Paz e na Comissão sobre o *Status* das Mulheres.[34] E, por fim, influencia também no grau de comprometimento do país com os temas transversais à agenda do órgão, a cultura do país no tratamento de tais temas, isto é, o Brasil, por conta de fatores históricos e geopolíticos que o afastam de situações de conflitos armados possui vantagem comparativa de um país com relativo grau de estabilidade e autonomia, além de tradicionalmente ser receptor de estrangeiros, particularmente em um momento no qual o fluxo de migrações vem aumentando e posicionando o país como destino de refugiados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os anos 1999, o CSNU adota uma série de resoluções de caráter social, tangente aos direitos humanos. Três tópicos, particularmente, que eram tratados de forma abrangente em resoluções específicas sobre países, foram alçados à condição de agendas temáticas, a saber: civis, crianças e mulheres. Mostramos, com base na análise conduzida, que a incorporação dessas temáticas evidencia adaptações nas atribuições do órgão, constituindo-se em uma tentativa da organização de lidar com as críticas e assegurar sua legitimidade nos esforços de manutenção da paz e segurança internacionais.

Cada uma dessas agendas evoluiu de forma diferente, como vimos ao longo do texto. Essa diferença pode ser parcialmente atribuída à vontade política dos Estados-membros de aceitarem a prerrogativa do CSNU no tratamento dessas questões. Logo, ainda que o órgão tenha desempenhado papel importante na criação de resoluções temáticas, atrelando questões de caráter social e de direitos humanos à pauta de segurança internacional, o nível de comprometimento dos Estados varia bastante.

No caso do Brasil, a iniciativa de promover a relação entre segurança e desenvolvimento vem acompanhada do argumento da busca por maior coordenação com os demais órgãos e agências do sistema ONU. Ainda que o país identifique o CSNU como importante espaço para a discussão das temáticas aqui abordadas, o Brasil indica preferência para lidar com esses tópicos na Assembleia geral e no Conselho Econômico Social.

É claro que as questões pertinentes ao domínio da paz e segurança internacionais necessitam de mecanismos mais eficazes, que abarquem a melhora das condições econômicas e sociais. Dessa forma, é evidente a relação entre prevenção de conflitos e a agenda social e, nesse sentido, se faz essencial a coordenação entre os entes da ONU, mas é necessário ir além. É necessário pensar a reforma da instituição e, particularmente, do CSNU, pelo aspecto substantivo de suas atribuições. O Brasil possui, assim, uma possibilidade ímpar de inserção ainda mais proativa.

34. Disponível em: <https://goo.gl/RDYR1M>. Acesso em: 29 set. 2016.

Indicamos as possibilidades que os temas civis, crianças e mulheres trazem no sentido de renovação da legitimidade do órgão. Ressaltamos, também, que essa legitimidade hoje imbui uma noção de reforma mais profunda que, por vezes, é deixada em segundo plano pela grande dificuldade de sua implementação. No entanto, a agenda social pode ser um dos caminhos mais eficazes para se vislumbrar uma participação mais propositiva e, assim, contribuir a um CSNU mais ativo e legítimo.

O multilateralismo necessário ao mundo contemporâneo requer valores e instituições legitimados e isso ocorre por meio da prática das decisões. As intervenções brasileiras conforme analisadas neste trabalho, nos três biênios de mandato no CSNU, que compõem o período de 1998 a 2011, demonstram que o país ainda se depara com janelas de oportunidades no sentido de transformar as oportunidades externas em materialização dos objetivos multilaterais, o que, consequentemente, favoreceria uma inserção assertiva e a busca pelo protagonismo efetivo nas Nações Unidas.

REFERÊNCIAS

ABREU, S.; FLORÊNCIO, L. O Brasil e o desafio do desenvolvimento nas Nações Unidas. *In*: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO – FUNAG. **O Brasil e a ONU**. Brasília: Funag, 2008, p.109-144.

AMORIM, C. A ONU aos 60. **Revista Política Externa**, v. 14, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/44Gxsc>. Acesso em: 19 set. 2016.

ARCHIBUGI, D.; HELD, D. Cosmopolitan democracy. **New Left Review**, v. 4, 2000.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. Lybia. *In*: VON EINSIEDEL, S.; MALONE, D. M.; UGARTE, B. S. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D.; GRIFFIN, S. Understanding peacekeeping. Cambridge: Polity Press, 2010.

BENNER, T. *et al*. **Effective and responsible protection from atrocity crimes**: toward global action. Berlin, 2015.

BINDER, M. **The politicization of international security institutions**: the UN Security Council and NGOS. Berlin: WZB, 2008. (WZB Discussion Paper, n. SP IV).

BINDER, M.; HEUPEL, M. The legitimacy of the UN Security Council: evidence from recent general assembly debates. **International Studies Quarterly**, v. 59, n. 2, p. 238-250, 2014.

BROOKS, R. Civilians and armed conflict. *In*: GENSER, J.; UGARTE, B. (Orgs.). **The United Nations Security Council in the age of human rights**. New York: Cambridge University Press, 2014.

CAVERZASIO, S. G. **Strengthening protection in war**: a search for professional standards. [s.l.]: International Committee of the Red Cross, 2001.

CRONIN, B.; HURD, I. **The UN Security Council and the politics of international authority**. [s.l.]: Routledge, 2008.

CUBAJANTE, X. La seguridad internacional: evolución de un concepto. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 4, n. 2, p. 93-106, 2009.

DAHL, R. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. **Political Science Quarterly**, p. 23-34, 1994.

DRUCKMAN, D., STERN, P.; DIEHL, P. Evaluating Peacekeeping Missions, **Mershon International Studies Review**, v. 41, n. 1, p. 51-65, 1997.

FONSECA JÚNIOR, G. (Org.). **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU**: 1998-1999. Brasília: Funag; Ipri, 2002.

FONSECA JÚNIOR, G.; BELLI, B. Novos Desafios das Nações Unidas: prevenção de conflitos e agenda social. *In*: **Revista Política Externa**, v. 10, n. 1, 2001.

FONTOURA, P. R. C. T.; MORAES, M. L. E. de; UZIEL, E. (Orgs.). **O Brasil e as Nações Unidas**: 70 anos. Brasília: Funag, 2015.

GEORGE, N.; SHEPHERD, L. J. Women, Peace and Security: Exploring the implementation and integration of UNSCR 1325. **International Political Science Review,** v. 37, n. 3, p. 297-306, 2016.

GHISLENI, A. P. **Direitos humanos e segurança internacional**: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2011.

HERZ, M. O Brasil e a reforma da ONU. **Lua Nova**, n. 46, p. 77-98, 1999.

HUDSON, N. F. **Gender, Human Security and the United Nations**: security language as a political framework for women. Dayton: Taylor & Francis, 2010.

HURD, I. Legitimacy and authority in international politics. **International Organization**, v. 53, n. 2, p. 379-408, 1999.

_____. Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council. **Global Governance**, v. 8, n. 1, p. 35-51, Jan.–Mar. 2002.

_____. **After Anarchy**: legitimacy and power in the United Nations Security Council. New Jersey and Oxfordshire: Princeton University Press, 2007.

KEATING, C. Power dynamics between permanent and elected members. *In*: VON EINSIEDEL, S.; MALONE, D. M.; UGARTE, B. S. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

KLOT, J. **The United Nations Security Council's Agenda on 'Women, Peace and Security'**: bureaucratic pathologies and unrealised potential. PhD Thesis – The London School of Economics and Political Science, London, 2015.

MAHBUBANI, K. Council Reform and the Emerging Powers. *In*: VON EINSIEDEL, S.; MALONE, D. M.; UGARTE, B. S. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

MAZURANA, D.; RAVEN-ROBERTS, A.; PARPART, J. **Gender, conflict, and peacekeeping**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005.

MIALL, H.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. **Contemporary Conflict Resolution**: the prevention, management, and transformations of deadly conflicts. United Kingdom: BlackWell Publishers, 2005.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta da ONU**. São Francisco, 1945.

NADIN, P. **UN Security Council Reform**. London: Routledge, 2016.

PATRIOTA, A. de A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. 2. ed. Brasília: Funag, 2010.

_____. **Política externa brasileira**: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012). Brasília: Funag, 2013.

POULIGNY, B. **Peace operations seen from below**: UN missions and local people. Bloomfield: Kumarian Press Inc., 2006.

SARDENBERG, R. M. Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas. *In*: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. **Anais**... Brasília: Funag, 2009.

SECURITY COUNCIL REPORT. **Cross-Cutting Report on Women, Peace and Security**. 2014. n. 2. Available at: <https://goo.gl/kBgWf6>. Acesso em: 18 Feb. 2017.

_____. **Cross-Cutting Report on Children and Armed Conflict**. 2015. n. 2. Available at: <https://goo.gl/RNwJGa>. Acesso em: 18 Feb. 2017.

SIEVERS, L.; DAWS, S. **The procedure of the UN Security Council**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

THOMPSON, S. K. Children and Armed Conflict. *In*: GENSER, J.; UGARTE, B. (Orgs.). **The United Nations Security Council in the age of human rights**. New York: Cambridge University Press, 2014.

TRUE-FROST, C. The Security Council and norm consumption. **International Law and Politics**, v. 40, 2007.

TRYGGESTAD, T. L. Trick or treat? The UN and implementation of Security Council resolution 1325 on women, peace, and security. **Global Governance**, v. 15, n. 4, p. 539-557, 2009.

UN – UNITED NATIONS. **Security Council Meetings**. [s.d.]. Available at: <https://goo.gl/TjZBBV>. Access in: 19 Aug. 2016.

_____. **Security Council S/23500**. 31 Jan. 1992. Available at: <https://goo.gl/rVeaW5>. Access in: 22 Feb. 2017.

_____. **Security Council S/PV.3896**: Children and Armed Conflict. New York: 29 June, 1998a.

_____. **Security Council S/PRST/1998/18**. Security Council. 29 June 1998b. Available at: <https://goo.gl/g5cHXI>. Access in: 10 Oct. 2016.

_____. **Security Council S/RES/1261**: Security Council. 25 Aug. 1999a. Available at: <https://goo.gl/BoVY68>. Access in: 27 Aug. 2016.

_____. **Security Council S/RES/1265**: Security Council. 17 Sept. 1999b. Available at: <https://goo.gl/iQk53B>. Access in: 12 Jul. 2016.

_____. **Security Council S/PV.4037**: Children and Armed Conflict. New York: 25 Aug. 1999c.

_____. **Security Council S/PV.4046**: Civilians in Armed Conflict. New York: 17 Sept. 1999d.

_____. **Security Council S/PRTS/1999/6**. Security Council. 12 Feb. 1999e. Available at: <https://goo.gl/WUtTMh>. Access in: 11 Oct. 2016.

_____. **Secretary General's Report S/1999/957**. Protection of Civilians in Armed Conflicts. 8 Sept. 1999f. Available at: <https://goo.gl/70Im6p>. Access in: 17 Sept. 2016.

_____. **Security Council S/RES/1325**: Security Council. 31 Oct. 2000. Available at: <https://goo.gl/kXA66s>. Access in: 19 Nov. 2016.

_____. **Security Council S/RES/1539**: Security Council. 22 Apr. 2004a. Available at: <https://goo.gl/he1tKN>. Access in: 19 Oct. 2016.

_____. **Security Council S/PRST/2004/40**. 28 Oct. 2004b. Available at: <https://goo.gl/h5INOg>. Access in: 29 July 2016.

_____. **Security Council S/2004/814**. 31 Jan. 2004c. Available at: <https://goo.gl/Nnsl5v>. Access in: 22 Feb. 2017.

_____. **Security Council S/PV.4898**: Children and Armed Conflict. New York: 20 Jan. 2004d.

_____. **Security Council S/PV.5066**: Women and Peace and Security. New York: 28 Oct. 2004e.

_____. **Security Council S/PV.5100**: Civilians in Armed Conflict. New York: 14 Dec. 2004f.

_____. **Security Council S/RES/1612**: Security Council. 26 Jul. 2005a. Available at: <https://goo.gl/xUu6QQ>. Access in: 28 Oct. 2016.

_____. **Security Council S/PV.5209**: Civilians in Armed Conflict. New York: 21 Jun. 2005b.

_____. **Security Council S/PV.5294**: Women and Peace and Security. New York: 27 Oct. 2005c.

_____. **Secretary General's Report S/2005/636**. 10 Oct. 2005d. Available at: <https://goo.gl/zheV4j> Access in: 12 Nov. 2016.

_____. **Security Council S/PRST/2005/52**. Security Council. 27 Oct. 2005e. Available at: <https://goo.gl/j1Zfjn> Access in: 18 Aug. 2016.

_____. **Security Council S/RES/1674**: Security Council. 28 Apr. 2006a. Available at: <http://www.globalr2p.org/media/files/resolution_1674.pdf>. Access in: 28 Oct. 2016.

_____. **General Assembly A/60/L.49**. 17 Mar. 2006b. Available at: <https://goo.gl/ZDuWqF>. Access in: 22 Feb. 2017.

_____. **Security Council S/RES/1820**: Security Council. 19 June 2008. Available at: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820>. Access in: 25 May. 2017.

_____. **Security Council S/RES/1882**: Security Council. 4 Aug. 2009a. Available at: <https://goo.gl/5lVNWl> Access in: 18 Sept. 2016.

_____. **Security Council S/RES/1888**: Security Council. 30 Sept. 2009b. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/534/46/PDF/N0953446.pdf?OpenElement>. Access in: 18 Sept. 2016.

_____. **Security Council S/RES/1889**: Security Council. 5 Oct. 2009c. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/542/55/PDF/N0954255.pdf?OpenElement>. Access in: 18 Sept. 2016.

_____. **Security Council S/RES/1894**: Security Council. 11 Nov. 2009b. Available at: <https://goo.gl/GMDHMm>. Access in: 15 Aug. 2016.

_____. **Security Council S/RES/1960**: Security Council. 17 Dec. 2010a. Available at: < https://goo.gl/OO8ESz>. Access in: 15 Aug. 2016.

_____. **Security Council S/PRST/2010/25**. Security Council. 22 Nov. 2010b. Available at: <https://goo.gl/184CGN>. Access in: 8 Aug. 2016.

_____. **Security Council S/PRST/2010/10**. Security Council. 16 Jun. 2010c. Available at: <https://goo.gl/kQ5Isr>. Access in: 9 Aug. 2016.

_____. **Security Council S/PV.6341**: Children and Armed Conflict. New York: 16 Jun. 2010d.

_____. **Security Council S/PV.6453**: Women and Peace and Security. New York: 17 Dec. 2010e.

_____. **Security Council S/PRST/2011/4**. Security Council. 11 Feb. 2011a. Available at: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2011/4>. Access in: 23 May 2017.

_____. **Security Council S/RES/1973**: Security Council. 17 Mar. 2011b. Available at: <https://goo.gl/3NkbR3> Access in: 9 Aug. 2016.

_____. **Security Council S/RES/2106**: Security Council. 24 Jun. 2013a. Available at: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2106(2013)>. Access in: 25 May 2017.

_____. **Security Council S/RES/2122**: Security Council. 18 Oct. 2013b. Available at: <http://undocs.org/en/S/RES/2122(2013)>. Access in: 9 Aug. 2016.

_____. **Security Council S/RES/2147**. Security Council. 28 Mar. 2014a. Available at: <https://goo.gl/sjFbtG>. Access in: 22 Feb. 2017.

_____. **Security Council S/RES/2134**. Security Council. 28 Jan. 2014b. Available at: <https://goo.gl/Y2jye1>. Access in: 22 Feb. 2017.

_____. **Security Council S/RES/2149**. Security Council. 10 Apr. 2014c. Available at: <https://goo.gl/ObTL0m>. Access in: 22 Feb. 2017.

_____. **Security Council S/RES/2164**. Security Council. Available at: <https://goo.gl/9lwuYA>. Access in: 22 Feb. 2017.

_____. **Security Council S/RES/2173**. Security Council. 27 Aug. 2014e. Available at: <https://goo.gl/7CZfMs>. Access in: 22 Feb. 2017.

_____. **Security Council S/RES/2242**: Security Council. 13 Out. 2015. Available at: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242(2015)>. Access in: 25 May 2017.

UNITED NATIONS NEWS CENTRE. **Security Council fails to adopt resolution on Syria**. 19 July 2012. Available at: <https://goo.gl/TGAzum>. Access in: 15 Feb. 2016.

UZIEL, E. **Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2. ed. Brasília: Funag, 2015.

VARGAS, J. A. C. **Campanha permanente**: o Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

VAYRYNEN, T. Gender and UN Peace Operations: the confines of modernity. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, 2004.

VIOTTI, M. L. R. A reforma das Nações Unidas. *In*: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. **Anais**... Reforma da ONU: textos acadêmicos. Brasília: Funag, 2009.

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

VON EINSIEDEL, S.; MALONE, D. M.; UGARTE, B. S. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

WESCHLER, J. Acting on Human Rights. *In*: VON EINSIEDEL, VON EINSIEDEL, S.; MALONE, D. M.; UGARTE, B. S. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Itamaraty. **O Brasil e a reforma**. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 20 set. 2016.

MACFARLANE, S. N.; KHONG, Y. F. **Human Security and the UN**: a critical history. Bloomington: Indiana University Press, 2006.

POPOVSKI, V.; FRASER, T. (Eds.). **The Security Council as Global Legislator**. New York: Routledge, 2014.

SECURITY COUNCIL REPORT. **Human Rights and the Security Council**: an evolving role. Jan. 2016a. (Research Report). Available at: <https://goo.gl/TRdJW5>.

_____. **Children and Armed Conflict**. 29 jul. 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/aUh3lE>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Protection of Civilians**. Sep. 2016c. Available at: <https://goo.gl/ZHWOS1>. Access in: 21 Aug. 2016.

_____. **Women, Peace and Security**. Oct. 2016d. Available at: <https://goo.gl/Yql058>. Access in: 21 Aug. 2016.

ROSAND, E. The Security Council as 'Global Legislator': ultra vires or ultra innovative? **Fordham International Law Journal**, v. 28, n. 3, p. 542-590, 2004.

VELÁSQUEZ-RUIZ, M. A. In the name of international Peace and security: reflections on the United Nations Security Council's legislative action. **Int. Law: Rev. Colomb**. **Derecho Int**., Bogotá, n. 18, p. 13-56, enero/jun., 2011.

CAPÍTULO 8

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A POSIÇÃO DO BRASIL: UMA AGENDA EM MOVIMENTO, UM REGIME EM CONSTRUÇÃO?

Guilherme de Oliveira Schmitz[1]
Mariana Costa Guimarães Klemig[2]

1 INTRODUÇÃO

Conquanto a regulamentação internacional da mobilidade humana seja assentada sob o prisma da soberania nacional – em que a concepção tradicional do Estado atribui-lhe a autoridade sobre seu território e população –, o intenso processo de globalização e o consequente aumento dos fluxos migratórios vividos nas últimas décadas urgem pelo reconhecimento de estreita cooperação regional e internacional na área. Atualmente, não há nenhuma regulamentação de amparo global, tampouco um regime fragmentado sobre o assunto. Correntemente, a mobilidade humana internacional é tratada – em seus aspectos econômico, social e político – por uma complexa relação entre pessoas, grupos e Estados.

Segundo o último levantamento do Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (Undesa), em 2013, existem 253 milhões de pessoas vivendo fora de seu país de origem. Entre eles, migrantes econômicos, refugiados e asilados constituem um grupo de pessoas, muitas vezes, em situação social vulnerável, carentes de integração à sociedade de destino. Os fluxos migratórios internacionais e a inserção dos indivíduos na nova sociedade são conduzidos por meio de relações interpessoais e/ou com ajuda de organizações sociais, preferencialmente com o amparo do Estado.

No Brasil, em dez anos, o número de imigrantes aumentou 160%, sobretudo em razão do aumento da renda nacional e da ausência de conflitos no país. A dimensão estratégica para o Estado brasileiro monitorar esses fluxos deriva da necessidade do planejamento de política demográfica a curto, médio e longo prazo. Tal percepção acarretou, em 2004, a adesão do Brasil como membro-parte da Organização Internacional para Migrações (OIM) – organismo internacional

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.
2. Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e professora de relações internacionais no Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb).

então fora do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) – e recente debate acerca da atualização do Estatuto do Estrangeiro no Congresso Nacional.

Este capítulo objetiva responder sobre a problemática de quais seriam os interesses e as preferências sociais, econômicas e políticas do Brasil no tema de migração internacional. E de que forma o país se insere/posiciona em relação à governança global no tema de migração? Para tanto, nosso objeto de análise é a relação do Estado brasileiro no tocante a um regime sobre a mobilidade humana internacional, na qual se aplica a hermenêutica como abordagem metodológica, em que se buscou, por meio do método de entrevistas semiabertas com agentes governamentais da esfera federal, identificar os pontos de debate (convergências e divergências) entre as organizações que possuem competência para dirimir sobre o tema.

A estrutura do capítulo segue uma lógica em que, posteriormente a esta breve introdução, na seção 2, se apresentam os conceitos e as normas úteis para a análise, de maneira a explicitar o objeto de um regime migratório internacional. Para, então, na seção 3, inquirir sobre a existência ou não de um regime migratório e suas características atuais. Na quarta e última seção, apresentamos o estudo sobre a posição do governo perante o assunto, por meio da coleta empírica de dados e informações nas fontes das entrevistas e na leitura das atas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Por fim, na seção 5, as considerações finais encerram o trabalho, com o intuito de fazer cerco às premissas iniciais, por meio das conclusões obtidas pela verificação dos dados e das informações empíricas.

2 CONCEITOS E NORMAS: MIGRAÇÃO INTERNACIONAL FORÇADA E MIGRAÇÃO INTERNACIONAL POR MOTIVAÇÕES ECONÔMICAS

O objeto de um regime internacional sobre mobilidade humana internacional precisaria estar ontologicamente centrado no indivíduo e na regulamentação de sua movimentação transfronteiriça. Assim, para falar de direito migratório internacional, precisamos de dois pressupostos, necessariamente: *i)* Estados nacionais delimitados territorialmente por meio de fronteiras e jurisdições claras; e *ii)* indivíduos que se movimentem por meio dos recortes territoriais existentes. Sem estes dois componentes, não há que se falar de regime internacional migratório. Em uma análise cuidadosa do complexo emaranhado legal na área, composto por padrões normativos com fontes vinculantes (*hard law*) e não vinculantes (*soft law*) do direito, podem-se observar diversos conceitos centrados na classificação de indivíduos segundo a sua volição – ou a falta dela – ao migrar.

Nesse contexto, para facilitarmos a análise, podemos dividir os indivíduos em movimento fronteiriço entre aqueles com motivação própria – migrantes econômicos – e aqueles que são coagidos ou forçados a migrarem, seja por grave risco de morte, seja pela integridade da pessoa, como refugiados e asilados. Além disso,

outras categorias de migrantes não positivadas também merecem nossa atenção, tais como os migrantes ambientais.

Essa distinção terminológica é relevante para a formulação de políticas de proteção do migrante – ao levar em consideração a vulnerabilidade de seu contexto social –, em âmbito doméstico, e para a discussão de um regime na área, em âmbito internacional. Não obstante, os critérios de classificação são, por vezes, questionados, dada a elevada complexidade e a dificuldade de apreciar as verdadeiras motivações dos indivíduos. Estudiosos da matéria têm argumentado que há uma "interconexão intrínseca entre perseguição, conflito, colapso econômico, degradação ambiental e desastres naturais que tornam impossível separar as motivações para a migração" (Postel e Barder, 2016). Dessa maneira, a base de classificação usada pelos Estados para atribuir o *status* de "migrante", "refugiado" ou "asilado" utiliza-se de limites nem sempre claramente definidos, o que, por vezes, dificulta a aplicação normativa de proteção dos direitos destes indivíduos.

Resguardadas as devidas ressalvas, comumente de natureza sociológica, optou-se, nesse texto, por fazer uma análise legalista, com base nas definições legais encontradas no direito público internacional. Classificam-se como migração internacional forçada os casos em que haja algum tipo de coação sobre o migrante e como migração econômica aqueles em que a volição é o componente predominante, mesmo sabendo que este seja reflexo de problemas mais estruturantes de desiquilíbrio de justiça social entre os mercados nacionais.

2.1 Migração internacional forçada

2.1.1 Refugiados

A normativa de proteção dos refugiados consolidou-se ao fim da Segunda Guerra Mundial para lidar com os flagelos de guerra sobre a população deslocada, sobretudo dos grandes centros onde aconteceram as principais frentes de batalha, como o caso de Varsóvia, na Polônia. Em 1951, é firmada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em que a definição de refugiado é forjada.[3] Neste dispositivo, considera-se refugiado qualquer pessoa que

> temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país; ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.[4]

3. Posteriormente, a definição de refugiados é atualizada, por meio do Protocolo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967.
4. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951. Disponível em: <https://goo.gl/6eI1MY>.

A convenção, claramente, tem como base a proteção dos direitos humanos dos refugiados em seus princípios básicos: respeito ao direito de crença e de opinião política, bem como de defesa da vida, dignidade e integridade física e moral, contra o genocídio, crime de guerras e contra a humanidade.[5] A proximidade da legislação para refugiados com a abordagem dos direitos humanos conferiu, historicamente, mais eficácia normativa, em função do patrocínio e do compromisso dos países-membros, o que possibilitou o estabelecimento de princípios gerais de grande adesão de assinaturas a número significativo de instrumentos legais.

QUADRO 1
Lista de normas vinculantes e não vinculantes referentes aos refugiados

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951.
Acordo Relativo aos Refugiados Marinhos, 1957.
Protocolo ao Estatuto dos Refugiados, 1967.
Protocolo Relativo ao Refugiado Marinho, 1973.
Recomendações do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial nº 22, art. 5º, 1996.
Excerto das Orientações para Políticas Públicas e Procedimentos do Alto Comissariado das Nações Unidas (Acnur) no tratamento de asilos a crianças asiladas, 1997.
Revisões a Orientações do Acnur para a aplicação de critérios e padrões relacionados à detenção de asilados, seção 7, 1999.
Orientações do Acnur à Proteção Internacional: aplicação do art. 1 A(2) da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, relativo à concessão de refúgio às vítimas de tráfico e às pessoas em risco de serem traficadas, seção 4.2, 1996.

Fonte: Perruchoud e Tömölova (2007).

Nesse contexto, um dos princípios mais extraordinários que remetem à proteção dos refugiados é o do *non-refoulement*, pelo qual não se admite que o refugiado seja levado de volta ao Estado de onde proveio e em que corre risco de perseguição ou de vida. Fica vedado, pois, o rechaço ao refugiado. Ademais, uma vez caracterizada a condição de refugiado, em termos objetivos, segundo a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, não é possível que o Estado não conceda o refúgio, não cabendo, portanto, a discricionariedade estatal na matéria. Entretanto, o refúgio poderá ser negado a indivíduos que sejam objeto de suspeita séria de terem cometido crimes contra a paz, de guerra, contra a humanidade e graves de direito comum fora do país de refúgio antes de admitidos como refugiados, bem como todo e qualquer ato contrário aos fins e princípios das Nações Unidas (Portela, 2013). O princípio do *non-refoulement* demonstra a sensibilidade da comunidade internacional perante a vulnerabilidade social em que os refugiados se encontram,

5. Os crimes de genocídio, crime de guerra e contra a humanidade, bem como a proibição de escravidão, foram considerados pela Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas como normas peremptórias, ou seja, normas que prevalecem sobre as demais no direito internacional. O reconhecimento da peremptoriedade destas normas é fundamental para compreendermos a natureza jurídica da legislação sobre refugiados, porquanto esta tem como principal função a proteção destes indivíduos perante tais atrocidades (CDI, Conclusão 32, p. 20).

concedendo-os a proteção de seus direitos humanos, mesmo no caso da não admissibilidade desses em território nacional, estendendo, assim, a responsabilidade extraterritorial do Estado perante o indivíduo.

No Brasil, a Lei nº 9.474/1997 recepciona o Estatuto dos Refugiados e inclui mecanismos que ampliam a salvaguarda legal aos refugiados. Nos termos da normativa pátria, dilata-se o conceito de refugiado a todo indivíduo que "devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país" (Brasil, 1997). Esta extensão do conceito de refugiado permite, com mais facilidade, perceber a natureza jurídica da norma, com suas bases na proteção dos direitos humanos do estrangeiro.

2.1.2 Asilados

O fundamento da concessão do *status* de asilo é a perseguição política, e a concessão de asilo significa

> o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiro perseguido alhures – geralmente, mas não necessariamente, em seu próprio país pátrio – por causa de dissidência política, de delitos de opinião, ou por crimes que, relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal comum (Rezek, 2010).

Embora haja controvérsia doutrinária a respeito, considera-se que a concessão do asilo é ato discricionário e soberano do Estado. A fundamentação é sempre baseada em perseguição de caráter político, e o tema nem sempre é regulado por tratados. Diferentemente do refúgio, não há foro internacional competente para o tratamento das questões de asilo. O tema é tratado essencialmente em bases nacionais, embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em âmbito regional, e o Pacto de San José tragam disposições a respeito da matéria. No Brasil, a condição de asilado é regulada pelos arts. 28 a 30 do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), e o instituto do asilo é considerado um dos princípios das relações internacionais do Brasil (Brasil, 1988, art. 4º, X; Portela, 2013).

2.2 Migrantes internacionais por motivações econômicas

Sem o embargo de os Estados nacionais, historicamente, terem diminutamente cedido sua autonomia no que se refere à regulação da migração econômica, Zahreddine e Requião (2014) reiteram que existem, no arcabouço normativo internacional, iniciativas de coordenação na área especialmente alusivas à proteção dos trabalhadores. Essa tentativa de coordenação ocorreria principalmente em razão de condições desfavoráveis a que os trabalhadores podem estar sujeitos em território forâneo. Do ponto de vista estatal, é de interesse a cooperação internacional, de forma a garantir a proteção de seus nacionais mesmo quando ausente do território. A reciprocidade de tratamento, por este ângulo, encontra campo frutífero,

especialmente entre nações amigas, como pode ser observado, regionalmente, no Acordo Schengen.[6]

Outrossim, em âmbito global, há parcas tentativas de regulamentação ao tratamento ao migrante econômico, como pode se observar no quadro 2. Diferentemente da legislação para os refugiados, os acordos, aqui, possuem baixa adesão por parte dos Estados nacionais e não apresentam, em seu escopo, tentativas de princípios gerais, remetendo, ainda, aos acordantes, soberania completa no que se referente à proteção do migrante econômico.

QUADRO 2
Lista de normativas vinculantes e não vinculantes relativas à proteção do migrante econômico

Convenção nº 97 da OIT sobre trabalhadores migrantes, revisada em 1949.
Recomendação nº 86 da OIT sobre trabalhadores migrantes, revisada em 1949.
Recomendação nº 100 da OIT sobre a proteção dos migrantes trabalhadores em países em desenvolvimento e territórios, 1955.
Convenção nº 143 sobre migração em condições abusivas e a promoção de igualdade de oportunidade e tratamento ao migrante trabalhador, 1975.
Recomendação nº 151 da OIT sobre migrantes trabalhadores, 1975
Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, 1990.
Declaração da OIT para Princípios Fundamentais e Direito ao Trabalho, 1998.
Relatório do enviado especial para direitos humanos do migrante trabalhador, seção 6, 2002.

Fonte: Perruchoud e Tömölova (2007).

No campo conceitual, a Organização Internacional das Migrações estabelece que o termo *migração* significa

> movimento de uma pessoa ou grupo de pessoas, tanto ao ultrapassar uma fronteira internacional, como dentro de um Estado. É um movimento populacional que abrange qualquer tipo de movimento de pessoas, qualquer que seja sua duração, composição e causas. Inclui migração de refugiados, deslocados, migrantes econômicos e pessoas em movimento por outros propósitos, inclusive reunificação familiar.[7]

O termo *migrante* tem natureza ampla e abrange movimentos de ordem econômica, caso dos migrantes econômicos, ou de natureza política e social, decorrentes de pressões no país de origem, caso dos refugiados. A OIM define *migrante* como

6. O Acordo Schengen nasce dentro de um processo de aproximação entre países europeus que compartilham em sua história eventos de conflitos e subsequentes flagelos de guerras. O congraçamento entre as nações integrantes da União Europeia facultou o processo de liberação da circulação e da liberdade de estabelecimento de pessoas nos Estados-parte.
7. IOM. *Key Migration terms*. Disponível em: <https://goo.gl/6kPvwY>.

> qualquer pessoa que está se mudando ou se mudou ao cruzar uma fronteira internacional ou dentro de um Estado distante de seu habitual lugar de residência, independentemente: (1) de seu status legal; (2) de se o movimento é voluntário ou involuntário; (3) de quais as causas do movimento; ou (4) de quanto tempo dura a estadia do indivíduo no Estado de destino.[8]

Por sua vez, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, popularmente conhecida como Convenção da ONU sobre os Direitos dos Migrantes,[9] define *um trabalhador migrante*, em seu art. 2.1, como "uma pessoa que está prestes a se engajar, está engajada ou tem-se engajado em uma atividade remunerada em um Estado do qual ela não é nacional" (OIT, 1990).

3 REGIME INTERNACIONAL DE IMIGRAÇÃO

Como constata Young (2012), o termo regime tem natureza não legal e abreviativa que possui múltiplos e sobrepostos significados em diversas literaturas, inclusive no direito internacional público e nas relações internacionais. Identificar as raias de um regime internacional não é um trabalho descomplicado, pois remete diretamente ao cerne ontológico de inúmeros campos de estudo.[10] Neste contexto, o direito migratório internacional se encontra mais como um conceito do que como um campo de estudo do direito, em que sua dimensão *internacional* pode ser contestada pela ausência de princípios e normas de condutas realmente globais, que possam alterar o comportamento dos Estados. Por consequência, um *regime migratório* apresentaria também características semelhantes.

Assim, consideramos não existir um regime internacional propriamente dito para migração, pelo fato de que as expectativas dos Estados em relação à elaboração de conjuntos de normas, princípios e procedimentos na área são de ampla maioria consideradas como assunto interno de cada país,[11] com exceção do princípio do *non-refoulement*,[12] presente na Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no respectivo protocolo de 1967. A constatação de

8. IOM. *Key Migration terms*. Disponível em: <https://goo.gl/6kPvwY>.

9. A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias está em vigor desde 2003, mas ainda possui um número relativamente baixo de assinaturas e ratificações. Dos países do Mercosul, o Brasil é o único que não a assinou.

10. Boucher e Gest (2014) constatam que as tipologias de regimes sobre imigração internacional existentes têm sido parcamente problematizadas pelos estudiosos da área das relações internacionais e criticam que as classificações existentes refletem uma visão distorcida da realidade global, por tratarem o tema pela ótica dos países desenvolvidos, desconsiderando definições mais vívidas e a possível relação de *nexus* entre migração e integração.

11. Weiner (1993) e Koslowski (2000; 2005) observam que a questão migratória é tratada como assunto de interesse nacional. O primeiro sob a ótica da segurança e o segundo como reflexo do interesse dos Estados em selecionar economicamente aqueles que decidem cruzar suas fronteiras.

12. O princípio do *non-refoulement*, ou da não devolução, tem o objetivo de proteger os direitos humanos do repelido, impedindo a extradição, deportação e expulsão ao país de origem caso haja ameaça concreta à vida e às liberdades do indivíduo.

Hollifield de que a questão de migração seria de consenso improbo – visto que inexiste *rationale* capaz de congregar múltiplos países em prol de um juízo síncrono – nos parece parcialmente consentânea ao declarar que "países em desenvolvimento quase sempre possuem o incentivo de exportar seu *superavit* populacional, enquanto países desenvolvidos possuem interesses, apenas periodicamente, de admitir um número elevado de trabalhadores estrangeiros" (Hollifield, 2012, p. 362, tradução nossa).[13] No entanto, a asseveração do autor nos parece incompleta, no sentido de que os interesses de países circunscreveriam o grau de especialidade dos trabalhadores, ou seja, países exportadores de mão de obra, com economias emergentes, especialmente, não teriam proveito do envio de mão de obra especializada para o exterior, enquanto países desenvolvidos buscariam, sobretudo, atrair os profissionais mais especializados.

A ausência de uma *rationale* agregadora minaria o estabelecimento de princípios e normas de condutas globais e a disposição de países de aplicarem difusamente a reciprocidade de tratamento.[14] Em questões de mobilidade humana internacional, os países preferem, ainda, tratá-las de forma soberana, em legislação doméstica e, no âmbito internacional, com reciprocidade bilateral ou plurilateral.

Não obstante a isso, nada impede que existam organizações internacionais especializadas no tema, tendo em vista que se trata de um fenômeno internacional. Há tentativa de coordenação por parte dos Estados em influir, mesmo que minimamente, por meio de negociações constantes sobre o tema.[15] Podemos distinguir, neste sentido, três entidades organizacionais, dentro do Sistema das Nações Unidas, que versam sobre a agenda da mobilidade humana internacional: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, a Organização Internacional do Trabalho e, mais recentemente, a Organização Internacional para Migrações.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados é uma entidade subordinada à Assembleia Geral das Nações Unidas com a competência de assistir vítimas de perseguição, violência e intolerância que precisaram se deslocar de seu país de origem para reconstruírem suas vidas em um ambiente social acolhedor. Criado em 1950, na conjuntura do pós-guerra, em que dezenas de milhares de pessoas encontravam-se deslocadas de seu local de origem, o Acnur tem como missão o amparo ao refugiado e a sua proteção no mundo. Financiado por contribuições voluntárias dos Estados-membros, o Alto Comissariado também presta assessoria

13. No original: "*Developing states almost always have an incentive to export surplus populations, whereas developed states only periodically have an interest in admitting large numbers of foreign workers*".

14. Ruggie (1993) identifica três corolários para que um processo decisório multilateral funcione: *i)* indivisibilidade do tema, ou seja, que ele seja tratado como forma de um bem público; *ii)* princípios e normas de condutas que alterem o comportamento dos Estados; e *iii)* reciprocidade difusa.

15. O § 7º da Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes, adotada em 13 de setembro de 2016 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, destaca a necessidade de cooperação entre os Estados para o tratamento adequado de questões que envolvem fluxos migratórios transfronteiriços.

técnica à Assembleia Geral das Nações Unidas no tema. O Brasil contribui regularmente com o Acnur, que possui um de seus escritórios em território nacional.

Por sua vez, a Organização Internacional do Trabalho foi criada antes mesmo do surgimento da ONU. Estabelecida ao final da Primeira Guerra Mundial, em 1919, buscava regulamentar as condições de trabalho nos países-membros com objetivos de justiça social e condições dignas de trabalho. Sua estrutura é tripartite: há representantes de governos, empregadores e empregados. Seus membros se reúnem anualmente nas conferências internacionais do trabalho. O Brasil é um dos membros fundadores.

A OIT tem estabelecido normativas esparsas, em diversas convenções, sobre temas que envolvem migrantes, mas a mais específica e conhecida é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990. Embora a convenção, em seu art. 79, esclareça que "nenhuma disposição da presente Convenção afeta o direito de cada Estado Parte de estabelecer os critérios de admissão de trabalhadores migrantes e de membros das suas famílias" (OIT, 1990), o número de ratificações é extremamente baixo (o Brasil não a ratificou), e não inclui nenhum grande país de destino dos maiores fluxos migratórios da atualidade. Essa situação torna os trabalhadores migrantes em situação de maior vulnerabilidade quanto à proteção normativa internacional quando comparados com os refugiados, cuja convenção é assinada por grande número de Estados.

A Organização Internacional das Migrações, por seu turno, foi criada em 1951 para lidar com os deslocamentos em massa que se seguiram após o término da guerra, sobretudo oriundos do Leste Europeu. A adesão da OIM ao Sistema ONU,[16] em 2016, pode ser percebida como indicativo da sociedade internacional na busca de aumentar a cooperação internacional, de modo a construir procedimentos comuns para o tratamento do tema de mobilidade humana internacional. O Brasil tornou-se membro da OIM em 2004.

4 A POSIÇÃO BRASILEIRA

Não obstante o fluxo emigratório transcender o fluxo imigratório, nos últimos anos, o número de imigrantes e refugiados aumentou no Brasil. A presença de trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho cresceu 131%, ao passar de 54.333 para 125.535 entre 2010 e 2015 (Cavalcanti, Oliveira e Araújo, 2016). Concomitantemente, o reconhecimento de refugiados aumentou de 3.904 para 8.863, de 2010 a abril de 2016, o que significa um crescimento de 127% na homologação dos pedidos de refúgios – incluindo reassentados (Brasil, 2016a).

16. Ver declarações no âmbito da Cúpula sobre Refugiados e Migrantes da ONU realizada em setembro de 2016. A OIM juntou-se oficialmente e formalmente ao Sistema ONU na mesma ocasião, em 19 de setembro.

Esse incremento na imigração para o mercado brasileiro vem pressionando por políticas públicas congruentes ao recebimento desse contingente populacional e pela compreensão da origem do fenômeno por parte do governo. Segundo o coordenador do Conselho Nacional de Imigração, mais pessoas migram por razões econômicas, mas esse movimento tem-se somado, recentemente, ao impacto da migração forçada, acentuada como consequência de conflitos localizados no Oriente Médio e na África. Esse contexto teria colocado, na agenda de vários países, a discussão sobre o fenômeno imigratório, e o Brasil não se excetua deste grupo.[17]

O aumento do número de migrantes e refugiados, em escala global, tem gerado maior pressão junto aos Estados nacionais em dois níveis: *i)* em política doméstica, para adaptarem-se ao recebimento e acolhimento dos imigrantes e refugiados que chegam a seus territórios; e *ii)* em política internacional, em um esforço de cooperação entre os Estados para que possam encontrar soluções compartilhadas para atender às necessidades desse contingente de pessoas. O governo brasileiro tem atuado no tema tanto internamente, por meio de estruturas institucionais destinadas à formulação e implementação de diretrizes para o tratamento desses fluxos, quanto internacionalmente, nos fóruns multilaterais, quando o tema é discutido.

Do ponto de vista doméstico, alguns esforços vêm sendo envidados no país: *i)* pela convergência institucional a respeito da temática migratória nos diversos órgãos do governo federal, fato evidenciado fundamentalmente pelo trabalho do CNIg e do Comitê Nacional para Refugiados (Conare); e *ii)* pela atualização normativa, por meio do Projeto de Lei nº 2.516/2015, em tramitação no Congresso Nacional.[18]

Hodiernamente, o tratamento das políticas públicas para os diversos tipos de mobilidade humana internacionais distribui-se por diversas agências do governo federal, em razão das complexas dimensões que o assunto suscita: entre outros, *i)* a Polícia Federal é responsável pela emissão de passaportes e controle fronteiriço, bem como por questões atinentes à segurança; *ii)* o Ministério do Trabalho (MT) cuida da regularização de estrangeiros em território nacional para fins laborais e sedia as reuniões do CNIg; *iii)* o Conare atua, junto com o Ministério da Justiça, na avaliação das solicitações de refúgio, nos termos da Lei nº 9.474/1997; e *iv)* o Ministério das Relações Exteriores, por meio de suas diferentes divisões internas – Divisão de Imigração (DIM), Divisão de Temas Sociais (DTS) e Divisão das Nações Unidas (DNU) –, trata dos aspectos atinentes à internacionalização do tema, sobretudo quanto à formulação de política externa.

17. Informações concedidas pelo representante do CNIg em entrevista para esta pesquisa.
18. À época da publicação deste capítulo, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, foi sancionada pelo presidente Temer.

Entre as estruturas apresentadas, merece melhor análise o CNIg – órgão colegiado criado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), sediado junto ao Ministério do Trabalho e regulamentado pela Portaria nº 634/1996 (Brasil, 1996a). Entre suas funções, destacam-se: formular objetivos para a elaboração da política de imigração; coordenar e orientar as atividades de imigração; promover estudos de problemas relativos à imigração e estabelecer normas de seleção de imigrantes. A composição plural do conselho, composto por diversas pastas ministeriais e com membros observadores da sociedade civil organizada, confere-lhe mais legitimidade, fato que fez a Organização Internacional do Trabalho reconhecê-lo como exemplo de boa prática trabalhista, como ressaltou o coordenador do CNIg em sua entrevista. A presença de membros da sociedade civil organizada, sobretudo de organizações não governamentais (ONGs) que auxiliam em centros de acolhimento refugiados e imigrantes, tende a aproximar os objetivos das políticas públicas dos destinatários da aplicação empírica destas políticas. Esse processo tende a tornar, em tese, as políticas mais bem estruturadas e adequadas à realidade. Essa percepção, expressa em reuniões do CNIg, guiou a criação do Fórum de Participação Social, destinado a aumentar ainda mais a participação de setores da sociedade civil quanto à discussão de temas migratórios.[19]

A estrutura normativa de acolhimento do migrante é ainda tratada por meio da Lei nº 6.815/1980, já mencionada. Atualmente, discute-se mudança do marco regulatório brasileiro para a questão imigratória, com a tramitação, no Congresso Nacional, do mencionado Projeto de Lei nº 2.516/2015,[20] que reformula e atualiza o Estatuto do Estrangeiro, entre outras providências. A reforma da legislação que cuida de migrações, de acordo com o chefe da Divisão de Imigração do MRE, pode ser percebida como uma mudança conceitual sobre como a migração é tratada pelo Brasil em termos internos, porque, nos termos do estatuto, a migração ainda é tratada mais como uma questão de segurança nacional e de proteção do mercado de trabalho e do trabalhador doméstico do que como um fenômeno internacional ou como uma questão de respeito aos direitos humanos ou oportunidade de desenvolvimento do país e do migrante. A legislação em discussão representará uma atualização substantiva, em termos normativos, da postura brasileira quanto ao tema de imigração para que ela se torne mais liberalizante e com foco em garantias de direitos e deveres aos migrantes. Nesse sentido, destaca ainda que a nova normativa desfruta de um consenso suprapartidário e que há uma mobilização de diversas áreas para que o projeto de lei prossiga, porque atualmente existe um descompasso entre a aplicação doméstica da legislação e o discurso brasileiro nos fóruns internacionais. A promulgação da lei daria mais coerência entre o que o

19. Para mais detalhes sobre o fórum, ver as atas de reunião do CNIg de 2015 (Brasil, 2015).
20. À época desta publicação, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, foi sancionada pelo presidente Temer.

Brasil exige, em termos de proteção para o cidadão brasileiro no exterior, e o que o país oferece para o imigrante em território brasileiro.

O descompasso entre a legislação interna, ainda herdada do contexto do regime militar, centrada na visão do imigrante como ameaça à segurança nacional, contrasta com a visão defendida contemporaneamente pelos agentes públicos brasileiros e com sua atuação quanto à percepção da chegada de imigrantes como fator essencialmente positivo (oportunidade) e capaz de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país.[21] A expectativa é de que, com a aprovação do Projeto de Lei nº 2.516/2015,[22] a atuação do Brasil em prol de um marco regulatório internacional com foco na integração do imigrante às sociedades dos países receptores ganhe maior respaldo, conforme destacado pelo diplomata.

É importante ressaltar, ainda, que a preocupação do Brasil com os brasileiros que vivem no exterior fortaleceu-se institucionalmente nos últimos anos, por meio de iniciativas como o Portal Consular, os Consulados Itinerantes e o Portal Brasileiros no Mundo.[23] Essas plataformas ajudam a deixar mais acessível ao cidadão as políticas públicas, seja pelo contato direto e pessoal com os agentes encarregados, no caso dos consulados itinerantes, seja pela melhora da comunicação e divulgação de informações, por meio do uso de tecnologias virtuais, como no caso dos portais.

As questões econômicas, de segurança e culturais são temas presentes no tratamento da questão migratória e constantemente referidas nas falas dos representantes das instituições nas reuniões do CNIg[24] e na fala dos agentes entrevistados para esta pesquisa. Sobre as consequências econômicas da chegada de trabalhadores imigrantes no território brasileiro e ao discurso, por vezes, presente em setores da opinião pública em relação ao aumento da competitividade no mercado de trabalho como decorrência da absorção de mão de obra imigrante, o coordenador do CNIg afirma que, especialmente no contexto de crise econômica, há, por vezes, um discurso que beira a xenofobia, sobre o risco do trabalhador estrangeiro que vem ao Brasil. Para o coordenador, contudo, esse discurso não se sustenta quando confrontado com dados estatísticos, pois há mais trabalhadores brasileiros saindo do que trabalhadores estrangeiros chegando ao Brasil, e a taxa percentual de estrangeiros como parte da população residente no Brasil é muito baixa quando comparada a outros países, como Canadá, Estados Unidos e Chile.[25] Ainda quanto aos aspectos econômicos, verifica-se uma preocupação com atração e seleção de

21. Conforme posições expressas pelos agentes públicos entrevistados para esta pesquisa e conforme constatado pelos argumentos expressos nas atas de reunião do CNIg.

22. À época da publicação deste capítulo, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, foi sancionada pelo presidente Temer.

23. Para o Portal Consular e Consulados itinerantes, ver: <https://goo.gl/pK7q4b>. E para o Portal Brasileiros no Mundo, ver: <https://goo.gl/bwwzwW>.

24. Para mais informações, ver atas de reunião do CNIg de 2015 (Brasil, 2015) e 2016 (Brasil, 2016b).

25. De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o Brasil possuía 125.535 trabalhadores imigrantes no mercado formal de trabalho, o que corresponde a menos de 0,5% da força de trabalho no país.

mão de obra qualificada entre os migrantes que se destinam ao Brasil, bem como favorecimento de concessão de vistos facilitados a investidores que destinem maior montante de seus investimentos para setores de tecnologia e inovação.[26]

Uma vez que o Brasil tem ainda um percentual pequeno de sua força de trabalho composta por migrantes, como exposto, há ainda um grande potencial de absorção de contingente de origem imigrante como recurso de mão de obra. Uma política pública com enfoque em integração e aproveitamento das capacidades dos imigrantes poderia ajudar a contribuir para o dinamismo da força de trabalho local. Como indica Camarano (2014), o Brasil tem necessidade de médio prazo de pensar em meios de reposição da força de mão de obra, em função do envelhecimento populacional.

Em relação aos aspectos culturais que eventualmente pudessem gerar algum temor de conflito, como diferença de costumes sociais e religiosos, na visão de setores da opinião pública, pelo aumento do fluxo de imigrantes no Brasil, o entendimento da DNU/MRE é que o Brasil valoriza como uma vantagem a diversidade cultural, até por ser um país formado por migrantes – por diversos fluxos de pessoas de todo o mundo. Na visão do Brasil, essa característica contribui para a riqueza cultural e, inclusive, econômica do país. Contudo, essa valorização da diversidade não significa, necessariamente, facilidade de integração do imigrante à sociedade brasileira, pois os imigrantes que chegam ao país enfrentam muitos desafios para adaptarem-se aos hábitos locais e inserirem-se adequadamente no mercado de trabalho. Uma das principais barreiras enfrentadas pelo trabalhador imigrante é a adaptação aos hábitos de cultura local e, em muitos casos, ao idioma, como ressaltado pelo coordenador do CNIg. Outro fator apontado como desafio pelos agentes entrevistados[27] é a dificuldade do reconhecimento de diplomas, um problema enfrentado não só pelos migrantes que chegam ao Brasil, como também por aqueles em outros lugares do mundo, uma vez que os sistemas educacionais são distintos.

No âmbito da segurança, a percepção do diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça é de que o argumento de preservação da soberania e de proteção das fronteiras não pode ser usado como impeditivo para a admissibilidade de imigrantes e refugiados no território nacional. O entrevistado afirma que as políticas de segurança pública sempre demonstraram discernir muito bem entre os fluxos transfronteiriços de pessoas, no sentido de identificar potenciais ameaças, em um indicativo de que os serviços nacionais de inteligência podem contribuir para desmistificar o argumento de que os imigrantes poderiam constituir ameaça à segurança nacional. No mesmo sentido, o representante do Ministério

26. Conforme posições expressas e registradas em atas de reuniões do CNIg (Brasil, 2015; 2016b).

27. Informações fornecidas pelo coordenador do CNIg, pelo chefe da Divisão de Imigração do MRE e pelo ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim.

do Trabalho esclareceu que não há estudos sociológicos que comprovem relação de causalidade entre aumento da imigração e aumento da criminalidade. Para ele, essa associação seria fruto de desconhecimento e funda-se tão somente em um discurso discriminatório e xenófobo, sustentado em senso comum.

Ademais, importa compreender que a preocupação em relação à segurança existe ao se fazer uma análise do processo de um visto ou da implementação de uma política migratória, mas a perspectiva que prevalece na formulação da política brasileira entende a chegada de imigrantes como fator positivo para o desenvolvimento nacional, segundo o chefe da Divisão de Imigração do MRE. O avanço de recursos tecnológicos tem permitido o tratamento de questões de segurança de modo mais consistente, sem ser um empecilho para a movimentação de pessoas. Nesse sentido, destaca que o Itamaraty tem contato com a Polícia Federal e com a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e que há um processo de integração de base de dados, de visto e entradas e saídas e alertas de estrangeiros e brasileiros para que, por meio da tecnologia, se consiga atender à preocupação de segurança sem impedimento à mobilidade.

Existem diferenças entre a abordagem feita pelo Brasil e a abordagem feita no âmbito da União Europeia em relação à admissibilidade das solicitações de refúgio no que se refere à própria conceituação do que é ou não um refugiado. A representante da DNU/MRE destaca que há países na Europa que utilizam a doutrina do país seguro: rejeitam-se, de plano, solicitações de pessoas que tenham vindo de países considerados inseguros. Como exemplo hipotético, cita o caso de uma pessoa cuja solicitação não será admitida caso seja procedente de um país do Leste Europeu considerado não seguro. No Brasil, as solicitações são avaliadas individualmente, e não é aplicada esta doutrina do país seguro.

Em termos históricos, importa ressaltar que houve uma mudança de enfoque na abordagem da questão migratória pela diplomacia brasileira em fóruns internacionais. O discurso mudou gradualmente do aspecto securitário, predominante na década de 1980, quando da aprovação do Estatuto do Estrangeiro, para um enfoque centrado em garantias de direitos individuais e proteção de direitos humanos. A inflexão de mudança de postura ocorre com a redemocratização do país e a adesão aos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.[28]

28. Destacam-se, após a Constituição de 1988, a ratificação dos seguintes instrumentos: a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 1989; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis (Brasil, 1991), Desumanos ou Degradantes, em 1991; a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1990 (Brasil, 1990); o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Brasil, 1992b); e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1992 (Brasil, 1992a); a Convenção Americana de Direitos Humanos, também em 1992; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 1994 (Brasil, 1996b); o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 1998; e o Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 1999.

Do ponto de vista internacional, a abordagem de segurança ainda aparece no discurso de muitos países como elemento central da questão migratória (Weiner, 1993). Com fundamento nas atas de reunião do CNIg e nas entrevistas colhidas para esta pesquisa, verifica-se que o Brasil tem enfatizado um discurso mais centrado em questões de garantias de proteção aos migrantes e na contribuição que esses podem oferecer às sociedades às quais se integram.

Sob a ótica da política externa, o Brasil tem tentado avançar em discussões sobre imigração tanto com parceiros regionais quanto em fóruns multilaterais. A representante da DNU/MRE afirma que o esforço de concertação política do Brasil com seus vizinhos tem conseguido promover instrumentos institucionais que, ainda que incipientes, denotam convergência de posições e disposição para cooperação internacional em relação aos imigrantes e refugiados. Nesse sentido, países latino-americanos, sobretudo os sul-americanos, tendem a ter posições mais semelhantes do que divergentes em relação à temática, o que lhes permite articular instrumentos comuns de proteção e garantias de direitos a esses grupos de pessoas. Destaca, nesse sentido, que a existência do Conare, no Brasil, inspirou a criação de órgãos semelhantes no Paraguai, no Uruguai e na Argentina, também de natureza colegiada e com participação da sociedade civil, especialmente por meio de instituições que tratam diretamente com os refugiados. Esse esforço intrarregional gerou como resultado as reuniões periódicas de Conares dos países do Mercosul e a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados, de 2012.

No âmbito ainda de circulação de pessoas na América do Sul, destaca-se o acordo do Mercosul que promove residência e visto de trabalho facilitado[29] como medida que procura oferecer, ainda que de modo elementar, garantias para o imigrante que deseje desenvolver atividades econômicas nos países membros e associados do bloco. A esse respeito, o representante do Ministério do Trabalho destacou que o acordo, inicialmente, tinha a previsão apenas de residência temporária, mas converteu-se, na prática, em residência permanente, porque se o demandante comprova meios de subsistência, ele pode renovar, sem limite de vezes, o pedido para novo período.

O Brasil pode ter um papel positivo, sobretudo em relação a outros países em desenvolvimento, sobre o tema de imigração e refúgio, de acordo com o ex-chanceler Celso Amorim, pois o país tem tido uma postura aberta, recebido imigrantes e procurado facilitar a vinda de imigrantes indocumentados – o que tem ocorrido recentemente com alguns provenientes do Oriente Médio, da Síria, entre outros. Segundo o ex-chanceler, o Brasil também tem dado um tratamento humano e

29. Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.

razoável, do ponto de vista pelo menos do respeito, mesmo àqueles imigrantes que chegavam de maneira "clandestina". Por essa razão, o Brasil poderia ter uma voz firme e positiva neste tema, especialmente porque a população brasileira é composta, em grande parte, de migrantes.

Em relação à ideia de um regime internacional, o ex-ministro afirma que há espaço para discutir muitas coisas, como tratamento humanitário, mas um regime em âmbito global seria pouco provável. Em sua percepção, seria mais viável um regime sul-americano. Para o representante da DIM/MRE, o Brasil caminha, no momento, no sentido de conformação de uma estrutura internacional que cuide de temas migratórios, mas não há ainda espaço, no cenário internacional, para que os países abram mão de sua soberania ao lidar com mobilidade humana. Existe a possibilidade, contudo, de uma conformação de uma estrutura internacional que trate de migrações, mas sem poder cogente que force os países a aplicar determinada política ou deixar de aplicar determinada política. Isso poderia acontecer no futuro, mas, no momento, não é o que está em negociação. A situação é uma fase ainda inicial do tratamento das migrações, que é simplesmente trazer o tema para a agenda internacional. Para o chefe da DIM/MRE, é importante perceber, nesse sentido, que a mobilidade humana internacional foi um tema historicamente tratado de forma periférica e restrita às decisões soberanas de cada país.

Ao contrário dos refugiados, que têm um regime muito claro, os imigrantes não o têm. O entendimento brasileiro, expresso pelo representante da Divisão de Temas Sociais, do MRE, é de que é preciso desenvolver um tratamento multilateral à altura da importância do fenômeno, e a incorporação da OIM no sistema da ONU seria um passo nesse sentido. A única convenção internacional do imigrante do trabalho[30] tem baixa ratificação. Ainda existem dificuldades no entendimento multilateral sobre qualquer tema, mas há a ideia de que qualquer tratamento multilateral envolve, necessariamente, questões de soberania nacional, não existindo contradição entre multilateralismo e soberania. Nesse sentido, o representante da DTS afirma que o tema da imigração é onde mais se mostra, talvez, a interdependência dos países, porque todos os países do mundo, de alguma maneira, são afetados pelos fluxos migratórios. Por essa razão, a melhor maneira é discutir o tema em bases multilaterais e, por mais que seja difícil, trabalhar para construir um regime.

Importa ressaltar que, apesar da legislação doméstica anacrônica, na prática, o Brasil tem desempenhado uma postura de formulador de consensos, em âmbito regional, quanto ao tema de imigração e tem sido uma voz importante nos fóruns multilaterais sobre a matéria. Para Reis (2011), o Brasil percebe a questão migratória em relação direta com o objetivo de defender e assegurar o protagonismo do

30. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Adotada pela Resolução nº 45/158, de 18 de dezembro de 1990, da Assembleia Geral da ONU.

país em fóruns regionais e multilaterais, em um contexto internacional em que o tema se mostra crescentemente importante e controverso. Ainda segundo a autora, a abordagem brasileira quanto à imigração em fóruns multilaterais reforçou as diretrizes mais amplas da política externa brasileira, que, nos últimos anos, tem buscado fortalecer a cooperação Sul-Sul e denunciar "dois pesos e duas medidas" em relação a temas como direitos humanos e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o Brasil tem reivindicado uma posição unificada sobre o assunto para os países do sul e um papel de vanguarda na defesa dos direitos humanos dos imigrantes (Reis, 2011).

5 CONCLUSÃO

A despeito da entrada do Brasil na OIM recentemente, as posições de política externa brasileira no tema da migração, no âmbito global, tem mantido certa continuidade desde o retorno do governo civil, a saber: *i)* o reconhecimento do tema como estratégico aos Estados nacionais e, portanto, um assunto interno e soberano; *ii)* o reconhecimento dos direitos fundamentais dos migrantes; e *iii)* a ênfase no resguardo dos emigrantes brasileiros no exterior, porquanto um país também exportador de migrantes.

As rupturas da postura brasileira na tratativa do tema possuem, no entanto, muito mais correlação com as transformações na realidade doméstica e, por sua consequência, com a renovação normativa do tema. O projeto de lei[31] sobre imigração, em trâmite no Congresso Nacional, demonstra a necessidade de adaptação dos interesses da nação às relações econômicas de um mundo cada vez mais competitivo, sob a ótica do sistema de mercado, com impactos na formação nacional.

As argumentações normativas pró-liberalização do mercado brasileiro para a entrada do imigrante são a ruptura mais perceptível na política brasileira para o tema. Por um lado, o aumento da renda no país, um novo regime demográfico, com envelhecimento da população, e o incremento do peso da economia brasileira na da América Latina renovaram as capacidades de atração – ainda que inconstantes – do mercado brasileiro como destino de imigrantes. Por outro lado, a falência de um paradigma estritamente centrado nas argumentações normativas de segurança nacional resultou da falta de comprovações dos riscos em flexibilizar a entrada e a permanência de pessoas em território nacional.

O pragmatismo brasileiro em sua política internacional manteve e tem mantido o país fora da zona de ataques terroristas, o que reduz o espaço de contra-argumentos baseados na segurança. O aumento da renda brasileira e a redução do desemprego, durante um período, contribuíram para o avanço do entendimento de que uma

31. À época da publicação deste capítulo, a Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017, foi sancionada pelo presidente Temer.

legislação pró-migrantes deve fazer parte de um planejamento estratégico para o desenvolvimento. O fato de o país ainda ser um país exportador de migrantes também beneficia o discurso de respeito ao direito dos estrangeiros, tendo em vista que é de interesse nacional que seus nacionais sejam igualmente bem tratados nos países de destino. A dimensão multicultural da composição da população brasileira coaduna com um arcabouço jurídico, centrado na Constituição Federal de 1988, contra a discriminação e a favor dos direitos humanos.

Nos fóruns multilaterais, a discussão dos temas de mobilidade humana internacional tem proporcionado maior relevância ao tema na agenda internacional dos Estados, e uma predisposição destes a cooperar. Esse movimento, em curto e médio prazo, pode gerar um arcabouço de regras, como consequência do adensamento da cooperação, mas esse movimento dependerá, essencialmente, do nível de aprofundamento das discussões dos temas por parte dos Estados. Ainda persistem, atualmente, contudo, constrangimentos relacionados a prerrogativas de soberania que limitam o nível de cooperação possível na matéria para a constituição de um regime internacional.

Diante do contexto apresentado, pode-se perceber que há certo descompasso entre o discurso oficial de valorização da diversidade como atrativo e símbolo de tolerância aos imigrantes em território brasileiro, por um lado, e, por outro, as dificuldades de inserção e de integração do migrante em relação à sociedade local. É preciso implementar políticas públicas eficazes, que tenham projetos específicos de integração dos imigrantes às comunidades em que vivem para além da facilidade de admissão de imigrantes e refugiados em território brasileiro. Tais políticas públicas, se bem estruturadas e articuladas em âmbito federal, estadual e municipal, tendem a diminuir situações de vulnerabilidade, preconceito e xenofobia em relação aos grupos de imigrantes. Ademais, políticas públicas bem estruturadas de acolhimento de migrantes em território brasileiro podem respaldar o pleito brasileiro de tratamento adequado e em respeito aos direitos humanos de seus cidadãos que emigram, com fundamento em reciprocidade e no exemplo doméstico dado à questão migratória.

No que tange às tratativas do tema em perspectiva contemporânea no âmbito multilateral, revela-se um ensaio de aproximação das discussões sobre a temática de refugiados e imigrantes, como ressaltado. A despeito da intensa relação entre os temas de imigração e refúgio, existem preocupações quanto ao tratamento conjunto de ambos os temas, principalmente no que concerne a uma possível diminuição de garantias já concedidas a esse grupo na normativa internacional dos refugiados, o que significaria, na prática, um enfraquecimento desse regime. De acordo com a representante da DNU/MRE, não seria uma tendência muito positiva o tratamento, de forma conjunta, de migrantes e refugiados, pois isso poderia abrir

margem para a descaracterização de refugiados enquanto tais, uma vez que, para refugiados, existe uma normativa internacional de caráter vinculante obrigatório para a maior parte dos Estados signatários da Convenção de 1951 (Estatuto dos Refugiados) que cria obrigações no sentido de impedir a devolução dessas pessoas e de oferecer acesso ao território e a procedimentos de asilo nos países em que essas pessoas chegam, pois, como reitera a diplomata, não existem garantias semelhantes para migrantes. Então, se todos são tratados da mesma forma, indistintamente, cria-se o risco de que alguns refugiados possam ser tratados como migrantes e tenham seus direitos desrespeitados. Há, contudo, desafios comuns ao tratamento dos dois grupos, especialmente nas jornadas dessas pessoas, pois, na prática, é difícil distinguir entre refugiados e migrantes. Há, ainda, uma questão comum de integração local, a mesma tanto para refugiados quanto para migrantes, que é a de estímulo à integração local – uma vez que já estão no território de um outro país – e de combate à discriminação e à xenofobia.

De modo geral, os agentes entrevistados revelam uma preocupação do governo brasileiro em se posicionar para que não se percam as garantias já consagradas no regime de proteção de refugiados pelo tratamento conjunto dos dois temas. Por outro lado, verifica-se que o tema de imigração e de refúgio tem muitos desafios comuns, como a necessidade de encontrar soluções para inserção social e econômica de médio e longo prazo para esses grupos populacionais admitidos em situação de vulnerabilidade. Essa necessidade pode servir como estímulo, do ponto de vista normativo, para a criação de normas e procedimentos comuns em que os Estados possam convergir para encontrar soluções duradouras capazes de abordar as diferentes dimensões da mobilidade humana internacional em perspectiva integrada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <https://goo.gl/zaRrL>.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República, 1990.

_____. Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Brasília: Presidência da República, 1991.

_____. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília: Presidência da República, 1992a.

_____. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Brasília: Presidência da República, 1992b.

_____. Portaria nº 634, de 14 de maio de 1996. Estabelece o Regimento Interno do Conselho Nacional de Imigração. Brasília: MT, 1996a.

_____. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília: Presidência da República, 1996b.

_____. Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Atas de reunião ordinárias 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/ri4gud>.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/M6RVqw>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Atas de reuniões ordinárias 2016. **Ministério do Trabalho**, 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/ri4gud>.

BOUCHER, A.; GEST, J. **The temporary/permanent divide**: conceptualizing labour migration across democratic and autocratic States. Washington: American Political Science Association General Meeting; American Political Science Association, 2014.

CAMARANO, A. A. **O novo regime demográfico**: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; ARAÚJO, D. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: OBMigra, 2016.

HOLLIFIELD, J. F. Migration and international relations. *In*: ROSENBLUM, M. R.; TICHENOR, D. J. **The Oxford handbook of the politics of international migration**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2012.

KOSLOWSKI, R. **Migration and citizens**: demographic change in the European system. Nova Iorque: Cornell University Press, 2000.

_____. **International migration globalization of domestic politics**. A conceptual framework. Londres: Routledge, 2005.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. [s.l.], 1990.

PERRUCHOUD, R.; TÖMÖLOVÁ, K. **Compendium of International Migration Law Instruments**. Genebra: MC Asser Press, 2007.

PORTELA, P. H. G. **Direito internacional público e privado**. Salvador: Jus Podium, 2013.

POSTEL, H.; BARDER, O. Asylum seekers or economic migrants? And how many angels can stand on a pinhead? **Center for Global Development**, 20 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/IgzHwf>. Acesso em: 17 jul. 2016.

REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, n.1, jan./jun. 2011.

REZEK, J. F. **Direito internacional público**: curso elementar. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RUGGIE, J. G. **Multilateralism matters**: the theory and practice of na institutional form. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.

WEINER, M. Security, stability and international migration. **International Security**, v. 17, n. 3, p. 91-126, 1993.

YOUNG, M. A. **Regime Interaction in International Law**: facing fragmentation. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2012.

ZAHREDDINE, D.; REQUIÃO, R. B. O Brasil e o Regime Internacional de Proteção aos Trabalhadores Migrantes. **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**, v. 1, p. 76-100, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Orientações à proteção internacional**: aplicação do artigo 1 A(2) da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, relativo à concessão de refúgio às vítimas de tráfico e às pessoas em risco de serem traficadas. [s.l.: s.n.], 1996. seção 4.2.

_____. **Excerto das orientações para políticas públicas e procedimentos no tratamento de asilos a crianças asiladas**. [s.l.: s.n.], 1997.

_____. **Revisões a orientações para a aplicação de critérios e padrões relacionados à detenção de asilados**. [s.l.: s.n.], 1999. seção 7.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1980.

_____. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, 6 nov. 1992.

_____. Decreto nº 2.754, de 27 de agosto de 1998. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, adotado em Assunção, em 8 de junho de 1990, e assinado pelo Brasil em 7 de junho de 1994. Brasília: Presidência da República, 1998.

_____. Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em El Salvador. Brasília: Presidência da República, 1999.

_____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

_____. Projeto de Lei nº 2.516, de 4 de agosto de 2015. Institui a Lei de Migração. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

CDHM – COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. [s.l.]: Nações Unidas, 1996. (Recomendações, n. 22, art. 5º).

KOSLOWSKI, R. Global mobility and the quest for an international migration regime. **The Center for Migration Studies Special issues**, v. 21, n. 1, p. 103-143, jan. 2008.

MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados**. Fortaleza: Mersosul, 23 nov. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/RU2JOC>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. [s.l.], 1951.

_____. **Acordo Relativo aos Refugiados Marinhos**. [s.l.], 1957.

_____. **Protocolo ao Estatuto dos Refugiados**. [s.l.], 1967.

_____. **Protocolo relativo ao Refugiado Marinho**. [s.l.], 1973.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 97 sobre trabalhadores migrantes**. [s.l.], 1949.

_____. **Recomendação nº 86 sobre trabalhadores migrantes**. [s.l.], 1949.

_____. **Recomendação nº 100 sobre a proteção dos migrantes trabalhadores em países em desenvolvimento e território**. [s.l.], 1955.

_____. **Convenção nº 143 sobre migração em condições abusivas e a promoção de igualdade de oportunidade e tratamento ao migrante trabalhador**. Genebra, 4 jul. 1975.

_____. **Recomendação nº 151 sobre migrantes trabalhadores**. [s.l.], 1975.

_____. **Declaração para princípios fundamentais e direito ao trabalho**. [s.l.], 1998.

_____. **Relatório do enviado especial para direitos humanos do migrante trabalhador**. [s.l.], 2002. seção 6.

APÊNDICE A

LISTA DE ENTREVISTADOS

Celso Amorim, ex-ministro das Relações Exteriores e da Defesa do Brasil.

Juliana Benedetti, diplomata na Divisão das Nações Unidas (DNU) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Gustavo Pacheco, diplomata na Divisão de Temas Sociais (DTS) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Paulo Santana, diplomata na Divisão de Imigração (DIM) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Luiz Alberto Santos, coordenador do Conselho Nacional de Imigração (Ministério do Trabalho).

João Guilherme Granja Silva, diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

CAPÍTULO 9

OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS NAÇÕES UNIDAS E A INDICAÇÃO DE AÇÕES E DE PROCEDIMENTOS PARA ALCANÇAR A SEGURANÇA HUMANA: A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA ASSENTADA NOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA

Maria José de Rezende[1]

1 INTRODUÇÃO

Os elaboradores dos *Relatórios do Desenvolvimento Humano* (RDHs),[2] encomendados e editados anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) desde 1990, têm construído, ao longo de anos, diversas estratégias argumentativas como forma de diagnosticar problemas e prescrever soluções para os principais desafios sociais do mundo atual. Eles procuram, por meio de diversas narrativas, convencer governantes, lideranças políticas e segmentos diversos da sociedade civil a respeito da importância social e política da construção de um entendimento sobre segurança humana que abarque várias áreas da vida. Os relatórios globais e os regionais,[3] ao longo das décadas de 1990, 2000 e 2010, passam a contemplar outros aspectos ao considerarem segurança como equivalente à segurança humana.

Ainda que o RDH de 1994 possa ser considerado o inaugurador de debates específicos sobre segurança humana, conforme assinalam alguns estudiosos (Pureza, 2009; Cravo, 2009) acerca deste tema, este capítulo não se debruçará sobre o conjunto de relatórios, editados desde o início da década de 1990 até o presente momento, porque os documentos são longos e demandariam diversos recortes.

Como os RDHs são fontes que possibilitam elaborar diversos estudos e análises, é possível formular também diversas questões a respeito da correlação construída pelo Pnud entre desenvolvimento humano[4] e segurança humana. Neste texto, a

1. Doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (1996). Mestre em ciências sociais pela Pontífica Universidade Católica de São Paulo (1991) e professora associada do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

2. *Informe sobre desarrollo humano* (IDH).

3. Ver mais sobre o assunto em Pnud (2013a).

4. "O desenvolvimento humano é o alargamento das liberdades e capacidades que as pessoas possuem para viver vidas que valorizam e que têm motivos para valorizar. As liberdades e capacidades que nos permitem viver vidas com significado vão além da satisfação das necessidades básicas" (RDH, 2011, p. 19-20).

reflexão estará circunscrita aos RDHs editados na segunda década do século XXI, ou seja, aqueles que foram publicados entre 2011 e 2014.[5]

Como é uma pesquisa documental, considera-se necessário ater-se ao fato de que os estudos sociológicos lidam, sempre, com o desafio de decifrar as linguagens comuns que vão tomando corpo em diversas circunstâncias sociais. Quando algo é dito, escrito ou veiculado, por exemplo, sobre a associação entre desenvolvimento e segurança humana, é porque há uma linguagem comum e um fundo social de conhecimento (Elias, 1998a) que permitem que o que é veiculado seja entendido, ouvido, aceito, rejeitado, interpretado, questionado, rechaçado, considerado, desconsiderado, aplicado, (des)qualificado. Conforme indaga Norbert Elias: "Por que dizer [algo] se não há quem ouça, aceite ou rejeite?" (Elias, 1998a, p. 27).

Pressupõe-se, então, que as ideias, as narrativas, os argumentos, a linguagem, o discurso e as ações formam diagnósticos e prescrições que se materializam por meio de falas que "não podem ser entendidas e explicadas se forem tratadas isoladamente. Elas precisam ser entendidas e explicadas, [conforme assinalou Norbert Elias], dentro do esquema da figuração"[6] (Bauman, 2010, p. 197), de acordo com o qual os indivíduos, as associações, organizações e instituições atuam.

2 A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA HUMANA ASSENTADA NOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA: O QUE ISTO SIGNIFICA?

Ali Kazancigil (2002) afirma que a defesa da governança global só pode ser entendida graças à crescente emergência de uma multiplicidade de agentes na arena política global. No entanto, não se deve supor que é única a orientação política em torno da proposta de governança. Ela pode ser concebida não só como um modo de controle sobre os agentes, agendas e políticas, mas também como uma forma de abrir espaços para que os interesses diversos sejam expostos, confrontados, negociados e considerados nos processos de tomada de decisão. A governança democrática coloca problemas de dimensões diversas, já que atinge configurações (governos, organismos internacionais, organizações da sociedade civil) complexas em múltiplos níveis (Elias, 1999). Com inspiração em Norbert Elias (1999), pode-se dizer que o problema de maior envergadura diz respeito às possibilidades, ou não, de diminuir as diferenças de poder entre os muitos agentes que estão em condições de participar dos processos de governança.

5. Em outros capítulos, foram trabalhados outros relatórios (RDHs divulgados entre 2000 e 2010) que também tratavam da correlação entre desenvolvimento humano e segurança humana. Sobre esta última há, no mundo acadêmico, um debate bastante atual. Para mais informações acerca do assunto, ver Axworthy (2004); Kaldor (2007); Gledhill (2012); Pureza (2009); Cravo (2009); e Nasser (2009).

6. A Organização das Nações Unidas (ONU) forma várias configurações com diversos níveis de jogos de poder, conflitos, enfrentamentos, propósitos e objetivos.

Através dos RDHs, o Pnud põe em evidência suas propostas, assentadas na prescrição de ações e de procedimentos fundados em processos de governança (entendidos como um conjunto de relações associativas entre diversos agentes com habilidades e capacidades tanto para produzir diagnósticos e prognósticos acerca dos problemas sociais e políticos quanto para gerar uma agenda e um *corpus* de decisão que leve à instalação de políticas capazes de reforçar, de modo contínuo e duradouro, o desenvolvimento humano) e de governação – caracterizada como um conjunto de procedimentos para construir um processo de cooperação (entre agentes governamentais e não governamentais) que amplie a segurança humana por meio da "aferição da probabilidade de eclosão de (...) conflito interno [e/ou] vulnerabilidade ao conflito" (Pnud, 2013a, p. 209), bem como das capacidades que têm os governantes de captar e aplicar recursos de "forma eficiente" (Pnud, 2013a, p. 209) para ampliar uma inclusão democrática cada vez "mais alargada"(Pnud, 2013a, p. 209) de todos os segmentos sociais.

Há, na atualidade, um embate tensivo sobre os elementos favoráveis e desfavoráveis que acompanham essas propostas de desenvolvimento assentadas em procedimentos de governança. A pergunta é: Qual governança? A gerencialista e administrativa (Bresser Pereira, 1997) ou a capaz de incluir mais e mais segmentos sociais nos processos decisórios[7](Diniz, 2013).[8] A dúvida que permeia todos os debates está assentada na possibilidade ou não de que ela venha, de fato, a distribuir poder entre os muitos agentes que comporiam os processos de governança. Eli Diniz (2013, p. 17) afirmava que quando utilizava a noção de governança, ela tinha em mente "as formas de gestão caracterizadas pela capacidade de construir instâncias de interlocução com a sociedade, voltadas para definir as prioridades da agenda pública, abrindo espaço para a consecução das metas coletivas e a sustentação política das decisões tomadas".[9] Se a busca da governança estiver assentada em pressupostos democráticos, o norte de toda e qualquer proposta terá de estar apontando para a necessidade de considerar a distribuição, ou não, de poder entre os agrupamentos que partilham de agendas, propostas e interesses amalgamadores de algumas demandas. É visível que entre os agentes chamados a partilhar demandas, agendas, propostas e ações, há enormes desequilíbrios de poder (Diniz, 2013; Boschi, 1999; Torres, 2016). Todavia, tais desequilíbrios parecem, nos relatórios, muito difíceis de ser combatidos, ainda que minimamente. Pode-se dizer que

7. "O modelo de 'bom governo' defendido por Diniz, em contraste com o modelo gerencialista [de Bresser Pereira], consiste em aprofundar e aperfeiçoar o protagonismo do Estado na reestruturação da sociedade como forma de ampliar o círculo de segmentos sociais incluídos no espaço informal de poder" (Torres, 2016, p. 167).

8. Sobre o embate tensivo entre L. Bresser Pereira e Eli Diniz, ver Torres (2016).

9. Torres afirma que Diniz fazia as seguintes considerações: "Ao invés de superar a 'era Vargas', retirando do Estado aquele protagonismo sob a crença de com isso dar mais autonomia à 'sociedade civil', o caminho seria reatualizar o Estado nacional-desenvolvimentista, sobretudo por meio da ampliação do leque de atores incluídos no espaço informal de poder" (Diniz, 2013 *apud* Torres, 2016, p. 167-168).

> Não se percebe qualquer propensão a encarar as necessárias "grandes transformações estruturais das economias e das sociedades". Isto é, as transformações globais e nacionais de caráter redistributivo que nenhum setor da ONU, da OCDE, do FMI ou do Bird ousaria sugerir ou aconselhar. Afinal, esse é o maior tabu nas relações internacionais, apesar das evidências de que as desigualdades atrofiam o bem-estar (Veiga, 2011, p. 3).

Vem à tona, comumente, a seguinte indagação: Como é possível, nas sociedades do Hemisfério Sul, nas quais há gigantescos desequilíbrios de poder entre os diversos segmentos e grupos sociais (Fleury, Subirats e Blanco, 2008; Frey, 2012; Lima, 2003) construir processos de governança? Seriam, de fato, viáveis as propostas de governança que norteiam os documentos propositivos de Fundos e Agências das Nações Unidas,[10] tais como o Pnud e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)? Se a democracia for tomada, segundo Norbert Elias (1994a; 1994b; 1998b) como sinônimo de distribuição de poder através da construção de canais de participação e de comunicação entre governados e governantes e entre os diversos estratos sociais, quais são as chances de construção de uma governança democrática em sociedades como a brasileira, onde prevalecem desequilíbrios de poderes abissais que se refletem nas dificuldades de expandir tais canais de participação e de comunicação?

Não se está tomando a governança como ferramenta tecnocrática,[11] que dispensa a ampliação da participação e a vigência do Estado de direito democrático (Milani e Solinís, 2002). Se, no âmbito do Banco Mundial, a ideia de governança parece muito mais atrelada à recomendação de geração de gerenciamentos eficientes (Milani e Solinís, 2002), nos RDHs pode-se verificar que há uma preocupação em incorporar à noção de governança uma perspectiva de direitos humanos e de ampliação de participação. Obviamente, a incorporação somente de tais perspectivas não é suficiente, uma vez que os desequilíbrios de poder não são facilmente desmontados naquelas sociedades em que há uma lógica constantemente reprodutora das desigualdades sociais e políticas.

Considere-se, então, que a governança democrática está sendo tomada como um processo de aprofundamento da democracia através da contínua distribuição de poderes entre os diversos estratos e grupos sociais, como um processo que seria respaldado continuamente por avanços institucionais que possibilitariam que as decisões fossem resultado de um contínuo processo de inclusão política, fator de novos equilíbrios de poder.

---

10. A Unesco encampa e divulga, desde 2000, os *Relatórios de monitoramento global das metas da educação para todos.* Nestes documentos, prevalecem também, assim como nos RDHs, as propostas de governança como norte do cumprimento das metas educacionais.

11. "Inúmeros mecanismos de decisão são muitas vezes de uma opacidade desconcertante, e os cidadãos não têm nenhum poder de controle sobre eles. A regressão imposta pela 'governança' tecnocrática é profunda: ela destrói os fundamentos da soberania popular" (Prévoteaux, 2006, p. 235).

Note-se que no Brasil, dentre outros também relevantes (Fernandes, 1975; Azevedo, 1962),[12] destacam-se dois pensadores: Celso Furtado (1964; 1992; 1997b; 1997a) e Raymundo Faoro (1981; 1989), que se empenharam, a partir de uma perspectiva histórica de longa duração, em entender os desequilíbrios de poderes que teriam perpetuado as dificuldades de constituição da democracia entre nós. Seus escritos ajudam a entender os desafios que ganham relevo em virtude da expectativa de geração de uma governança democrática entre nós.[13] Se a geração de bases políticas e institucionais (O'Donnel, 2013) para a democracia é dificultada pelas condições de desigualdades e exclusões extremas (Riquelme, 2011), imaginem-se os desafios que emergem da tentativa de caminhar rumo a uma governança democrática que seja capaz de enlaçar até mesmo os segmentos mais pobres na construção de um projeto coletivo de nação.

Pode-se dizer que tais dificuldades são de natureza objetiva (concentração de renda, de patrimônio, de poder, de oportunidades educacionais, políticas e empregatícias, entre outras) e subjetiva (desprezo pela situação dos mais pobres; falta de empatia dos grupos mais abastados em relação aos que estão em situação de miserabilidade; pouca ou nenhuma disposição para repensar o padrão brasileiro de domínio e de organização social extremamente desigual; falta de perspectiva acerca da possibilidade de construção de um país mais igualitário e mais justo; além de outras).

Um dos problemas é que os RDHs globais são genéricos em suas prescrições que visam atingir um grupo muito distinto de países. Por isso, suas prescrições são, às vezes, difíceis de executar em diversas partes do mundo. A tarefa passa a ser, então, a compreensão do que significam, politicamente, as propostas que aparecem nos RDHs, assentadas em formas de governanças. Se estas forem propaladas como um modo de controle das ações dos diversos agentes envolvidos, desdobra-se daí uma quase obsessão pela eficiência da gestão de agendas consideradas viáveis. Neste caso, não está em questão o problema dos desequilíbrios de poderes que há entre os agentes envolvidos numa situação de governança.

Se a governança conservadora está baseada no controle, na eficiência da gestão dos conflitos, a governança democrática é, segundo Ali Kazancigil (2002), caracterizada pela capacidade de expandir mais e mais o espaço público para agentes diversos, o que se daria através de movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), diversos segmentos do Estado, governantes, setores empresariais, organismos intergovernamentais, entre outros.

12. Maria Isaura Pereira de Queiróz, Guerreiro Ramos, Luiz Aguiar da Costa Pinto, Octávio Ianni, entre outros, também estiveram preocupados com os desequilíbrios de poder no Brasil.

13. Sobre isso, ver Rezende (2015; 2004).

Assim como há crenças exageradas na solução dos problemas sociais, econômicos e políticos assentados em procedimentos capazes de envolver vários segmentos sociais, há também críticas severas a tais tentativas. A maior delas se refere à governança como um engodo produzido pela dissociação entre "o progresso democrático e o progresso social" (Amin, 2001). Reduz-se, assim, afirma Samir Amin (2001),[14] "a democracia à boa gestão (...) apolítica", visto que a sociedade civil chamada a compor os processos de governança seria, de certo modo, inofensiva por não ser portadora de poder suficiente para mudar os rumos das agendas e decisões (Prévotaux, 2006).

A superação de uma condição inofensiva da sociedade civil ressaltada por Samir Amin (2001) está no centro do debate sobre a efetividade ou não dos processos de governança. Muitas posições advogam ser imprescindível, no contexto mundial hoje, que haja um investimento constante na busca da inclusão da sociedade civil organizada na definição de agendas, procedimentos e ações. Este seria um caminho para superar uma forma de governança em que a sociedade civil aparece como meramente decorativa. Por essa razão, a luta pelo aperfeiçoamento da governança democrática não é somente uma forma de rechaçar a governança tecnocrática (aquela que não se assenta em políticas participativas), é também uma maneira de ampliar as possibilidades de inserir mais e mais segmentos nos processos decisórios acerca das questões sociais. De alguma forma, pode-se dizer que as noções de governança democrática, de democracia global e de democracia cosmopolita[15] têm pontos de encontro. Tais pontos estariam situados na defesa de políticas participativas que enlaçariam, de modo crescente, os segmentos até então excluídos dos processos decisórios.

Não se deve desconsiderar que a ampliação da governança democrática envolveria ações complexas em múltiplos níveis, todos eles envoltos em muitos desafios.[16] No nível global, os desafios são os desequilíbrios de poder entre países e organismos internacionais; no nacional e local, os desafios principais seriam também a concentração de poder e da capacidade recursiva dos diversos agentes sociais. Andy Smith (2010) esclarece que esta noção de governança em múltiplos níveis tem sido aplicada às formas de governança vigente na Europa atual, principalmente no que concerne às ações e estratégias de poder postas em andamento pela Comunidade Europeia. Pode-se, então, utilizar esta noção de

14. O economista Egípcio Samir Amin é diretor do Fórum do Terceiro Mundo e do Fórum Mundial das Alternativas. Estas associações visam discutir caminhos e alternativas para o Hemisfério Sul.

15. David Held seria um dos teóricos principais da democracia cosmopolita, a qual, segundo Kazancigil (2002, p. 61), significa a redução do "poder de cima para baixo (...) [e o aumento da] influência da participação democrática. Held afirma que "a democracia cosmopolita seria um acordo político no qual os cidadãos, onde quer que estejam localizados no mundo, têm voz e contribuição" (Held, 1995 *apud* Kazancigil, 2002) nos assuntos internacionais.

16. Carlos Milani (2002) discute os modelos alternativos de governança. Se há propostas tecnocráticas de governança, há também propostas alternativas que têm na base a democratização das relações sociais e políticas. O Forum Mundial Social seria uma tentativa de produzir um modelo de governança alternativo onde as ONGs teriam uma grande relevância.

modo transplantado da Europa para outras partes do mundo ou, então, tentar compreender, em vista das especificidades regionais e locais, quais seriam os desafios para construir processos de governança democrática no Hemisfério Sul. Pode-se perguntar: No caso do Brasil, quais seriam os obstáculos, percalços e as (im)possibilidades para instaurar uma governança em múltiplos níveis?

> A GMN [Governança em Múltiplos Níveis] pode ser definida como um arranjo para tomar decisões duradouras que envolve uma multiplicidade de atores – privados e públicos – politicamente independentes, mas de outras maneiras interdependentes, em diferentes níveis de agregação territorial, em negociações/deliberações/implementações mais ou menos contínuas, e que não atribui competências exclusivas sobre as políticas e nem afirma uma hierarquia estável de autoridade política a qualquer um desses níveis(Schmitter, 2010, p. 17).

Um dos maiores obstáculos são, sem dúvida, os desequilíbrios de poder que vigem na sociedade brasileira. Há segmentos que concentram muito poder e há outros que são destituídos de qualquer possibilidade de adentrar a arena política e propor demandas e agendas. A concentração exorbitante de poder, patrimônio, renda e habilitação profissional e política se constituem em entraves para a democratização das relações que poderiam levar a um processo de governança mesmo nos moldes defendidos pelos *Relatórios do Desenvolvimento Humano*. Celso Furtado afirma o seguinte:

> A longo prazo, a solução exige (...) a habilitação. É de 1981 o artigo seminal sobre *Poverty and famines (1981)*, do economista indiano Amartya Sen, no qual ele introduz o conceito de *entitlement* (habilitação). O futuro prêmio Nobel da economia aí já demonstrava com clareza que o problema (...) da pobreza endêmica que ocorre em vastas áreas do mundo não encontra solução simples no aumento da oferta de bens essenciais nos países afetados. Isso porque, para participar da distribuição da renda, a população necessita estar habilitada por um título de propriedade ou pela inserção qualificada no sistema produtivo. Para que os pobres alcancem a habilitação de que fala Sen, precisam ter acesso a meios que lhes assegurem certa renda. Ora, esta só é assegurada, tanto na Índia como em parte do Brasil, por meio de uma reforma patrimonial" (Furtado, 2002, p. 17). Ele complementa: "o que está bloqueado em certas sociedades é o processo de habilitação (Furtado, 1999, p. 11).

Se a construção da democracia e da governança democrática exige a habilitação e a capacitação política dos diversos agentes, o grande problema, conforme demonstra Furtado (1999), são os obstáculos estruturais (concentração de terras, de renda, de riqueza, de patrimônio, de acesso à educação, à saúde, à moradia adequada) que bloqueiam os processos de habilitação e, portanto, os de afastamento de formas de governança tecnocráticas, a qual "reduz a esfera pública a um papel de registro de decisões tomadas em outro âmbito" (Prévotaux, 2006, p. 236).

Os processos de governança e de governação aparecem nos RDHs como estritamente ligados, por serem procedimentos decisórios que devem ser alimentados de modo coletivo e de forma a enlaçar uma multiplicidade de agentes, práticas, ações e procedimentos na definição das políticas que devem formar uma agenda pública de desenvolvimento humano. Nos relatórios, o termo governação tem um significado distinto do termo governança. Aquele primeiro é bastante elástico, uma vez que ele tem a pretensão de equacionar três dimensões: inclusão, capacidade e segurança.

> A dimensão de inclusão é analisada na ótica da democraticidade das instituições e também de uma inclusão mais alargada. A dimensão da capacidade é abordada sob o prisma da capacidade dos governos para mobilizar recursos e [aplicá-los] de forma eficiente. A dimensão de segurança é abordada na ótica de duas medidas, genericamente complementares, de aferição da probabilidade de eclosão de um conflito interno e vulnerabilidade ao conflito (Pnud, 2013a, p. 209).

Algumas críticas (Prévotaux, 2006; Dubrow,2013) que recaem sobre tais proposições insistem que os processos de governança e governação podem se constituir em formas de controle sobre agentes e processos. Ainda que os formuladores dos RDHs pareçam voltados para a ampliação da democracia nas diversas regiões do mundo, a narrativa em torno da capacidade de evitar a eclosão de conflitos pode suscitar a impressão de que o norte da governação pode ser o apaziguamento das diversas formas de conflito.

Talvez seja esse o nó das propostas contidas nos RDHs. De um lado, os processos de construção da governança e da governação parecem ser possíveis somente em sociedades que não estejam destruídas por violências e conflitos que apagam quaisquer possibilidades de construir "um mosaico de novos dispositivos" (Pnud, 2013a, p. 12) associativos, cooperativos e associativos. Estados e nações consumidos pela pobreza extrema, por guerras e violências obstariam a processos de governança locais, bem como as cooperações internacionais que favorecessem os procedimentos decisórios conjuntamente ampliados.

A construção, o estabelecimento e a manutenção de uma agenda de ações em favor do desenvolvimento humano parecem depender, nos RDHs, da existência de um espaço público (tomado como um conjunto de possibilidades de constituição de demandas por parte dos diversos segmentos sociais) aberto à possibilidade de fazer combinações de novos modelos de disputas políticas trazidas pelas novas formas de organização do poder global com as antigas estruturas de mando e de decisão nacional e local.

Por essa razão, pode-se dizer que está aí um dos maiores desafios apontados pelos elaboradores e encampadores dos RDHs, porquanto, entre a prescrição global de encaminhamento, por parte dos governantes, organizações da sociedade civil e organismos internacionais, de construção de práticas assentadas em procedimentos

de governança e governação e as condições sociais e políticas de cada país, que permitiriam tornar isto possível, há uma distância considerável. Não é indicado, então, sugerir tais propostas como modelos aplicáveis para todo e qualquer país.

Quanto mais deficitária for a democracia, ou quanto mais autoritário for um determinado país, maiores serão as dificuldades de que as práticas assentadas na governança democrática sejam viabilizadas. Pode-se afirmar que os vícios políticos sedimentados na sociedade brasileira (oligarquismo, personalismo, clientelismo) devem ser considerados como impeditivos da efetivação de uma agenda de ações capazes de enlaçar uma multiplicidade de agentes nos moldes advogados pelos RDHs.

A construção de agendas públicas de ações voltadas ao desenvolvimento humano pode ser impedida por elementos tanto objetivos (alto grau de concentração da renda e do patrimônio, desigualdades abissais entre os mais ricos e os mais pobres, pobreza, violência, abandono, não acesso à educação, à saúde, à justiça e ao trabalho digno e garantidor de direitos e de rendimentos adequados a uma vida não miserável)[17] quanto subjetivos (falta de motivação, disposição, expectativa e de perspectiva de que seja possível intervir na condução da vida pública). Tais condições objetivas e subjetivas foram geradas ao longo de anos. Não é razoável supor que elas possam ser erradicadas subitamente. Uma forma de processar a vida social e política, por décadas e séculos, convenceu as pessoas acerca da inocuidade de adentrar a arena política. Isto tem um efeito de trava, para usar uma expressão cunhada por Norbert Elias (1999), na constituição de agendas públicas pautadas em processos de governança democráticos.

Os formuladores do RDH de 1993, sabendo que os conflitos, a violência e a guerra seriam destruidores de qualquer possibilidade de expansão do desenvolvimento humano, afirmam que a governança seria uma forma de "descentralização como [uma] técnica para abrir" (Pnud, 1993, p. 35) e sustentar os processos de ampliação da inclusão democrática, de expansão das capacidades governamentais de captação e utilização adequada de recursos e de apaziguamento social.

Pode derivar desse tipo de posição o entendimento de que os processos de governança poderiam ser alimentados e alimentar o desmantelamento dos conflitos impulsionadores de práticas democráticas. A pergunta seria: Quais conflitos são ruins para o desenvolvimento humano? Todos? Muitas vezes, os enfrentamentos possibilitam a conquista de direitos, o cumprimento da carta constitucional e o reconhecimento de interesses diversos que devem ser explicitados e considerados na formulação de demandas e agendas públicas.

17. "Podemos abordar o problema da pobreza de ângulos diferentes. Três são as dimensões que têm preocupado os estudiosos da matéria: *i*) a questão da fome endêmica, que está presente, em graus diversos, em todo o mundo; *ii*) a questão da habitação popular, que em alguns países já encontrou solução; e *iii*) a questão da insuficiência de escolaridade, que contribui para perpetuar a pobreza" (Furtado, 2002, p. 12).

3 OS RDHS DE 1994 E DE 1996: AS BASES PARA A INTERLIGAÇÃO ENTRE SEGURANÇA HUMANA E GOVERNANÇA NOS RELATÓRIOS POSTERIORES

Desde 1994, os elaboradores dos RDHs têm enfatizado a necessidade de haver um plano mundial de governança que envolva todas as nações na busca por melhores condições de seguridade humana para os indivíduos que vivem mergulhados em todo tipo de privação (material e imaterial). A partir de 1994, é visível uma insistência mais acentuada sobre o tema da segurança, entendendo-se que ele não poderia ser situado exclusivamente no campo da belicosidade, da militarização, do armamentismo. Os relatórios globais e os regionais,[18] ao longo das décadas de 1990, 2000 e 2010, passam a contemplar outros aspectos ao considerar em segurança como equivalente à segurança humana.

Os produtores do RDH de 1994 fazem uma exposição de alguns avanços que, supostamente, teriam sido alcançados no mundo desde a década de 1950. Entre eles estariam as melhorias no campo das liberdades, com destaque para a situação das mulheres que haviam alcançado, ainda que não em todos os países e regiões, melhores condições de vida. Eles insistiam também que o mundo estava menos propenso à ocorrência de holocaustos nucleares e mais inclinado a avanços tecnológicos diversos. No campo político, os formuladores dos relatórios assinalavam que era indicador de maior seguridade humana o fato de três quartos dos habitantes do planeta viverem em regimes "relativamente pluralistas e democráticos" (Pnud, 1994, p. 2). Isto é posto como a base para a geração de políticas de governança capazes de operar uma melhor distribuição de poder entre uma multiplicidade de agentes (governamentais, não governamentais, organismos internacionais, agrupamentos diversos da sociedade civil, entre outros).

No decorrer da década de 1990, os elaboradores dos relatórios constatavam que, embora a situação de indigência tivesse melhorado em relação ao que havia na década de 1960 – quando "quase 70% da humanidade vivia em condições de grande indigência (com um índice de desenvolvimento humano inferior a 0,4)" (Pnud, 1994, p. 2) –, um quinto das pessoas do planeta ainda viviam, no final do século XX, em condições famélicas, um quarto não tinha água potável e um terço estava mergulhada "em estado de abjeta pobreza"[19] (Pnud, 1994, p. 2).

De um lado, como sustentam os produtores do relatório de 1994, têm-se fome e enormes índices de mortalidade de crianças e, de outro, a proliferação de armas e altíssimos gastos militares. Ficava evidenciado, nos relatórios da década de 1990, que tais gastos não podiam ser tomados como garantia de ampliação da seguridade humana. Desenhava-se, então, um quadro que se confronta, em alguns países, com a pobreza extrema, a fome e a carência de água como condições determinantes

18. Para mais informações, ver Pnud (2013b).

19. Em "1992, (...) 32% da população mundial estava nessas condições" (Pnud, 1994, p. 2), consideradas como indigência.

da insegurança humana e, em outros, com a debilitação dos laços sociais, o aumento da delinquência, as ameaças de seguridade pessoal e o crescente isolamento individual (Pnud, 1994, p. 2), não necessariamente vinculado à pobreza abjeta. Todas essas situações são apontadas como fatores que incrementam a insegurança humana material e imaterial e impedem o surgimento de processos de governança.

Ressalte-se que, na década de 1990 a 2000, está em curso um amplo debate acadêmico e não acadêmico sobre como as desigualdades, a pobreza e as vulnerabilidades (Castel, 1998; Bauman, 1999; Bourdieu, 2003; Tilly, 1998; Therborn, 1999) eram responsáveis por todos os tipos de inseguridade social. Pesquisas (Díaz, Cohen e Cattani, 2012; Salgado, Maingon e Chacín, 2013) e organizações da sociedade civil, como o Fórum Mundial Social, punham às claras a existência de uma rede complexa de fatores e elementos (Dupas, 1998; Gerschman e Vianna, 1997) que acentuavam a insegurança humana (Souza Santos, 2004). Não há dúvida de que essas discussões influenciam, de modo direto ou indireto, os RDHs.

As exposições e os dados quantitativos apresentados nos relatórios passaram a ser, desde o início da década de 1990, utilizados em vários materiais de pesquisas acadêmicas (Faria, 1992; Therborn, 2001; Bauman, 1999). É a isso que se denomina processo de dupla hermenêutica (Giddens, 1989; 1996), em que várias narrativas e argumentações (acadêmicas e não acadêmicas) se interpenetram no que diz respeito às condições de associação de pobreza, vulnerabilidade, exclusão, desigualdades e inseguridade humanas. Os relatórios são alimentados pelos seus formuladores com uma multiplicidade de debates feitos nas ciências sociais, as quais, por sua vez, têm acolhido, em várias reflexões, os elementos veiculados nos RDHs.

Os formuladores dos relatórios de 1995, ao problematizarem os efeitos das desigualdades entre os sexos, davam indicações de que incorporavam um debate diuturnamente sustentado pelas ciências sociais sobre as implicações negativas de um processo que diferencia a condição de homens e mulheres de maneira desfavorável a estas no âmbito do trabalho, da política, entre outros. Então, pergunta-se: E por que isto impacta a segurança humana? Porque a não valorização do trabalho da mulher e o não acesso à escolarização, à renda e à participação política funcionam como barreiras para qualquer proposta de desenvolvimento humano assentada em uma multiplicidade de ações e agentes.

Observa-se, ao se examinarem os RDHs, que a insegurança humana era alimentada por condições materiais (as referentes à empregabilidade, à renda, à escolarização e ao aprendizado técnico profissional) e imateriais (as relacionadas a discriminações, preconceitos, crença na superioridade masculina, expectativas diferentes em relação às potencialidades de meninos e meninas e perspectivas negativas sobre a capacidade das mulheres de atuarem, de forma autônoma, na vida econômica e política).

A questão da segurança humana está também presente no RDH de 1996. Nele, há uma ampla reflexão sobre crescimento econômico e desenvolvimento humano. Perguntava-se: Qual crescimento é capaz de ajudar a diminuir a insegurança que atinge, principalmente, os mais pobres? Aquele que é capaz de gerar oportunidades de emprego para os que vivem em situação de privação. Somente desse modo seria possível ampliar as chances de melhoria de vida das pessoas em situação de privação extrema. Os elaboradores do RDH de 1996 construíam seus argumentos considerando uma situação econômica que se consolidava por uma via que eles consideravam insustentável: crescimento econômico sem geração de emprego. Eles diziam: "Nos países em desenvolvimento, o crescimento sem emprego (...) é responsável por longas horas de trabalho e rendas muito baixas para centenas de milhões de pessoas que realizam tarefas de escassa produtividade na agricultura e no setor paralelo ou não estruturado" (Pnud, 1996, p. 4, tradução nossa).[20]

Os elaboradores e encampadores dos RDHs argumentavam que um crescimento alimentador das disparidades gerava inseguridade humana. Observa-se que eles estavam, na verdade, demonstrando preocupação com um processo de ampliação das disparidades sociais que vinha ocorrendo no final do século XX e no limiar do século XXI. Diversos cientistas sociais – Bauman (2001; 2005), Therborn (2001; 2010), Furtado (2001; 2002) e Judt (2011) – vinham fazendo referência a tal processo de ampliação das desigualdades e das vulnerabilidades (Castel, 1998). Já havia uma discussão pública sobre tais situações. Os RDHs da década de 1990 constituem-se em documentos que tentam prescrever ações e procedimentos para conter esse processo. Todos os argumentos de seus formuladores, bem como toda narrativa em defesa do desenvolvimento humano[21] (Sen, 1999; 2001; 2010), têm como pano de fundo um momento histórico marcado pelo desafio da ampliação das disparidades sociais. A construção de processos de governança é prescrita como uma forma de cooperação e coesão social em meio a um cenário de enormes disparidades alimentadoras das exclusões.

Muitas partes do RDH de 1996 dão a entender que a seguridade humana é garantia de que se possa "ter uma vida longa e saudável e desfrutar de um nível de vida decoroso" (Pnud, 1996, p. 20). A seguridade humana, somada à liberdade e à democracia, é fator essencial que faculta às pessoas pobres vencerem as

20. No original: "*En los países en desarrollo el crecimiento sin empleo también redunda en largas horas de trabajo e ingresos muy bajos para centenares de millones de personas que realizan tareas de escasa productividad en la agricultura y el sector paralelo o no estructurado*".

21. As concepções de Amarty (2010) e Mahbud Ul Haq (1995) embasam as propostas de desenvolvimento humano assentadas no entendimento de que são necessárias melhorias em três áreas (renda, educação e saúde) para, de fato, expandir as capacidades e habilidades das pessoas em situação de pobreza extrema, o que deve ser feito de modo que elas possam sair das condições de privação e de impotência. Esta última é considerada como derivada da falta de acesso a recursos (materiais e imateriais) que deixam as pessoas sem qualquer expectativa e/ou perspectiva de ter uma vida melhor nos âmbitos econômicos, sociais, políticos e culturais.

condições de impotência a que estão submetidas. Os sofrimentos sociais são, de modo geral, como consta no RDH de 1996, manifestações das diversas formas da insegurança humana.

Pode-se dizer que os formuladores dos RDHs da década de 1990 tinham como pano de fundo de suas discussões as seguintes perguntas:

> O caráter do crescimento [existente na atualidade] propicia (...) a seguridade humana [e] a liberdade (...) das pessoas? Fomenta a equidade, hoje, e entre distintas gerações? Respeita a natureza e suas funções de apoio à vida? E propicia uma maior coesão social e cooperação entre as pessoas, em lugar de conduzir a maiores conflitos e desintegração social? (Pnud, 1996, p. 48, tradução nossa).[22]

Os elaboradores do RDH de 1996 procuraram enfatizar que a busca por segurança humana deve ser preocupação não somente dos governantes, mas também das diversas organizações da sociedade civil. Ela seria uma forma de proteger aqueles indivíduos que têm sua vida cotidiana cercada por todos os tipos de ameaças (fome, doenças, repressão, violências, assassinatos, desterro, deslocamentos forçados etc.).

Nota-se que há, no RDH de 1996, uma preocupação em ressaltar que a seguridade humana não deve interessar somente aos pobres; ela deve ser defendida e buscada por todos, já que uma sociedade insegura afeta a todos, não apenas os que têm o seu cotidiano estremecido por ameaças constantes. Os formuladores dos relatórios tentam, muitas vezes, evitar associar, de modo simples, insegurança humana, conflito e violência, no entanto, em alguns momentos, percebe-se que eles estão muitíssimo preocupados com a expansão da delinquência e dos delitos. Neste caso, assinalam que tanto os países pobres quanto os países ricos estão registrando mais delitos violentos, realidade que tem de ser vista por todos os governantes, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e lideranças políticas, de modo geral, como uma situação ameaçadora.

Nota-se que os produtores e encampadores do RDH de 1996 empenham-se em não circunscrever a discussão sobre insegurança humana somente ao âmbito do Hemisfério Sul. As ameaças, as agressões e os estupros que sofrem as mulheres têm reduzido os processos de constituição da segurança humana não somente das mais pobres, mas também das mais abastadas. Eles citam tanto os casos de violência doméstica e de estupros sofridos pelas mulheres como os de abuso de crianças nos países mais industrializados.

É ainda sinal da fragilidade da segurança humana o abandono, os maus tratos, a prostituição de crianças em várias partes do mundo, a agressão e a vulnerabilidade sofridas pelos povos indígenas, bem como a escassez dos meios necessários à sua

22. No original: "*El carácter del crecimiento, ¿propicia acaso la seguridad humana, la libertad y la potenciación de la gente? ¿Fomenta la equidad, hoy y entre distintas generaciones? ¿Respeta la naturaleza y sus funciones de apoyo a la vida? Y ¿propicia una mayor cohesión social y cooperación entre la gente, en lugar de conducir a mayores conflictos y desintegración social?*".

sobrevivência, fatos que ocorrem na América Latina e também em países como o Canadá, onde a metade da população indígena depende de subsídios para sobreviver (Pnud, 1996, p. 27). "[Na] Guatemala dois de cada três lares são pobres, mas nas famílias indígenas, nove de cada dez são pobres" (Pnud, 1996, p. 27).

Merece destaque o fato de os formuladores do RDH de 1996 registrarem a desesperança, a falta de expectativa e perspectiva e a depressão como fatores relevantes das condições de inseguridade humana. Verifica-se, assim, um percurso que vai das condições objetivas para as subjetivas. Isto também se observa no RDH de 1999, no qual há uma reflexão acerca da mundialização e seus efeitos sobre a insegurança econômica – em razão da "volatilidade financeira" (Pnud, 1999, p. 4) –, sobre a inseguridade de emprego e de renda e sobre a saúde e a cultura.

Na primeira década de 2000, o debate sobre segurança humana ampliou-se com diagnósticos e prescrições derivados dos embates políticos acerca das dificuldades que a democracia enfrentava no limiar do século XXI (Pnud, 2002; 2005). Além de tais dificuldades, a insegurança humana passa a estar associada à ampliação das desigualdades, da pobreza, dos conflitos, da criminalidade, das guerras, das perseguições, das discriminações, dos preconceitos e dos problemas ambientais. Tornam-se cada vez mais visíveis as múltiplas razões da inseguridade humana, a ponto de ir-se tornando, mais e mais, o fio condutor dos relatórios encampados pelo Pnud.

Destaque-se que, entre 2010 e 2013, a Secretaria Geral das Nações Unidas (ONU, 2010; 2012; 2013) buscou sistematizar as diversas discussões da Assembleia Geral havidas desde 2005 com o objetivo de encontrar uma definição mais precisa, entre os Estados-membro, sobre segurança humana. O ponto de partida dos debates foi: os governantes têm a incumbência principal de

> assegurar a sobrevivência, os meios de vida e a dignidade de seus cidadãos (...) as pessoas possuem o direito de viver com dignidade, liberdade, livres da pobreza e do desespero. (...) Em particular, as que são vulneráveis têm o direito de viver livres do temor e da miséria, de dispor de iguais oportunidades para desfrutar de todos os seus direitos e de desenvolver plenamente seu potencial humano (ONU, 2012).

Observa-se que, tanto nesses documentos quanto nos do Pnud, a noção de segurança humana possui alguns pilares básicos, tais como os que estão postos na citação anterior, mas é ainda uma noção que está em construção, aberta, portanto, para inserção, em razão das ameaças que se inovam, de outros pilares constitutivos. O RDH de 2011 e os dois seguintes (2013 e 2014) podem ser tomados como parte deste processo que engloba vários intentos de burilar os diagnósticos acerca das ameaças, bem como das prescrições de ações em busca de uma maior seguridade.

4 A CORRELAÇÃO ENTRE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E APROFUNDAMENTO DAS DISPARIDADES SOCIAIS

Entre os RDHs que associaram a inseguridade humana com os problemas relacionados às mudanças climáticas e às alterações, cada vez maiores, na relação do homem com o meio ambiente, o de 2011 é o que sistematiza, de modo mais acabado, a correlação entre sustentabilidade e equidade.[23] Os elaboradores deste relatório partem das *Declarações Internacionais sobre Desenvolvimento Sustentável* (ONU, 1972; 1992; 2002), que situaram os desafios da sustentabilidade nas esferas ambientais, econômicas e sociais. Eles lembram que a expansão de oportunidades equitativas para os mais pobres depende, inteiramente, nos dias atuais, de enfrentamento dos efeitos de acontecimentos catastróficos, derivados de condições climáticas e ambientais, que afetam a vida de uma parte expressiva dos indivíduos ao redor do planeta.

Secas, inundações, infertilidade do solo, desertificação, escassez de água potável e severidade climática têm subtraído, para muitos adultos e crianças pobres, a oportunidade de terem acesso a educação, renda, emprego e serviços de saúde, insistem os formuladores dos RDHs. Tais condições expõem, então, essas pessoas a situações extremas de privação, impotência e insegurança humana.

Os elaboradores do RDH de 2011 ressaltam a necessidade de os governantes e da sociedade civil organizada considerarem, em suas ações, os riscos e ameaças associados.[24] Ou seja, a subtração das oportunidades em uma determinada área (de emprego, rendimento, educação, saúde) tende a afetar outra e assim sucessivamente. Por isso, a efetivação do desenvolvimento humano depende, de um lado, segundo o relatório, do entorno ambiental (Pnud, 2011) e, de outro, de um conjunto de ações que enlacem, politicamente, agentes diversos empenhados em buscar melhorias para todos os segmentos sociais.

A narrativa do desenvolvimento humano, no decorrer da segunda metade da década de 2000, passa a conectar-se, cada vez mais, com a narrativa da sustentabilidade. Os argumentos em prol de tal entrelaçamento dão sinais que podem esclarecer as dificuldades políticas encontradas nos esforços de expor os interesses existentes por trás de práticas econômicas insustentáveis que travam o combate à pobreza extrema multidimensional, tida não somente como ausência de renda suficiente, mas também como não acesso a educação, saúde, saneamento, água potável e moradia adequada. Tendo como base os escritos de Dowbor, (2009), Sachs

23. Há um item no capítulo 1 do RDH de 2011 que se intitula *O que entendemos por equidade* (*¿Qué entendemos por equidad?*). Nele, os formuladores deste RDH se aproximam de uma noção de equidade que pode ser definida como justiça distributiva (Pnud, 2011, p. 21).

24. Lê-se, nas ciências sociais, uma ampla discussão sobre as implicações sociais e políticas que há no uso da ideia de risco. Pode-se dizer, como afirma José Júlio Nunes Ferreira (2010, p. 5), que risco "não é um conceito em sentido estrito, é uma constelação de temas sempre em expansão". Isso é inteiramente válido para a análise dos RDHs.

(2009) e Veiga (2006), pode-se indagar, em razão de alguns interesses focados na reprodução do lucro a qualquer custo (Dowbor, 2016), quais seriam as possibilidades de construir processos de governança e de desenvolvimento humano (Amin, 2001; Collado, 2007; Prévotaux, 2006) nos moldes aventados pelos relatórios.

Os produtores dos RDHs de 2006, 2007/2008 e 2011 estão, ao longo dos relatórios, desafiados pelos parâmetros estruturais e conjunturais que dificultam, mais e mais, o enfrentamento, por parte dos organismos internacionais, dos Estados, dos governos e das organizações da sociedade civil, dos interesses econômicos ávidos por explorar, até o esgotamento, as fontes de recursos naturais (Furtado, 2002; 2001; Veiga, 2011). As práticas consumistas que obstam a qualquer projeto de sustentabilidade foram discutidas no RDH de 1998, que tinha como título *Cambiar las pautas actuales de consumo para el desarrollo humano del futuro*, cujo empenho era defender a necessidade de averiguar até que ponto o consumo desenfreado não se constituía forte empecilho para o desenvolvimento humano. Consumo e desenvolvimento sustentáveis (discutidos, muitas vezes, como um processo complexo nos moldes de Sachs, 2009; Veiga, 2006) davam o norte ao RDH de 1998. Constata-se que este relatório mostra mais enfaticamente que havia interesses diversos em jogo quando se buscavam "os efeitos dos danos ambientais" (Pnud, 1998, p. 1) sobre a ampliação de um mundo extremamente desigual.

Não se deve supor que no RDH de 2011 não haja preocupação com as dificuldades encontradas no enfrentamento de alguns interesses que não observam qualquer acordo internacional de sustentabilidade, tanto que no capítulo 5, intitulado *Responder aos desafios políticos*,[25] dá-se destaque, ainda que sucinto, aos "desequilíbrios de poder e [aos] constrangimentos políticos" (Pnud, 2011, p. 85) prevalecentes. Como parece impossível encontrar solução, os formuladores do RDH de 2011 se esmeram em buscar correlação entre sustentabilidade e equidade por não verem possibilidade de enfrentar os desequilíbrios de poder que barram a expansão do desenvolvimento humano.

Focando a degradação ambiental vigente na atualidade, os elaboradores e encampadores do RDH de 2011, assim como os de 2007/2008, indicam a necessidade de uma "ação política concertada" (Pnud, 2011, p. 86) para que sejam divididos os custos do processo de adaptação da economia, da sociedade e das pessoas a situações crescentes de mudanças climáticas e ambientais acentuadamente desfavoráveis aos indivíduos, de modo geral, e aos mais pobres, de modo específico. A severidade das alterações climáticas, dizem eles, afeta muito mais fortemente os que vivenciam situações profundas de privação. Não há dúvida de que tais ações consensuais parecem dificílimas (Leff, 2010; Sachs, 2002), já que

25. No original: *Ponerse a la altura de los desafíos en cuanto a políticas*.

> Para construir a sustentabilidade é necessário desconstruir as estruturas teóricas e institucionais, as racionalidades e ideologias que favorecem os atuais processos de produção, os poderes monopolistas e o sistema totalitário do mercado global, para abrir canais em direção a uma sociedade baseada na produtividade ecológica, na diversidade cultural, na democracia e na diferença (Leff, 2010, p. 79).

Por isso os produtores do RDH de 2011, conquanto discretamente, parecem convencidos da impossibilidade de se dedicarem às questões relacionadas aos desequilíbrios de poder que não permitem atacar as causas mais profundas da insustentabilidade ambiental. Em razão disso, passam a se ater, essencialmente, ao modo de construir processos adaptativos ao desenvolvimento humano (Riquelme, 2011), de sorte que este não seja, já no limiar do século XXI, descartado. Isto porque "o desenvolvimento pode ser visto ainda como um processo de aprendizagem social que recorre às faculdades da memória e da imaginação, as quais constituem traço distintivo de nossa espécie e explicam sua extraordinária capacidade de adaptação" (Sachs, 1998, p. 3).

Sabedores do grau de "complexidade da política e do poder dos grupos que se opõem a uma mudança" (Pnud, 2011, p. 7) mais expressiva em relação à sustentabilidade ambiental, os formuladores deste relatório parecem considerar que seus argumentos em favor da sustentabilidade ambiental e da equidade social abrem as portas para que seja engendrado, no futuro, um conjunto de estratégias que poderão, pouco a pouco, colocar no centro das preocupações de governantes, movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil a necessidade de repensar o "modelo de desenvolvimento" (Pnud, 2011, p. 87) atual. Isso levaria à ampliação de práticas que combatessem a destruição do meio ambiente. Neste caso, parece que a instauração de processos de governança democrática seria mais uma promessa para o futuro do que algo possível no presente.

No entanto, há outra preocupação que está no centro do RDH de 2011: qual seja, colocar no centro das políticas ambientais o problema da equidade (Pnud, 2011, p. 87).

> Os regulamentos e subsídios ambientais podem afetar as capacidades das pessoas enquanto indivíduos, membros de famílias, trabalhadores, empresários e agricultores. A política pode afetar as dotações, as oportunidades e a representação das pessoas – e, através destas, a distribuição de um conjunto de bens. Tanto a equidade vertical como a horizontal são importantes. A equidade vertical debruça-se sobre o tratamento dos indivíduos transversalmente à distribuição – por exemplo, de que modo um imposto sobre a gasolina afetaria as pessoas na base da distribuição de forma diferente das pessoas no topo. A equidade horizontal relaciona-se com as diferenças transversalmente aos grupos ou áreas (Pnud, 2011, p. 88).

Uma dúvida atravessa o RDH de 2011: Quais políticas seriam eficientes para que uma economia que buscasse sustentabilidade pusesse no seu centro a questão da equidade? Evidentemente, há um constante tatear em busca de

algumas respostas, que são ainda muito frágeis, uma vez que os formuladores dos RDHs, e não somente os deste primeiro relatório elaborado na segunda década de 2000, parecem considerar desafiante enfrentar os muitos interesses que controlam uma economia mundial sem nenhuma preocupação com a equidade e as desigualdades. Tal dificuldade é compreensível, pois muitos cientistas sociais têm tratado dos desafios políticos que têm sido trazidos pela expansão das desigualdades no mundo hoje (Bauman, 1999; Furtado, 2002; Castles, 2002). Por essa razão, tanto os elaboradores dos RDHs quanto alguns estudiosos do desenvolvimento (Dowbor, Sachs e Lopes, 2010) falam ora em tributação compensatória (impostos ambientais), ora em novos acordos institucionais e novas políticas industriais (Ebeling, 2016). Stephen Castles (2002) mostra como os organismos internacionais têm reagido diante das muitas transformações sociais que têm ganhado corpo na atualidade.

Há uma clara demonstração de que os produtores dos RDHs consideram extremamente necessário, porém dificílimo, o estabelecimento de novas práticas econômicas empenhadas na busca de sustentabilidade e equidade, duas chaves-mestra da seguridade humana e da governança democrática. Bauman (1999) demonstra que os RDHs têm trazido dados importantíssimos sobre a concentração da riqueza no mundo atual.

Conquanto a participação como geradora de capacidades e habilidades políticas seja o elemento central na perspectiva do desenvolvimento humano, que norteia todos os RDHs, o processo de constituição de uma economia sustentável e capaz de caminhar rumo a uma melhor equidade depende da geração de agentes sociais dotados de capacidade e habilidade política para criar e sustentar demandas que clamam por um mundo mais sustentável e equânime (Grynspan, 2010; Larín, Kruijt e Tijssen, 1997; Fukuda-Parr, 2002; 2013). Alguns cientistas (Tassara, 2011; Sachs, 1998; Amin, 2001; Collado, 2007) discutem a viabilidade, ou não, de implementação, hoje, de políticas que levem aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e ao desenvolvimento humano.

A narrativa em favor de um desenvolvimento sustentável e mais equânime ressalta que está em causa a construção de um mundo melhor para os mais pobres;[26] para que isto seja possível, os pobres teriam que se capacitar politicamente; só assim teriam condições de buscar o seu direito[27] por um ambiente mais adequado à sobrevivência. Todavia, pode-se perguntar: Como as pessoas mergulhadas em

26. "Uma preocupação central da abordagem do desenvolvimento humano reside em proteger os grupos mais desfavorecidos" (Pnud, 2011, p. 20).

27. "Amartya Sen e Martha Nussbaum e outros autores assinalaram uma relação próxima entre a abordagem [das] capacidades e as abordagens [do] desenvolvimento humano baseadas nos direitos" (Pnud, 2011, p. 90).

situação de pobreza[28] multidimensional[29] (Pnud, 1997) extrema poderiam dar alguns passos para a apresentação de demandas por sustentabilidade e equidade? Este é, sem dúvida, o maior desafio posto ao modelo de abordagem fundado em capacidades e habilidades.

Note-se que essas considerações constantes no RDH de 2011, feitas no parágrafo anterior, esbarram em algo posto no primeiro capítulo deste mesmo documento, onde é dito que "muitos problemas de esgotamento de recursos (...) são provocados por disparidades no poder econômico e político" (Pnud, 2011, p. 16). Os desequilíbrios de poder parecem, então, bloquear o próprio processo de expansão de capacidade política aventado no capítulo 5.

Por fim, pode-se constatar que, em meio a um mar de impossibilidades de expandir, na atualidade, as liberdades, habilidades e capacidades dos mais pobres de maneira que eles possam se transformar em agentes de mudança rumo a um desenvolvimento mais equânime e sustentável, os que elaboram o RDH de 2011 insistem que reconhecem a existência de uma multiplicidade de fatores que tendem a emperrar avanços rumo a uma maior sustentabilidade e equidade. No entanto, mesmo assim, é fundamental debater "o que as pessoas, as comunidades, as sociedades e o mundo podem fazer para garantir que os processos respeitem a justiça distributiva entre e ao longo de gerações, expandindo (...) [simultaneamente] as capacidades, sempre que possível" (Pnud, 2011, p. 22).

A construção da seguridade humana depende, então, de um longo processo, conforme pode ser observado no RDH de 2011, de associação entre sustentabilidade e equidade.[30] Para que isso ocorra, é necessário ir tateando entre muitas alternativas possíveis e viáveis, através de "caminhos [que] podem não ser lineares" (Pnud, 2011, p. 23). Ou seja,

> Como nenhum compromisso está isolado das condições estruturais e institucionais de uma sociedade, como acontece nos compromissos entre os direitos de diferentes grupos, devemos dar resposta às restrições subjacentes. Assim, a nossa política concentra-se não apenas em encontrar sinergias positivas, mas também em identificar formas de criar sinergias (Pnud, 2011, p. 23).[31]

28. "Nota-se que os produtores dos RDHs concebem a pobreza como resultado de muitas combinações simultâneas que envolvem desde a baixa renda e inadequação de capacidades até a descrença total em qualquer habilidade (entendida como uma condição objetiva e subjetiva apta a motivar um agir voltado para impulsionar melhorias individuais e coletivas) e/ou possibilidade de participação política" (Rezende, 2014, p. 9).

29. "O cálculo da pobreza multidimensional inclui vários itens, tais como: alfabetização de adultos, matrículas de crianças na escola, mortalidade infantil, acesso à água potável, saneamento e moradia adequada" (Rezende, 2014, p. 10).

30. Tal associação visa enfatizar que as políticas de sustentabilidade e de equidade devem estar acopladas.

31. Observe-se que os RDHs têm empregado, com frequência, a ideia de sinergia. Enquanto Raúl Orgaz (1888-1948) considerava a sinergia como uma forma de cooperação que não era conscientemente planejada, mas que se realizava efetivamente, os formuladores dos RDHs parecem concebê-la como algo que deve ser sistematicamente construída através de processos de geração de habilidades e capacidades.

5 O QUE SERIA UM ESTADO ORIENTADO PARA UM DESENVOLVIMENTO CAPAZ DE GARANTIR DEMOCRACIA, EQUIDADE E SEGURANÇA CIDADÃ?

O RDH de 2013, no capítulo 3, intitulado *Fatores impulsionadores do desenvolvimento*,[32] ocupa-se em deixar mais claro o tipo de Estado que se está buscando na segunda década do século XXI. Nos relatórios da década de 1990, houve oscilação na definição de uma forma de Estado que os formuladores e encampadores destes documentos consideravam viável para levar avante projetos de desenvolvimento humano centrados na melhoria da renda, da educação e da longevidade da população mais pobre. Propendiam para uma forma de Estado[33] que se associava a diversas organizações da sociedade civil a fim de resolver os muitos problemas sociais (pobreza, epidemias, escassez de água potável, falta de moradia, saneamento, escolas etc.) que obstavam à ampliação do desenvolvimento. Neste caso, a expansão da segurança humana parecia depender de uma forma de junção de setores públicos e privados, viável por meio da ampliação da democracia e da governança, que possibilitariam aos vários segmentos sociais construir e sustentar demandas.

Nos RDHs da primeira década de 2000, ampliavam-se as discussões sobre a necessidade de combater os Estados autoritários como forma de alcançar o desenvolvimento humano. Vê-se, no entanto, que muitas posições em prol de um Estado que junte suas forças ao poderio dos diversos tipos de associações e organizações privadas para a solução dos problemas sociais ainda têm lugar, mas de forma mais moderada, já que algumas experiências de privatização de serviços públicos (água, por exemplo), tratadas de modo elogioso em relatórios como o de 1996, passam a se mostrar inteiramente ineficazes para a ampliação da segurança humana.[34]

Depois de duas décadas e meia de debates sobre desenvolvimento e segurança humana, parece haver três questões desafiadoras no RDH de 2013 que devem ser destacadas: *i)* a exaltação dos Estados Unidos como um Estado democrático voltado para o desenvolvimento; *ii)* o enaltecimento do desenvolvimento social e econômico em países que não são considerados democráticos (China, por exemplo); e *iii)* a dificuldade de tratar dos contextos latino-americanos que, por anos, associou crescimento econômico e autoritarismo militar.[35] O RDH de 2013, cujo título é *Ascensão do Sul*,[36] enaltece inúmeras vezes o desenvolvimento humano conquistado pela América Latina nas últimas décadas (Pnud, 2013a). Destaque-se

32. No original: *Impulsores de una transformación en el desarrollo*.

33. Não há uma defesa completa do Estado mínimo. Note-se que não era assumido, inteiramente, este ideário.

34. Segundo alguns especialistas, a privatização da água havia-se mostrado um grande fracasso. "A proporção da população com acesso à água potável tem reduzido de 72% em 1992 para 57% em 2002" (Dagdeviren e Hailu, 2009, p. 1).

35. Aparece no RDH de 2013 uma discussão sobre despesas militares. Há críticas sobre o modo de direcionamento dos recursos públicos para este tipo de gastos.

36. No original: *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*.

que alguns estudiosos das desigualdades econômicas[37] (Mendéz, 2015;[38] Grynspan, 2010; Tassara, 2011) no continente têm também detectado uma pequena redução das desigualdades econômicas. Há também muitos estudos que questionam tais êxitos (Miranda, 2016; Hirano e Estenssoro, 2006).

Assim como alguns estudiosos (Kliksberg, 2002), oRDH de 2013 traz várias informações sobre as disparidades, as desigualdades sociais e as altas taxas de criminalidade registradas na América Latina e em outras partes do Hemisfério Sul (Pnud, 2013a, p. 32, 38 e 40).

> Com base nas estimativas para o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade relativo a 132 países, em 2012, quase um quarto do valor do IDH, 23%, é "perdido" devido à desigualdade. Entre1990 e 2005, as tendências do IDH ajustado à desigualdade relativa a 66 países mostram que a desigualdade geral diminuiu apenas marginalmente, uma vez que à diminuição da desigualdade no domínio da saúde e da educação se contrapôs o aumento da desigualdade de rendimentos. A América Latina, contrariando as tendências gerais a nível mundial, tem vindo a registrar uma diminuição das desigualdades de rendimentos desde 2000, embora continue a ser a mais desigual de todas as regiões no que toca à distribuição (Pnud, 2013a, p. 14).

> Nos últimos anos, a taxa de homicídios média mundial de 189 países para os quais existem dados disponíveis foi de 6,9 homicídios por 100 mil pessoas, registrando-se o valor mínimo, de zero, em Mônaco, e o valor mais elevado, 91,6, em Honduras. Existe uma ligeira correlação negativa entre as taxas de homicídio e os valores do IDH, registrando os países com IDH baixo14,6 homicídios por 100 mil pessoas; os países com IDH elevado, 13,0; e os países com IDH muito elevado 2,1. As mais elevadas taxas de homicídio registram-se na América Latina e em Caraíbas (22,2 homicídios por 100 mil pessoas), seguindo-se a África Subsaariana (20,4), a Europa e a Ásia Central (5,5), os Estados Árabes (4,5), o sul da Ásia (3,7) e a Ásia Oriental e Pacífico (Pnud, 2013a, p. 40).

Ainda assim, a segurança humana estaria avançando, segundo os produtores e encampadores do relatório, pelo fato de que a persistência da desigualdade de renda estaria sendo acompanhada de um declínio nas desigualdades na área da saúde e da educação (Pnud, 2013a, p. 31). Todavia, havia ainda muitos desafios.

> os desafios mais amplos em termos de desenvolvimento não diminuíram. Estima-se que cerca de 1,57 milhão de pessoas, ou seja, mais de 30% da população dos 104 países estudados para efeitos do presente Relatório, estejam em situação de pobreza multidimensional, o que dá bem a medida, simultaneamente, do número e da intensidade da sobreposição de privações humanas na saúde, educação e padrões de vida. Para muitos dos países em rápido crescimento do Sul, a população que vive em situação de pobreza multidimensional excede a que vive em pobreza de rendimentos (Pnud, 2013a, p. 14).

37. John Gledhill (2012) traz vários elementos desse debate sobre a redução, ou não, das desigualdades na América Latina.
38. Méndez parte de dados, levantados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), que constatam algumas reduções nas desigualdades econômicas na América Latina.

Os formuladores desses relatórios ressaltam que os Estados voltados para o desenvolvimento são distintos do "Estado providência convencional" (Pnud, 2013a, p. 67); e são diferentes também daqueles que vigoram hoje nos países desenvolvidos, os quais buscam "corrigir falhas do mercado e construir redes de segurança social, ao mesmo tempo que promove[m] o crescimento orientado pelo mercado" (Pnud, 2013a, p. 67). "Os Estados orientados para o desenvolvimento, pelo contrário, têm sido proativos, despoletando e acompanhando as transformações na vida das populações. Em lugar de serem simplesmente amigos do mercado, esses Estados têm sido amigos do desenvolvimento" (Pnud, 2013a, p. 67).

Então, os Estados que possuíam programas de transferência de renda são considerados, pelos produtores do RDH de 2013, orientados para o desenvolvimento humano. Com base nas discussões de Raymundo Faoro (1994), deve-se perguntar: Como um Estado orientado politicamente – e este é o caso do Estado brasileiro – pode tornar-se um Estado orientado para o desenvolvimento humano? Quais percalços se têm de ultrapassar – pois a essência daquele primeiro é atender, acima de qualquer outra coisa, a interesses privados de alguns grupos, e não a interesses coletivos?

Os diagnósticos e prognósticos contidos nos RDHs deixam, muitas vezes, esta impressão. Os elaboradores do RDH de 2013 parecem querer mostrar que há algo integrador no Hemisfério Sul: a ascensão de um *conjunto* de políticas que demonstram o quanto os diversos continentes se encontram voltados para uma promoção de melhorias coletivas impulsionadoras do desenvolvimento humano.

Os produtores dos relatórios não deixam evidenciados os feixes de problemas sociais que terão de ser enfrentados, pelo Estado e pela sociedade civil, para que haja avanço nos processos de segurança humana e de governança democrática. Em suas falas, ganha destaque o quanto a vulnerabilidade, combinada com a flexibilização das exigências de cumprimento das leis, pode favorecer a ampliação da inobservância dos direitos trabalhistas e também conflitos enormes que envolvem pessoas e grupos inteiros (Pnud, 2013a). Tais questões estão também presentes em diversas análises (Riquelme, 2011; Gledhill, 2012; Castel, 1998).

A debilidade das instituições públicas no gerenciamento dos conflitos é um fator de ampliação da insegurança humana, conforme sustentam os argumentos inseridos no RDH de 2013. Quanto mais débeis forem as instituições governamentais para garantir a promoção da coesão social e do desenvolvimento humano, maiores são as chances de desencadeamento de conflitos violentos que subtraem as possibilidades de implementação da segurança cidadã garantidora de direitos e de bem-estar social.[39] Isto é mostrado como peça-chave na definição de agendas que impulsionem a equidade, a participação, a capacitação e a justiça social.

39. O RDH de 2013 relaciona a "capacidade para garantir o primado do direito" (Pnud, 2013a, p. 80) e a efetivação da segurança social e humana.

Ao se tentar mapear as muitas faces da insegurança humana, ganha destaque, nos argumentos formadores do RDH de 2013, a necessidade de combinar a ampliação dos progressos sociais, econômicos e políticos com a minimização dos conflitos.[40] Nota-se uma defesa de uma sociedade harmoniosa (Pnud, 2013a, p. 18), onde haja a junção da equidade com a integração social. Esses teriam sido os "Aspectos menos valorizados nos modelos de desenvolvimento do passado, mas que [se confirmaram] essenciais [em] qualquer percurso sustentável rumo ao progresso humano" (Pnud, 2013a, p. 18). Aparece em todas as partes do relatório a ideia de que eram

> visíveis sinais de maiores desigualdades e de expectativas frustradas que podem conduzir a conflitos sociais violentos. (...) Por todos estes motivos, o presente Relatório também se debruçou sobre as medidas necessárias para garantir que o desenvolvimento humano evol[ua] de forma produtiva e sustentável, o que inclui medidas destinadas a melhorar a equidade, permitir a representação e participação, fazer face aos desafios ambientais e gerir as alterações demográficas (Pnud, 2013a, p. 125).

Vê-se que os produtores do RDH de 2014 insistem, à semelhança dos que elaboraram o de 2013, na necessidade de que sejam observados dois processos simultâneos: um que tem indicado melhorias nas condições de seguridade e de desenvolvimento humano e o outro que aponta para a fragilidade de tais avanços e para a sua possível insustentabilidade. Ganham prevalência, nos relatórios da segunda década do século XXI, os diagnósticos sobre as causas e as consequências dos possíveis retrocessos que poderão vir, principalmente, da explosão de conflitos e confrontos violentos, de crises e recessões econômicas, de fragilidades institucionais e de diversas formas de criminalidades, que poderão tornar-se cada vez mais generalizadas, incluindo-se entre elas a corrupção.

Por essa razão, no RDH de 2014 consta uma ampla discussão sobre a vulnerabilidade como uma forma tanto de exposição a riscos quanto de impossibilidade de encontrar saídas para tais situações. Os formuladores deste relatório passam a operar com a noção de vulnerabilidade humana "para descrever a possibilidade de deterioração das capacidades e opções das pessoas" (Pnud, 2014, p. 1). Vê-se, então, que a inseguridade e a vulnerabilidade humanas são inseparáveis. Todavia, para se livrar de definições puramente abstratas, dizem os que formulam os documentos, faz-se necessário responder às seguintes perguntas: Quais são as pessoas – "os pobres, os trabalhadores informais socialmente excluídos, mulheres, pessoas com deficiências, comunidades inteiras e regiões, migrantes e crianças, idosos e jovens" (Pnud, 2014, p. 1) pobres – submetidas a tais condições? A que se deve tal situação – "crises econômicas, crises sanitárias, desastres naturais, mudanças

40. Consta no RDH de 2013 (Pnud, 2013a, p. 121) que, se os Estados não respondem pelos "seus atos perante os seus cidadãos, a legitimidade das instituições, como o Conselho de Segurança da ONU, é posta em causa".

climáticas, perigos industriais, conflitos, distúrbios civis" (Pnud, 2014, p. 1) – de risco iminente? Por que vivenciam tais processos de sofrimentos individuais e coletivos – "capacidades limitadas, localização espacial e geográfica, posição na sociedade, pouca coesão social, instituições pouco receptivas, governança deficiente" (Pnud, 2014, p. 1)?

Os produtores do relatório, ao considerarem que a resiliência tem de ser pensada em dois níveis: a capacidade da proposta de desenvolvimento humano de resistir, apesar de todas as dificuldades que se têm colocado no horizonte, e a capacidade dos indivíduos de resistirem às adversidades e construírem formas de adaptação em um mundo que dá sinais de que será mais e mais marcado por crises de muitas naturezas (econômicas, sociais, políticas, ambientais).

Assiste-se a uma passagem da noção de resiliência do plano individual e psicológico para o plano sociopolítico, por isso os elaboradores do RDH de 2014 falam que estão introduzindo o conceito tanto de vulnerabilidade humana quanto de resiliência humana, que deve ser entendida como um conjunto de forças psíquicas, sinérgicas e sociais que "busca garantir a solidez das opções, atuais e futuras, das pessoas [que devem ter a] capacidade para lidar com acontecimentos diversos e a eles se adaptar" (Pnud, 2014, p. 2).

A noção de segurança humana encontra-se, assim, enlaçada à noção de resiliência humana. O que não parece ocorrer com a noção de governança, pois em vez de dizerem que a ampliação da segurança humana passa pela capacidade de mobilização para produzir habilidades políticas que levem a processos de mudança, como foi insistentemente enfatizado em muitos RDHs (Pnud 1993; 1995; 2002; 2003; 2004) anteriores, os formuladores do RDH de 2014 têm como ponto de partida a ideia de que o essencial é gerar capacidade de adaptação num mundo com dificuldades sociais crescentes. Eles dizem:

> As instituições, estruturas e normas podem melhorar ou reduzir a resiliência humana. As políticas de Estado e as redes de apoio às comunidades podem empoderar as pessoas para superar ameaças quando e onde cheguem, se bem que as desigualdades horizontais podem reduzir a capacidade que alguns grupos em particular têm para enfrentar circunstâncias complexas (Pnud, 2014, p. 2).

Assinale-se que a referência às desigualdades horizontais como redutora da capacidade de pessoas e grupos é frequente, há anos, nos relatórios. Pode-se considerar esse tipo de preocupação sob duas perspectivas: uma está relacionada à necessidade de habilitar e capacitar os mais pobres de modo geral, para que não haja, entre eles, os que poderão e os que não poderão beneficiar-se do desenvolvimento e da seguridade humana. A outra diz respeito a algo para cujo enfrentamento os encampadores dos RDHs não parecem ter a mesma disposição, a saber, a desigualdade vertical e seus efeitos nocivos ao desenvolvimento, à segurança humana e à governança.

Logicamente, é visível que, quando falam de vulnerabilidades estruturais, os organizadores dos relatórios demonstram que têm em mente as desigualdades verticais, ou seja, entre grupos. Todavia, correlacionam tais condições díspares muito mais ao modo de organização das instituições sociais, políticas e jurídicas do que a uma dada lógica econômica atual ampliadora da inseguridade humana. Isto não quer dizer, de modo algum, que os relatórios não se ocupem dos aspectos econômicos. Há dados e discussões relevantes sobre as condições de pobreza e de desigualdades de renda. Os RDHs de 1996, 2003 e 2010 podem ser tomados como exemplo de uma preocupação com os elementos econômicos atuais que bloqueiam o desenvolvimento humano. Mas, sem nenhuma dúvida, em alguns momentos, parece haver uma ocultação de pistas que levam ao desvendamento da severidade de uma lógica econômica inteiramente oposta a qualquer seguridade humana e à democracia entendida como distribuição de poder.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não por caso, o RDH de 2014 registra diagnósticos sobre as causas da vulnerabilidade e da inseguridade centrados em alguns aspectos que nublam as razões estruturais e sistêmicas. Não são mencionados os processos socioeconômicos atuais fundados no risco, na especulação, na desindustrialização, na fragilização e/ou eliminação de direitos trabalhistas. Parece que a condição de insegurança e vulnerabilidade ocorre num mundo restrito à vida das pessoas.

A falta de habilidade e de capacidade se inscreve no âmbito de uma economia, conforme assinala Bauman (1999; 2001), que torna obsoleta, dia após dia, a habilitação para buscar um emprego formal. Dizer que a vulnerabilidade se deve aos ciclos de vida que as pessoas estão vivendo é naturalizar processos sociais complexos, pois as crianças, os jovens e os idosos abastados não podem ser considerados em situação de inseguridade humana. Ser vulnerável somente por uma questão de idade e o ser por pobreza, miséria, não acesso a educação, saúde, moradia, água potável e saneamento são coisas muito diferentes.

Os produtores e encampadores dos relatórios temem que os conflitos, na forma de distúrbios civis e políticos, sejam destruidores das possibilidades de o desenvolvimento humano ter continuidade no futuro, mas não há dúvida de que os documentos do Pnud estão travando uma guerra de diagnósticos e prescrições que ajudam ora a esclarecer, ora a obscurecer as razões e os fundamentos da inseguridade humana atual. Nota-se a construção de uma narrativa propositiva que, algumas vezes, objetiva resolver as vulnerabilidades de determinados grupos sociais no âmbito de um contexto econômico sistemicamente produtor e reprodutor de todas as instabilidades possíveis para os mais pobres. Vem à tona o quão difícil é a viabilização, nas condições atuais, de processos de governança democrática.

Quase se admite a inexistência, na conjuntura atual, de soluções econômicas substantivas, mas sim pontuais. Esboçar um quadro, como foi feito no RDH de 2014, no qual se pretende assinalar as inseguridades, e não mencionar as condições econômicas vigentes, hoje, é uma decisão reveladora, uma vez que passa ao largo de problemas que se situam nesse âmbito. É uma opção política, feita pelos encampadores dos relatórios, que favorece, sem dúvida, uma dada lógica econômica, a atual. Isto ocorre porque fica implícito que não é possível fazer nada em relação aos processos de inseguridade gerados pela especulação, desindustrialização, concentração extrema de riqueza e renda, entre outros.

Não se deve supor que os produtores do RDH de 2014 circunscrevem os diagnósticos e prescrições ao âmbito individual. Não se trata disso, pois eles falam, seguidamente, da "necessidade de melhorar de maneira sustentável as capacidades [políticas] dos indivíduos e das sociedades" (Pnud, 2014, p. 1). Capacidades estas entendidas como um conjunto de recursos (educacionais, políticos, institucionais, culturais, econômicos) que levem a processos contínuos e duradouros de inserção de pessoas, grupos e sociedades numa dinâmica social condutora de melhorias individuais e coletivas. Cabe dizer, então, que não é possível discutir a vulnerabilidade e a insegurança humanas, tomando-se como parâmetros as condições sociais, sem se lançar um olhar demorado sobre as lógicas econômicas especulativas atuais que tornam mais e mais vulneráveis pessoas, grupos e regiões inteiras. Os processos de governança têm de ser pensados em vista de tais condições.

REFERÊNCIAS

AMIN, S. Os objectivos para o desenvolvimento do milénio: uma crítica do Sul. **Resistir.info**, 2001. Disponível em: <https://goo.gl/r7sydg>. Acesso em: 5 abr. 2016.

AZEVEDO, F. **A cidade e o campo na civilização industrial e outros ensaios**. São Paulo: Melhoramentos, 1962.

AXWORTHY, L. Human security: an opening for un reform. *In*: PRICE, R. M.; ZACHER, M. W. (Eds.). **The United Nations and global security**. Nova Iorque: Palgraveele, 2004. p. 245-259.

BAUMAN, Z. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

_____. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

_____. Hermenêutica e teoria social moderna. *In*: SILVA, F. R. R. **Realismo e redes**: dilemas metodológicos na obra de Anthony Giddens. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999. Disponível em: <https://goo.gl/iViOBq>.

BOURDIEU, P. (Org.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2003.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTLES, S. Estudar as transformações sociais. **Sociologia**, **Problemas e Práticas**, Oeiras, n. 40, p. 1-16, set. 2002. Disponível em: <https://goo.gl/VE3orm>.

COLLADO, A. C. Poder global: los ODM como señales de humo. **Pueblos**, Madrid, mar. 2007. Disponível em: <https://goo.gl/hK1vnv>. Acesso em: 6 out. 2015.

CRAVO, T. A. O conceito de segurança humana: indícios de uma mudança paradigmática? *In*: NASSER, R. (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora da Unesp, p. 67-88, 2009.

DAGDEVIREN, H.; HAILU, D. Altas de tarifas com baixo investimento: a história do setor urbano de água na Zâmbia. **One Pager**, Brasília, n. 57, out. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/9WqaWW>.

DÍAZ, L. M.; COHEN, N.; CATTANI, A. D. (Coords.) **América Latina interrogada**: mecanismos de desigualdad y exclusión social.México: Editorial Miguel Angel Porrúa, 2012.

DOWBOR, L. Navegando na crise: o potencial de mudança. *In*: BISPO, C. R. *et al.*(Orgs.) **Crise financeira mundial**: impactos sociais e no mercado de trabalho. Brasília: Anfip, p. 131-143, 2009.

_____. El capitalismo cambió las reglas, la política cambió de lugar. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 265, p. 1-5, out. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/Zu0KNl>.

DOWBOR, L.; SACHS, I.; LOPES, C. (Orgs.) **Riscos e oportunidades**: em tempos de mudanças. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire; Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

DUBROW, J. K. Governança global democrática, desigualdade política e a hipótese da resistência nacionalista. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 32, p. 94-110, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/QDyCV1>.

DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 9-20, set. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/eFDWlk>.

DUPAS, G. A lógica da economia global e a exclusão social. **Estudos Avançados**, **São Paulo, v. 12, n. 34,** p. 212-159, set./dez. 1998. Disponível em: <https://goo.gl/lTqfPI>.

EBELING, F. Variedades de capitalismo e complementaridades institucionais: uma análise da política petrolífera brasileira e da viabilidade do "Projeto Pré-Sal". **Caderno Ebape.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, Edição Especial, artigo 2, p. 418-439, jul. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/KsTIfJ>.

ELIAS, N.**A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994a.

_____. **O processo civilizador**: formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994b.

_____. **Envolvimento e alienação**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998a.

_____. **Os alemães**: a luta pelo poder e a evolução do *habitus* nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998b.

_____. Modelo de jogos. *In*: **Introdução à sociologia**. Lisboa: Editora 70, 1999. p. 77-112.

FAORO, R. **Assembleia Constituinte**: a legitimidade recuperada. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 8. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

_____. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994.

FARIA, V. A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 33, p. 103-114, jul. 1992. Disponível em: <https://goo.gl/Bt5YsT>.

FERNANDES, F. O modelo autocrático-burguês de transformação capitalista. *In*: _____. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. p. 289-366.

FERREIRA, J. J. N. **Sociedade de risco e natureza**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/9xH8zc>.

FLEURY, S.; SUBIRATS, J.; BLANCO, I. (Orgs.) **Respostas locais a inseguranças globais**: inovação e mudança noBrasil e Espanha. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Fundação Cidob, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/rBZzNk>.

FUKUDA-PARR, S. **Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos**: o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano. [s.l.: s.n.], 2002.

_____. ¿Simplicidad o reducionismo? La realidad **más** allá de los **números. Gaceta**, 9 out. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/d9e4sL>. Acesso em: 13 jan. 2017.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves.**Urbe.** Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/h6ymKN>.

FURTADO, C. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. A fantasia desfeita. *In*: _____. **Obra autobiográfica**. São Paulo: Paz e Terra, 1997a. p. 27-306.

_____. A fantasia organizada. *In*: _____. **Obra autobiográfica**. São Paulo: Paz e Terra, 1997b. p. 87-359.

_____. A reconstrução do Brasil. **Praga**, São Paulo, n. 8, p. 9-13, ago. 1999.

_____. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

_____. **Em busca de novo modelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. W. (Orgs.) **A miragem da pós-modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GIDDENS, A. **Novas regras do método sociológico**. Lisboa: Gadiva, 1996.
GLEDHILL, J. Segurança humana: uma meta viável? **Cadernos CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 519-533, 2012.

GRYNSPAN, R. Desenvolvimento, crescimento e superação da pobreza: desafios impostos pela crise internacional. *In*: COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, L. M. S.; RODRIGUES, M. **Políticas sociais para o desenvolvimento social**. Brasília: MDS;Unesco, 2010.

HELD, D. **Democracy and the global order**: from the modern state cosmopolitan governance. Califórnia: Stanford California Press, 1995.

HIRANO, S.; ESTENSSORO, L. Padrões de desenvolvimento e de oportunidade social na América Latina e no Leste Asiático. **Cadernos Prolam**, São Paulo, v. 2, p. 105-146, 2006.

JUDT, T. **O mal ronda a terra**. Rio de Janeiro: Objetivo, 2011.

KALDOR, M. **Human Security**: reflections on globalization and intervention. Cambridge: Polity Press, 2007.

KAZANCIGIL, A. A regulação social e a governança democrática da mundialização. *In*: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINIS, G. (orgs.) **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Editora da UFRGS; Unesco, 2002. p. 47-62.

KLIKSBERG, B. **América Latina**: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social. Brasília: Unesco, 2002.

LARÍN, R. M.; KRUIJT, D.; TIJSSEN, L. **Pobreza, exclusión y política social**. San José, Costa Rica: Flacso, 1997.

LEFF, E. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.

LIMA, M. C. **A América do Sul entre duas opções**: manutenção da dependência e das desigualdades ou soberania com avanço social. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. Disponível em: <https://goo.gl/JwBKM6>.

MENDEZ, C. A. D. G. Las dimensiones culturales de la desigualdad y la democracia en América Latina. **E@Latina**, Buenos Aires, v. 13, n. 52, p. 672-682, 2015.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. *In*: MILANI, C.; ARTURI, C. S.; SOLINÍS, G. **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002. p. 266-291.

MIRANDA, J. C. Son inverosímiles los datos del Inegi sobre el ingreso: Boltvinik. **La Jornada**, Cidade do México, 17 jul. 2016, p. 18. Disponível em: <https://goo.gl/IgyLYv>. Acesso em: 13 jan. 2017.

NASSER, R. M. (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora da Unesp, 2009.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. Estocolmo: ONU, 1972.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ONU, 1992.

_____. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Joanesburgo: ONU, 2002.

_____. **Reports of the S-G on Human Security**. Genebra: ONU, 2010.

_____. **Reports of the S-G on Human Security**. Genebra: ONU, 2012.

_____.**Reports of the S-G on Human Security**. Genebra: ONU, 2013.

O'DONNEL, G. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n.1, p. 15-114, jan./abr. 2013.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.**Cadernos Mare da Reforma do Estado**, v. 1, n. 1, p. 7-59, 1997.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1993**. Madrid: Cideal, 1993.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1994**. Lisboa: Tricontinental, 1994.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1995**. Lisboa: Tricontinental, 1995.

_____. **Informe sobre Desarrollo Humano 1996** – ¿Crecimiento económico para propriar el desarrollo humano? Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1996.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1997**. Lisboa: Trinova Editora, 1997.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1998**. Lisboa: Trinova Editora, 1998.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1999**. Lisboa: Trinova Editora, 1999.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2002** – Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Portugal: Mensagem – Serviço de Recursos Editoriais, Lda, 2002.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2003** – Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. Portugal: Mensagem – Serviço de Recursos Editoriais, Lda, 2003.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2004** – Liberdade cultural num mundo diversificado. Portugal: Mensagem – Serviço de Recursos Editoriais, Lda, 2004.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2005** – Cooperação Internacional Numa Encruzilhada. Portugal: Ana Paula Faria Editora, 2005.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2011** – Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todo. Portugal: Ipad, 2011.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013** – A ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado. Nova Iorque: Pnud, 2013a.

_____. **Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014** – Segurança cidadã com rosto humano: diagnóstico e propostas para a América Latina. Nova Iorque: Pnud, 2013b.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014** – Sustentando o progresso humano: redução da vulnerabilidade e construção da resiliência. Portugal: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, 2014.

PRÉVOTAUX, J. A armadilha da Europa neoliberal. **História**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 228-242, 2006.

PUREZA, J. M. Segurança humana: vinho novo em odores velhos? *In*: NASSER, R. M. (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Unesp, p. 21-33, 2009.

REZENDE, M. J. As dificuldades de efetivação da democracia no Brasil: reconstruindo o debate intelectual e político proposto por Celso Furtado. *In*: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 56., 2004, Cuiabá, Mato Grosso. **Anais**... Cuiabá: SBPC, 2004. Disponível em: <https://goo.gl/Xdms3c>.

_____. **O combate à pobreza multidimensional e seus desafios**: uma análise dos Relatórios do Desenvolvimento Humano encomendados, anualmente, pelas Nações Unidas. Rio de Janeiro: E-Papers, 2014.

_____. **A política brasileira entre as décadas de 1970 e 2000**: a interpretação sócio-histórica de Raymundo Faoro. Rio de Janeiro: E-Papers, 2015.

RIQUELME, S. F. Política social y desarrollo humano: La nueva cuestión social del siglo XXI. **Nómadas**, Madrid, n. 29, p. 1-11, 2011.

SACHS, I. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 1-8, 1998.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. Revisiting development in the twenty-first century. **International Journal of Political Economy**, Londres, v. 38, n. 3, p. 5-12, 2009.

SALGADO, J. A.; MAINGON, T.; CHACÍN, N. A. (Coords.) **Políticas sociales em Iberoamérica** – Entre la precariedade y el cambio social. Toluca (México): Rieps, 2013.

SEN, A. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

_____. Entrevista. Programa Roda Viva da TV Cultura. **Memória Roda Vida**, São Paulo, 2001. Disponível em: <https://goo.gl/eHHWST>. Acesso em: 2 jan. 2016.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SCHMITTER, P. A experiência da integração européia e seu potencial para integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, p. 80: 9-44, 2010.

SMITH, A. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. *In*: GUY, P.; JON, P. (Orgs.) **Administração pública**. São Paulo: Unesp, 2010.

SOUZA SANTOS, B. **Forum Mundial Social**. 2004. Disponível em: <www.ces.uc.pt/bss/documentos/s.pdf>.

TASSARA, C. Objetivos de desarrollo del milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. **Investigación y desarrollo**, Barranquilla, Colômbia, v. 19, n. 2, p. 414-451, 2011.

THERBORN, G. (Ed.). **Modernities and globalizations**. European and Latin American Experiences and Perspectives, **Stockholm**, FRN, l999.

_____. Globalização e desigualdades: questões de conceituação e esclarecimentos. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 6, p. 122-169, 2001.

_____. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 87, p. 145-156, 2010.

TILLY, C. **Durable inequality**. Berkeley: University of California Press, 1998.

TORRES, R. D. Governabilidade, governança e poder informal: um problema central de sociologia política. **Civitas**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 153-171, 2016.

UL HAQ, M. **Reflections on human development**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1995.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

_____. Duplo impasse. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, Caderno 1, p. 3, 30 jul. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/5Zvj09>.

CAPÍTULO 10

A ARENA GLOBAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: INICIATIVAS POLÍTICAS, ARQUITETURA INSTITUCIONAL E O BRASIL NA NOVA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Rodrigo dos Santos Mota[1]
Matheus Alves Zanella[2]

1 INTRODUÇÃO

A adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em setembro de 2015, representa desafios ambiciosos para o desenvolvimento global dos próximos quinze anos. No que diz respeito às questões alimentares e nutricionais, espera-se que as políticas públicas sejam influenciadas por estratégias e abordagens em constante evolução, em especial no entendimento que a segurança alimentar e nutricional (SAN) adquiriu desde os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até a adoção dos ODS, em especial do objetivo número 2. No âmbito internacional, o compromisso de acabar com a fome e alcançar a SAN, assim como a promoção da agricultura sustentável em todo o planeta até 2030, vem sendo construído por meio de uma série de iniciativas políticas, que representam, em grande medida, a relevância que o tema da SAN vem adquirindo ao longo das últimas décadas.

Corolário, sobretudo, da reorganização da governança da SAN, a relevância do tema tem sido sustentada por, ao menos, três grandes fatores: *i*) no plano dos instrumentos de política pública de apoio à SAN, tanto em termos de mudanças de discursos quanto de iniciativas políticas multilaterais, buscam-se respostas mais rápidas a efeitos de crises dos alimentos, como aquelas de 2007/2008 e de 2010/2011; *ii*) mudanças na arquitetura institucional, caracterizadas, além de outros processos, pelo crescimento de atores não tradicionais nesta governança, de que são grandes exemplos países em desenvolvimento, atores da sociedade civil e do setor privado; e *iii*) pelas experiências exitosas no plano nacional de países como o Brasil, que tem se posicionado como um verdadeiro *global player* no tema.

1. Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em gestão do desenvolvimento pela London School of Economics and Political Science (LSE). *E-mail*: <rodrigosantosmota@gmail.com>.
2. Doutorando em geografia pela Universidade de Berna. Chefe de cozinha em Hermann's e mestre em desenvolvimento rural pela Universidade Humboldt de Berlim, Universidade Ghent e AgroCampus Ouest. *E-mail*: <matheus.a.zanella@gmail.com>.

Este capítulo argumenta que, além de reforçar os pilares de disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade como aspectos fundamentais para alcançar a SAN, essa nova agenda tem auxiliado o processo de reorganização da arquitetura institucional sobre governança alimentar, tornando-a mais propositiva e inclusiva. Nesse sentido, em sua primeira seção, este capítulo procura descrever e discutir o processo de reorganização da governança global de SAN, com ênfase nas iniciativas multilaterais, como as agendas globais de objetivos de desenvolvimento, assim como a análise da participação de atores não tradicionais nos órgãos oficiais de discussão do tema. O capítulo apresenta e discute, nesta seção, as iniciativas globais mais relevantes sobre o tema da SAN, as principais contribuições para a promoção de modelos de desenvolvimento que dialogam com SAN, analisando de que forma essas iniciativas políticas ajudam a recompor a agenda de SAN e a coordenação de discursos convergentes sobre a erradicação da fome e da má nutrição.

Em sua segunda seção, discutem-se as principais mudanças na arquitetura institucional nesse processo de reorganização. Algumas das principais respostas globais, em termos de políticas de reação à crise dos alimentos de 2008/2009 e 2010/2011, são descritas, bem como se discute o reposicionamento do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA) na arquitetura institucional global de SAN desde sua reforma até os dias de hoje. O CSA é colocado em evidência nesta análise pelos seguintes fatores: *i*) por demonstrar a crescente influência de atores não tradicionais (países em desenvolvimento, sociedade civil e setor privado) na governança global de SAN; *ii*) pelo forte envolvimento do Brasil neste processo de reposicionamento institucional; e, sobretudo, *iii*) pelo papel do CSA, ainda em construção, na estrutura de monitoramento e revisão dos ODS.

As análises que o capítulo apresenta têm como fonte a literatura científica e de políticas sobre o tema, bem como a observação participante conduzida pelos autores em quatro ocasiões: *i*) em duas sessões plenárias do CSA em Roma, Itália, ocorridas em outubro de 2015 e outubro de 2016, englobando tanto reuniões oficiais como distintas reuniões paralelas; *ii*) em duas participações no Grupo de Trabalho Aberto para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do CSA, igualmente em Roma, nos meses de fevereiro e março de 2016; *iii*) em reuniões preparatórias do Fórum de Alto Nível Político sobre Desenvolvimento Sustentável (HLPF, sigla em inglês) ocorrido em julho de 2016, em Nova Iorque; e *iv*) no colóquio do Painel de Alto Nível de Especialistas do CSA, ocorrido em Hoheinheim, Alemanha, em setembro de 2016. A observação participante foi enriquecida com mais de 25 entrevistas semiestruturadas realizadas com representantes governamentais, de organismos internacionais, de movimentos sociais rurais, de organizações não governamentais (ONGs), do setor privado e da academia.

Com base nessa extensa coleta de dados, a análise indica que o tema da SAN continuará a figurar como prioridade na agenda multilateral de desenvolvimento sustentável e que a criação de espaços cada vez mais inclusivos de discussão do tema, como é o caso do CSA, representa a oportunidade de um maior engajamento de atores não tradicionais. Nesse sentido, a experiência brasileira de combate à fome e à má nutrição, nas últimas décadas, não apenas tem sido complementar às iniciativas globais discutidas nesse trabalho, como também tem garantido ao Brasil um papel de relevância nos espaços decisórios sobre SAN; contudo, mudanças institucionais no plano doméstico podem modificar o perfil brasileiro e provocar uma perda de influência do país na governança global de SAN.

2 DISCURSOS, NARRATIVAS E PROCESSOS POLÍTICOS: RUMO AO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ao menos desde os anos 1970, quando o preço dos alimentos subiu de forma súbita e significativa em decorrência do aumento do preço do petróleo,[3] a segurança alimentar e nutricional não figurava na lista de prioridades das cúpulas globais de desenvolvimento. Este quadro começou a mudar a partir daquele momento, em especial quando da realização da Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), em 1996, em Roma – considerada uma das megaconferências organizadas pelas Nações Unidas para discutir os "grandes temas globais" no mundo pós-Guerra Fria. Nesta ocasião, a definição mais recorrente do conceito de segurança alimentar e nutricional foi cunhada[4] (FAO, 1996), tendo a CMA representado a renovação de um compromisso global para acabar com a fome. Desde então, agendas de pesquisa e políticas públicas têm sido repensadas de modo a compreender o tema da SAN como um problema multidimensional, que vai além da proposta de apenas aumentar a produção de alimentos, incluindo aspectos de acesso, disponibilidade, utilização e estabilidade, e que exige forte compromisso político para ser alcançada (Sen, 1981; Pottier, 1999).

O objetivo desta seção é apresentar e discutir as iniciativas globais mais relevantes sobre o tema da SAN que têm influenciado a compreensão do tema e dos instrumentos de políticas. Assim, primeiramente, daremos destaque a iniciativas

3. Entre 1973 e 1975, o preço internacional das principais *commodities* agrícolas subiram rapidamente, quase que de forma simultânea ao aumento do preço do petróleo, em reação ao embargo dos países da Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo (Opep) em 1973. O preço das *commodities* agrícolas tem grande correlação com o preço dos combustíveis fósseis porque estes são importantes insumos na produção, transformação e distribuição dos alimentos, além de serem matéria-prima para alguns fertilizantes nitrogenados.

4. Como um conceito em constante evolução e debate, a definição de segurança alimentar é volátil, a depender do contexto, da geografia, do nível de análise e da abordagem que se aplica. Ainda assim, a cúpula de 1996 consolidou uma definição que se tornou a principal referência no estudo do tema no plano internacional, que declara: "Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã" (FAO, 1996). Esta definição foi reafirmada no documento de Reforma do Comitê Mundial de Segurança Alimentar de 2009, comentado mais adiante. Para uma evolução e aplicação no termo no plano doméstico brasileiro, ver Maluf (2007).

como o Scaling Up Nutrition Movement (2009) e o Desafio Fome Zero (2012), do secretário-geral das Nações Unidas; e, mais especificamente, trataremos dos ODMs e dos recém-adotados ODS, conjunto de metas globais e ações coordenadas sobre as áreas como pobreza, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura, industrialização, entre outros. Diante disso, buscaremos apontar os principais elementos que nos auxiliam a entender o que essas iniciativas representam para as narrativas vigentes e em transição, bem como compreender como exercem mudança sobre os sistemas agroalimentares e o tratamento da SAN por atores políticos.

2.1 Dos ODMs aos ODS: entendendo o significado da Agenda 2030 para a SAN

De acordo com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 2015b), cerca de 795 milhões de pessoas ainda se encontram em estado de desnutrição no mundo inteiro – 167 milhões a menos do que na década passada e 216 milhões a menos do que entre os anos de 1990-1992. Apesar do progresso, a erradicação da fome ainda continua como um objetivo difícil de ser alcançado para muitas famílias e com efeitos devastadores em outras áreas da atividade humana: por exemplo, 98% dos indivíduos que enfrentam algum tipo de situação de insegurança alimentar vivem em países em desenvolvimento, o que torna a população desses países mais propensa a doenças recorrentes, como anemia e deficiência energética, e à capacidade de enfrentamento de epidemias e doenças globais (Reich e Balarajan, 2012; Hoddinott, Rosegrant e Torero, 2012); ademais, nesses grupos, mulheres representam cerca de 60% dos indivíduos em situação de fome, o que produz impactos também no desenvolvimento de seus filhos e filhas (FAO, 2015b; Unicef e The World Bank, 2014); além disso, indivíduos em situação de insegurança alimentar gastam mais da metade de sua renda com a compra de alimentos, o que os torna ainda mais vulneráveis ante os efeitos de crises nos preços de alimentos (World Bank, 2013; FAO, 2015b).

Esse quadro dramático não só tem reivindicado a necessidade de uma ação ainda mais estratégica para a erradicação da fome, mas também tem exigido um compromisso maior de governos e entidades para o enfrentamento de suas inúmeras causas em múltiplas frentes. Nas últimas décadas, por exemplo, iniciativas diversas têm argumentado a favor da relevância do tema da SAN em agendas públicas e intersetoriais que dialogam com temas transversais como o desenvolvimento.

Lançado em 2009, o Scaling Up Nutrition Movement é considerado uma iniciativa de destaque na promoção da nutrição e em favor de um maior comprometimento político de líderes do mundo inteiro para erradicar a fome. Mais de cinquenta governos, agências de desenvolvimento, doadores, representantes do setor privado e

pesquisadores têm trabalhado para uma revolução nutricional, o que implica a adoção de novas formas de intervenção e de monitoramento de questões ligadas à nutrição e à saúde (Sun Movement, 2015). Esse movimento tem se articulado com iniciativas similares na tentativa de aumentar o comprometimento político de líderes globais com a erradicação da fome e com a promoção da nutrição em todo o mundo.

Na esteira do impacto da realização da Conferência Rio+20, em 2012, o secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, lançou o Desafio Fome Zero (Zero Hunger Challenge – ZHC em inglês), com base em cinco objetivos: 100% de acesso a uma alimentação nutritiva e suficiente durante todo o ano a todos; acabar com a desnutrição na gravidez e primeira infância; criar sistemas alimentares sustentáveis em todo o mundo; aumentar a produtividade e o rendimento dos pequenos agricultores – especialmente mulheres; e erradicar o desperdício de alimentos. A iniciativa coloca, mais uma vez, a agenda da alimentação adequada e da nutrição nas estratégias internacionais de desenvolvimento e emprega um sentido cada vez mais político ao problema da fome.

Pode-se dizer, contudo, que a politização do tema da SAN apareceu com grande destaque já no ano 2000, durante a realização da Cúpula do Milênio, quando 191 Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) adotaram um conjunto de oito objetivos, 22 metas e 48 indicadores globais de desenvolvimento: os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que sintetizaram acordos internacionais alcançados em cúpulas anteriores sobre temas ligados à dignidade humana, bem como ao enfrentamento simultâneo de mazelas como pobreza, fome, doenças, analfabetismo, degradação ambiental e discriminação contra as mulheres. Exemplos desses documentos internacionais incluem a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em vigor em 1976; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CEDR), em vigor em 1969; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDM), em vigor em 1981; a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), em vigor em 1989; e a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, em 1996, para citar alguns.

No que toca à SAN, em seu primeiro objetivo, os ODMs estipularam a meta de reduzir a fome e a pobreza pela metade até o ano de 2015, período em que se encerraria o ciclo da agenda programática dos ODMs, tomando o ano de 1990 como referência. Temas relevantes à agricultura e ao desenvolvimento rural foram cobertos, sobretudo, nos objetivos 1, 7 e 8, que também tratavam da sustentabilidade ambiental e da promoção de parcerias globais para o desenvolvimento. Não obstante as críticas às ambições da agenda dos ODMs e às inconsistências

dos objetivos – tais como foco em gasto público *versus* crescimento econômico e dificuldade de monitoramento dos objetivos em nível local (Vandemoortele, 2007; Tabatabai, 2008); ademais da limitada participação da sociedade civil na elaboração dos objetivos e indicadores (Fukuda-Parr, 2008), argumenta-se que os ODMs, na condição de agenda programática, ajudaram a definir metas sociais de longo prazo e auxiliaram governos a definir prioridades em agendas públicas e orçamentárias para temas que antes possuíam baixa relevância na agenda pública (Vandemoortele e Delamonica, 2010).

Ademais, consistente com a ideia de promover uma agenda transformadora para países em desenvolvimento, os ODMs evidenciaram a inextricável relação entre pobreza e fome (Nayyar, 2012), e chamaram a atenção para as diversas dinâmicas globais ligadas à SAN, como a questão demográfica e de padrões de consumo, as mudanças climáticas e, ainda, o sistema internacional de preços de alimentos (Weitz, 2014).

O *The Millennium Development Goals Report* (UN, 2015) destaca que várias metas dos ODMs foram alcançadas em diversas partes do mundo – por exemplo, a proporção de pessoas em situação de desnutrição em regiões em desenvolvimento foi reduzida em quase metade: de 23,3%, em 1990-1992, para 12,9%, em 2014-2016. Regiões como a América Latina e o Caribe alcançaram as metas do ODM 1 antes do prazo estabelecido, e países como Angola, Brasil e São Tomé e Príncipe alcançaram também a meta mais exigente da CMA, de reduzir à metade o número de subnutridos entre 1990-1992 e 2010-2012 (Angola: redução de 57%; Brasil: redução de 53%; São Tomé e Príncipe: redução de 66%). O progresso social, no entanto, tem se apresentado de maneira desigual em países e regiões, deixando ainda lacunas significativas que ameaçam seu potencial de desenvolvimento (McMichael e Schneider, 2011; Vandemoortele, 2011). Em 2015, 80 milhões de pessoas ainda se encontravam em situação de miséria e fome, o que reivindicava novas estratégias para promover avanço social e desenvolvimento em regiões vulneráveis ao problema da fome e da desnutrição, entre outros (FAO, 2012).

Nesse sentido, em 2015, as Nações Unidas aprovaram, em setembro, a proposta apresentada pelo Open Working Group (OWG), a qual continha dezessete novos objetivos globais e 169 metas a serem atingidas até 2030 (OWG, 2014), incluídos na agenda de desenvolvimento pós-2015 por meio da Resolução A/68/L.61.

Entre as inúmeras diferenças entre os ODMs e os recém-adotados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, uma se destaca em relação ao tema da SAN: a adoção de um único objetivo (ODS2), focado exclusivamente em *acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável*. Comparativamente, se o ODM1 considerava apenas a ingestão calórica como indicador para avaliação da meta de erradicação da fome, o novo objetivo

amplia o entendimento do problema da SAN, e se refere a *todas as formas de desnutrição* (metas 2.1 e 2.2), incluindo subnutrição,[5] fome oculta[6] e obesidade, assim como doenças relacionadas à insegurança alimentar e nutricional.

Ademais, a crise de preço dos alimentos de 2007-2008 trouxe um novo desafio para o problema da SAN, o qual ainda não havia sido alcançado pela agenda proposta pelos ODMs: a necessidade de melhorar a produtividade de pequenos agricultores, por meio de novos incentivos, e a visão da agricultura como fonte de sustentabilidade social e ecológica, e não apenas como corolário do crescimento econômico (McMichael e Schneider, 2011). O ODS2, nesse sentido, objetiva dobrar a produtividade de pequenos agricultores, estipulando inúmeras iniciativas para facilitar o acesso a recursos e oportunidades e a criação de sistemas agroalimentares mais sustentáveis e adaptáveis às mudanças climáticas (metas 2.3, 2.4 e 2.5). Três *meios de implementação*, incluídos em cada objetivo como evidência dos aspectos necessários para sua consecução, listam importantes medidas, como o aumento em investimentos em infraestrutura rural, pesquisa agrícola e serviços de extensão (2.a); a prevenção de distorções e restrições comerciais (2.b); e um funcionamento mais sustentável do mercado de alimentos e de *commodities* (2.c).

De maneira ainda mais contundente do que na experiência anterior dos ODMs, os novos objetivos atuam em sinergia: não existe uma ordem sequencial de ações ou uma escala de urgência entre si; antes, se apoiam mutuamente e seu relacionamento é multidirecional (Griggs *et al.*, 2013). Por exemplo, se padrões de consumo e produção podem ser administrados em uma direção mais sustentável (ODS12), o efeito disso sobre o quadro de SAN, no que diz respeito ao acesso e à disponibilidade de alimentos, ajudará a alcançar o ODS2 e vice-versa.

Importantes críticas têm sido levantadas em relação aos novos objetivos de desenvolvimento, em especial sobre seu largo escopo e a dificuldade de consecução de todas as metas, haja vista a indisponibilidade de dados necessários ao monitoramento e à avaliação de cada meta (Beishem, 2015). Os ODS, contudo, não podem deixar de ser interpretados à luz do que representam como narrativa para as novas perspectivas de desenvolvimento pós-2015 e do tipo de mudança que promovem. Importante ressaltar que os ODS diferem das iniciativas anteriores em, pelo menos, um aspecto principal: enquanto os ODMs representam uma parceria

5. Segundo o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), subnutrição é um indicador da ingestão de energia dietética inadequada (baseado na definição da FAO de fome, caracterizada como consumo de menos do que um nível mínimo de quilocalorias). O indicador de subnutrição é avaliado ao nível da população usando balanços alimentares nacionais para determinar o fornecimento de energia dietética disponível para uma determinada população e na modelagem de como essa energia é distribuída através da população (UN, 2012).

6. Segundo o PMA, *fome oculta* refere-se à falta ou escassez de um micronutriente (vitaminas ou minerais) essencial em pequenas quantidades para o crescimento adequado e o metabolismo de um indivíduo, aumentando o risco de morbidade e mortalidade, bem como a produção de impactos negativos sobre outros aspectos da saúde, desenvolvimento cognitivo e desenvolvimento econômico (UN, 2012).

entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento e sua implementação consiste em, essencialmente, projetos de cooperação financiados pelo países ricos e implementados em países em desenvolvimento, os ODS, por sua vez, são explicitamente objetivos universais, e espera-se que todos os países, em diferentes graus de desenvolvimento, assumam o conjunto e implementem esses compromissos. Para a SAN, os ODS se apresentam como uma estratégia para acabar com a insegurança alimentar e os problemas relacionados à má nutrição também em países desenvolvidos (Weitz, 2014).

2.2 O que os ODS querem influenciar?

Discussões sobre as metas adotadas e a necessidade de iniciativas que garantam a consecução dos ODS começam a se tornar cada vez mais frequentes na literatura; no entanto, para boa parte dos analistas (Summer, 2009; Sachs *et al.*, 2013), a grande tarefa é pensar o que os ODS esperam mudar e o que podem fazer melhor em comparação aos resultados alcançados com os objetivos anteriores (Long, 2015). Em outras palavras, a discussão passa por dois pontos: inicialmente, se os ODS podem realmente influenciar decisões tomadas por governos e formuladores de políticas públicas, ou seja, se existirá uma adicionalidade (*additionality*) decorrente da adoção dos ODS no que concerne às políticas; e, se existe tal adicionalidade, qual direção levará esta mudança decorrente da adoção dos ODS, ou seja, qual a teoria de mudança (*theory of change*) por detrás dos ODS.

Pode-se dizer que a narrativa de desenvolvimento proposta pelos ODS se apoia em quatro dimensões: *i*) *social*, se relaciona às necessidades humanas de saúde, de educação, de melhoria de qualidade de vida e de justiça; *ii*) *ambiental*, trata da preservação e conservação do meio ambiente, sugerindo ações que vão desde o combate à desertificação, passando pelo uso sustentável dos oceanos, até a adoção de medidas contra as mudanças climáticas; *iii*) *econômica*, preza pelo uso sustentável de recursos naturais e de energia, coibindo práticas insustentáveis de consumo e de produção; e *iv*) *institucional*, diz respeito às capacidades que a comunidade internacional e os governos têm de ter para colocar os ODS em prática.

Para Suresh e Johnson (2015), considerado o sucesso da iniciativa anterior, os ODS têm o condão de influenciar ao menos em três frentes: *i*) ajudando governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento na implementação de políticas públicas e orçamentos focadas na consecução de objetivos; *ii*) expandindo normas sociais e de direitos, bem como aumentando as responsabilidades de governos e outros agentes; e *iii*) priorizando o aporte de ajuda e assistência humanitária para os temas da agenda de desenvolvimento proposta. Nesse sentido, os ODS podem funcionar como um vetor de promoção de novos modelos de desenvolvimento, ou, ainda, como uma espécie de *critical junctures*, criando metas de médio e longo prazo,

promovendo o uso de indicadores e métodos de monitoramento mais avançados e informando políticas públicas de resultados, avanços e obstáculos a serem superados (Sachs *et al*., 2013; Le Blanc, 2015).

É possível dizer que a arquitetura institucional e normativa proposta pelos ODS, no que diz respeito à SAN, se articula com uma série de discursos sobre a erradicação da fome ainda vigentes:

a) compreendidas como um problema de saúde pública global, a fome e a desnutrição são determinantes e causas de muitas doenças e problemas de saúde, em especial, entre indivíduos e grupos vulneráveis, como as crianças (WHO, 2015);

b) amparados no princípio do direito à alimentação adequada, consubstanciado no objetivo 7.4 do Plano de Ação da CMA de 1996, argumenta-se que a SAN deve promover o acesso físico e econômico de todas as pessoas a alimentos de modo contínuo, tendo o Estado a missão de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação à sua população (Eide, 1989; Mechlem, 2004);

c) ademais, diz-se que a SAN se articula com a ideia de soberania alimentar, conceito político encampado por movimentos sociais rurais e que busca garantir a promoção de sistemas agroalimentares mais sustentáveis, autônomos e localizados (Windfur e Jonsen, 2005; Via Campesina, 2006; Edelman *et al*., 2014); e

d) de modo ainda mais abrangente, argumenta-se que "a SAN constitui um objetivo de políticas públicas, estratégico e permanente, que integra as categorias nucleares para a formulação das opções de desenvolvimento de um país" (Maluf e Zimmerman, 2005, p. 1).

Todos esses discursos, em certa medida, têm ajudado a reformular o debate sobre SAN e a avançar na promoção de uma compreensão das múltiplas causas e efeitos da fome e da má nutrição, assim como de sistemas agroalimentares insustentáveis. Ademais, essas discussões têm aprofundado o debate em torno dos atores responsáveis pela promoção da SAN, trazendo à mesa das negociações e formulações de políticas públicas atores não tradicionais, como representantes de setores privados e do terceiro setor, que podem contribuir para uma melhor compreensão e utilização dos indicadores dos ODS, assim como influenciar nos desdobramentos pós-Agenda 2030. Some-se a isso também o fato de que a emergência de uma agenda global de desenvolvimento que caracteriza o problema da SAN e seus desafios também permite que se reivindique dos governos e dos agentes de desenvolvimento maior *accountability* sobre os temas e intensifica as sinergias na consecução de objetivos de políticas públicas de SAN.

Um maior comprometimento político por parte dos Estados, nesse sentido, tem reforçado a necessidade de respostas mais efetivas ao problema da fome e da desnutrição, principalmente em países em desenvolvimento. Uma das estratégias de maior reconhecimento na luta contra a fome tem sido a ação antifome adotada pelo Brasil nas últimas décadas – institucionalmente implementada por meio do Programa Fome Zero (lançado em 2003) e, posteriormente, ampliada no Plano Brasil Sem Miséria (lançado em 2011). De acordo com a FAO (2015b), entre as seis nações mais populosas do mundo, o Brasil tem sido aquela que apresenta o maior resultado na redução da desnutrição (82,1% de 2002 a 2014) – maior até que a média dos países na América Latina (43,3%). O comprometimento político ensejado nessas ações tem garantido ao Brasil as credenciais necessárias para participar da discussão sobre SAN em várias capacidades: desde o aumento das iniciativas de cooperação técnica internacional com países em desenvolvimento sobre o tema da SAN até o aumento da participação brasileira em arenas específicas sobre questões agroalimentares – por exemplo, no Comitê Mundial de Segurança Alimentar, discutido na segunda parte deste capítulo. Ressalte-se ainda que o sucesso das iniciativas brasileiras no combate à fome também ajudou o país a eleger o antigo coordenador do Programa Fome Zero, José Graziano da Silva, ao cargo de diretor-geral da FAO, em 2011 (Silva, Del Grossi e França, 2010; Kilpatrick, 2010; Paes-Sousa e Vaitsman, 2014; Fan, Olofinbiyi e Gemessa, 2015).

Todas essas atividades, portanto, também têm reposicionado o tema da SAN para um debate ainda mais aberto sobre suas causas e efeitos dentro e fora dos organismos oficiais, com contribuição de agentes nacionais e representantes de movimentos sociais rurais, não apenas focado na produção de respostas mais efetivas às crises dos preços dos alimentos, como também com o objetivo de ensejar um novo desenho institucional capaz de articular e coordenar discursos, ações e atores relevantes para a promoção de um futuro mais seguro do ponto de vista alimentar e nutricional.

3 GOVERNANDO SAN: FRAGMENTAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DA ARQUITETURA INSTITUCIONAL

O aumento repentino e inesperado dos preços dos alimentos nos mercados internacionais, observados principalmente no período 2008-2009 e novamente em 2010-2011, tornou ainda mais difícil o desafio de muitas famílias de alcançar sua SAN. Muito já se publicou sobre as causas dessa crise dos preços dos alimentos (Clapp e Cohen, 2009; Headey e Fan, 2010) e seus impactos nos números de segurança alimentar (Von Braun, 2008; Compton, Wiggins e Keats, 2010); entretanto, ainda é restrita a literatura que analisa uma das mais importantes transformações trazidas por essa crise: as transformações da arquitetura institucional global sobre SAN.

Dando continuidade à seção anterior, que revê as narrativas e os processos políticos em SAN dos últimos anos, esta seção descreve as principais mudanças ocorridas no âmbito da arquitetura institucional. Ademais, aprofundamos a discussão ao avaliar o papel do Comitê Mundial de Segurança Alimentar, que tem se tornado um dos focos de atenção das organizações que atuam sobre o tema, tanto por representar uma interessante inovação institucional em termos da composição e papel dos atores na governança, bem como por suas funções – ainda em definição – na estrutura de monitoramento e revisão dos ODS. Pelos fatores já mencionados na introdução, o Brasil tem desempenhado um papel de grande relevância no âmbito destas discussões. Nesse sentido, a seção também aponta o engajamento do governo e de organizações brasileiras no CSA, discutindo alguns objetivos deste engajamento no que tange à reforma da governança global da SAN.

3.1 Arquitetura institucional, prioridades e reações à crise alimentar

Como mencionado, a crise dos preços dos alimentos ocorrida no final da década passada surpreendeu a maior parte da comunidade internacional. As chamadas *revoltas da fome* – manifestações populares contra o aumento do preço dos produtos básicos da alimentação que ocorreram em diversos países, como Burkina Faso, Camarões, México, Moçambique, Sri Lanka e vários outros – igualmente chamaram a atenção para as instabilidades políticas e de segurança que resultam do aumento repentino do custo da alimentação. Ainda assim, não se observaram grandes transformações na arquitetura institucional global sobre o tema, mantendo-se os moldes da estrutura deixada ainda por reformas realizadas nos anos 1970 (Shaw, 2007).

Essa estrutura se compunha das três agências da ONU baseadas em Roma, ou seja, a FAO e as duas agências especializadas: o Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola (Fida), dedicado a financiar projetos de desenvolvimento que envolvessem a agricultura de pequeno porte, e o Programa Mundial de Alimentação (PMA), o braço de ajuda humanitária alimentar do Sistema ONU. Outras organizações, ainda, compunham funções complementares na estrutura institucional, como o Grupo Consultivo em Pesquisa Agrícola Internacional (Cgiar), rede de centros de pesquisa agrícola, e o Comitê Permanente para a Nutrição (UNSCN), comitê de coordenação das ações da ONU no tema nutricional. As discussões globais sobre SAN ocorriam, dessa forma, nos diversos comitês e conselhos no âmbito dessas agências e, sobretudo, no verdadeiro campo de batalha que se tornou a Organização Mundial do Comércio (OMC) quando as negociações comerciais passaram a envolver o tema agrícola. Afirmar que a estrutura institucional não sofreu grandes modificações não significa declarar que não ocorreram mudanças na governança global sobre SAN.

Tal governança tem sempre sofrido evoluções, tanto no que concerne a mudanças de entendimento sobre o tema comentado na seção anterior como na

atuação dos atores nos processos de governança. A título de exemplo, tem-se a crescente influência de atores não estatais nesta governança, um ponto a ser retomado mais adiante quando da discussão do caso do CSA. Ainda assim, até as mudanças trazidas pela crise dos alimentos, a constituição das regras formais públicas ocorria, sobretudo, inserida na estrutura institucional descrita anteriormente.[7]

Ao reposicionar SAN como uma das prioridades da agenda política de desenvolvimento, a crise dos preços dos alimentos fomentou importantes transformações nessa estrutura institucional. Margulis (2012) identifica três iniciativas como respostas diretas à crise dos alimentos: *i*) a Força-Tarefa de Alto Nível para a Crise Global de Segurança Alimentar Global (FT SAN-ONU), bem como o seu principal instrumento, o Quadro de Ação Global (CFA, da sigla em inglês); *ii*) as reuniões ministeriais do G8/G20; e *iii*) a reforma do CSA. Essas três iniciativas se diferem, em grande medida, no que diz respeito às origens e aos objetivos, instrumentos e modos de participação dos atores, descritos no quadro 1.

Seus impactos na reconfiguração da arquitetura institucional de SAN também são bastante díspares. No caso da FT SAN-ONU, ainda que essa iniciativa atuasse em um dos pontos críticos do multilateralismo em SAN – a falta de coordenação e coerência entre a fragmentada governança distribuída pela miríade de organizações que atuam sobre o tema –, sua estrutura institucional se restringia à burocracia internacional e dentro de uma lógica doador-receptor característica da cooperação tradicional Norte-Sul, representando uma baixa inovação à estrutura institucional em questão. Ademais, no decorrer de 2011 e 2012, após a publicação de uma versão atualizada do CFA, em 2010, a força-tarefa passou a se engajar mais diretamente no Desafio Fome Zero, discutido na seção anterior, fazendo com que essa iniciativa nitidamente se esvaziasse e fosse, em efeito prático, terminada no primeiro semestre de 2013. Mais informações sobre essa iniciativa são apresentadas no quadro 1.

7. Clapp (2016) chama a atenção para a complexidade da governança global de agricultura e alimentação e dos diversos sistemas de regulamentação que influem na SAN. O número de agências e instituições relevantes aumenta ao se considerarem os temas de ajuda e assistência humanitária em alimentação como parte da governança global de SAN, passando a incluir órgãos como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (DAC/OCDE), bancos regionais de desenvolvimento, entre outros. A figura se torna ainda mais complexa se a análise for estendida às iniciativas autônomas de regulamentação do setor privado, como o Global Good Agricultural Practices (GLOBALG.A.P.), iniciativas de responsabilidade sóciocorporativa e as certificações socioambientais (orgânicas, soja responsável, óleo de palma sustentável) etc. Por fim, o panorama se torna ainda mais complicado com o crescimento de grandes iniciativas público-privadas, como a Aliança para uma Revolução Verde, na África, e a Aliança do G8 para Segurança Alimentar e Nutrição. O escopo deste capítulo remete às iniciativas e estruturas institucionais de regulamentação pública.

QUADRO 1
Respostas diretas à crise dos alimentos: FT SAN-ONU

Iniciativa	Força-Tarefa de Alto Nível para a Crise Global de Segurança Alimentar Global
Origens	Constituída em abril de 2008, por iniciativa do secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, em resposta ao aumento abrupto dos preços dos alimentos nos mercados internacionais. Foi ativa no período 2008-2013, quando foi terminada.
Objetivos	Coordenar a atuação das múltiplas agências da ONU e do sistema Bretton Woods, que executavam ações com impactos no tema de SAN.
Formas de atuação	Elaboração do Quadro de Ação Global: um documento referência que pretendia organizar e dar coerência às diferentes atuações individuais das agências, bem como dos países doadores do Norte, ainda que este documento tenha sido deliberadamente desenhado para não incluir comprometimentos específicos no volume de ajuda dado por estes atores. Para a organização do CFA, realizou-se uma revisão periódica dos programas multilaterais de países receptores de ajuda, novamente, no intuito de aumentar a coordenação entre as agências multilaterais e os governos, bem como entre as próprias agências multilaterais.
Participação	Agências de Roma e outras dezoito organizações, como a OMC, o Banco Mundial, a Organização Mundial de Saúde (OMS) e até mesmo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tratava-se de uma iniciativa de coordenação entre as diferentes burocracias multilaterais, sem financiamento e imposição de regras ou exigências a Estados e sem maiores janelas à participação ativa de atores do setor não estatal, como empresas, fundações, ONGs e movimentos sociais.

Fontes: Margulis (2012); FT SAN-ONU (2015).

Nas cúpulas do G8/G20 que trataram de SAN, o grupo explorou temas específicos, como ajuda alimentar e volatilidade de preços, ainda que as ações tenham se mantido no esforço de alcançar consensos e intercambiar perspectivas sobre o tema. Quatro reuniões dos ministros da Agricultura já ocorreram (2011, 2012, 2015 e 2016), ainda que o único produto prático derivado dessas reuniões tenha sido a instituição de um sistema de intercâmbio de informações de mercado (Amis, da sigla em inglês), que compartilha informações sobre preços e políticas das *commodities* no mercado internacional.

QUADRO 2
Respostas diretas à crise dos alimentos: reuniões do G8/G20

Iniciativa	Reuniões ministeriais do G8/G20 sobre SAN
Origens	A crise alimentar posicionou SAN no centro da agenda dos encontros do G8. A cúpula realizada em Hokkaido, Japão, incluiu segurança alimentar na agenda do evento, mesmo sendo este tema não inicialmente previsto e mesmo com reticências de importantes membros do grupo, como Estados Unidos, Canadá, Rússia e países da União Europeia (Margulis, 2012). A partir do ano seguinte, refletindo mudanças mais estruturais na arquitetura global de governança, em decorrência da crise financeira mundial e da reconfiguração das relações Norte-Sul, o G20 efetivamente passou a se tornar o centro mais importante de discussão no tema. E desde 2011, por iniciativa da França e à semelhança das Reuniões dos Ministros de Finanças, que passaram a se reunir em paralelo às reuniões dos líderes globais, os ministros da Agricultura dos países participantes passaram também a contar com uma reunião dedicada ao tema de agricultura e SAN.
Objetivos	Cooperar no sentido de encontrar consensos entre os temas de urgência da agenda global.

(Continua)

(Continuação)

Iniciativa	Reuniões ministeriais do G8/G20 sobre SAN
Formas de atuação	Como o G8/G20 se trata de uma estrutura informal de cooperação, sem secretariado, os instrumentos de ação destas reuniões se compõem geralmente de declarações políticas que refletem os consensos e pontos de interesse mútuos acordados nas negociações que acompanham a organização dos eventos. Os governos também aproveitam tais encontros para lançar iniciativas conjuntas, geralmente acompanhadas por declarações de investimento ou cooperação para o desenvolvimento.
Participação	Governos do G8: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido, mais representantes da União Europeia (UE) e a Rússia (que, como foi suspensa em 2014, após os incidentes da Crimeia, participou das reuniões ministeriais na categoria de membro do G20 a partir desta data). Governos do G20 (dezenove países individuais e a UE): G8 mais África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, China, Índia, Indonésia, México, República da Coreia, Arábia Saudita e Turquia. Algumas representações de organismos internacionais também costumam participar, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a OMC, a OCDE, entre outros. Setor privado e sociedade civil (como academia) costumam realizar reuniões paralelas, porém não fazem parte da agenda oficial.

Fontes: Margulis (2012); G20 Information Centre University of Toronto. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/>. Acesso em: set. 2016.

De fato, a grande inovação na arquitetura institucional da governança global dos últimos anos foi a reforma do CSA, concluída em 2009. Anteriormente à reforma, o comitê sofria pesadas críticas e era considerado pouco dinâmico e eficiente (Christoffersen *et al.*, 2007). As recomendações de uma avaliação independente e as primeiras negociações sobre a reforma antes da crise apontavam para o esvaziamento ainda maior do comitê (Duncan, 2015). Entretanto, a urgência e a priorização política dada à SAN no bojo da crise dos alimentos mudaram o jogo para o CSA, e o resultado final do processo de reforma foi nitidamente o oposto.

Duncan (2015) descreve esse processo em detalhes, apontando que, além das mudanças no contexto internacional, um dos fatores mais importantes no reposicionamento do CSA foi o engajamento de delegações que favoreceram a organização com um processo realmente participativo na formulação e discussão das propostas da reforma. Ao final, nada fazia mais sentido que, para alcançar um comitê participativo, o próprio processo da reforma também assim o fosse. Alguns atores foram chave na consecução desse objetivo, como os *chairs* do grupo de trabalho da reforma, Maria del Carmen Squeff, da Argentina, e Noel de Luna, das Filipinas, bem como as organizações da sociedade civil em Roma e países-membros, como o Brasil, um ponto a ser retomado mais adiante, na seção 3.3.

Ainda que o voto final sobre decisões do comitê continue a ser restrito apenas aos países-membros, todo o processo de discussão e negociação é aberto a qualquer organização que deseje se engajar nas discussões. Atores não estatais têm o direito de fazer intervenções na plenária, apresentar propostas, participar de grupos de trabalho, intervir nas negociações de documentos etc. É evidente que ter o direito de participação não significa ter automaticamente a capacidade real de influenciar o processo negociador e o conteúdo das negociações – um ponto investigado em detalhes por Brem-Wilson (2013) para o caso da sociedade civil –, sobretudo em

ambientes marcados por uma significativa assimetria de poder, como é o caso do CSA. Ainda assim, é um formato claramente inovador e com raros paralelos no plano internacional.

Ademais, foi possível constituir um mecanismo autônomo de representação da sociedade civil, ou seja, esta foi convidada a se auto-organizar como grupo em vez de apenas organizações individuais com boas conexões serem incluídas no processo (McKeon, 2011). O Mecanismo da Sociedade Civil (CSM, da sigla em inglês) se baseia em onze grupos: pequenos agricultores, pastoralistas, pescadores artesanais, povos indígenas, consumidores, cidadãos urbanos em situação de insegurança alimentar, trabalhadores rurais, mulheres, jovens, sem-terra e organizações não governamentais. Tais grupos se articulam em redes regionais e sub-regionais e grupos de trabalho temáticos, e o CSM possui ainda um comitê de coordenação, um grupo de assessoramento e um secretariado, que ajuda na organização das reuniões periódicas e da plenária anual (CSM, 2017).

Essa possibilidade de organização sob forma de um mecanismo institucionalizado depois foi também estendida ao setor privado, que passou a desenhar o seu próprio mecanismo de representação. Adicionalmente, foi constituído um Painel de Alto Nível de Expertos, pesquisadores apontados pelos membros com o objetivo de produzir relatórios que trouxessem evidência e discussões científicas ao debatoe político. Esse grupo faz, dessa forma, um importante trabalho de ponte entre a academia e a política, esclarecendo as discussões e apontando a convergência ou a divergência dos debates.

Dessa forma, inclusão e participação são o ponto central da reforma do CSA. McKeon (2015) afirma que essas êm sido alcançadas não apenas pelo fato de que o comitê permite a participação de organizações que representam os verdadeiros atingidos pela insegurança alimentar,[8] mas também pelo importante fato de que a sociedade civil chegou ao processo de reforma do CSA de forma bem preparada e organizada em redes de cooperação que remontam outras negociações internacionais. Ou seja, não foram apenas jogadas no processo de reforma, sem um histórico de construção de capacidades de articulação e negociação, que teve origem nos debates sobre liberalização comercial no âmbito da OMC e em outros fóruns.

Do ponto de vista teórico, tal reformulação da arquitetura institucional trazida no CSA tenderia a aumentar o que os autores da escola de democracia deliberativa chamam de capacidade deliberativa do sistema (Dryzek, 2000; 2010). Trata-se da

8. A autora, igualmente, relembra o quão comum é, na governança global, que os tomadores de decisões sobre um determinado problema quase que unanimemente deixem de incluir, no processo decisório, os próprios afetados por este problema. Para tal, contribuem tanto o caráter reservado e exclusivista de várias cúpulas globais como a chamada "representação" de ONGs e organizações de ajuda, que tendem a falar em nome dos grupos mais vulneráveis ou de movimentos sociais de base formados por estas pessoas (McKeon, 2015).

capacidade da governança global de que os atores internacionais tomem decisões não baseadas apenas na racionalidade estratégica, nem apenas nos sistemas de crenças construídos através das interações sociais, mas sim no que Habermas chamava de ação comunicativa (Habermas, 1985; Risse, 2000). Isto é, um tipo de ação social em que atores autenticamente buscam um entendimento comum sobre uma posição, o que pode levar à necessidade de rever suas próprias preferências no decorrer do processo de negociação. Aplicando tal conceito às arquiteturas institucionais dos sistemas políticos atuais, Dryzek (2010) entende que um dos fatores de alta capacidade deliberativa seria a inclusão de todos os discursos existentes no chamado *espaço público* dentro dos *espaços decisórios*, o conceito de *transmissão*. Zanella (2016) aponta que a reforma do CSA, de fato, passou a aumentar a transmissão na governança global de SAN ao incluir, dentro do próprio processo decisório e da arena de negociações, discursos que antes se encontravam marginalizados. A título de exemplo, narrativas críticas aos sistemas agroalimentares globalizados englobados no movimento de soberania alimentar, que encontravam dificuldade em articular-se dentro dos mecanismos institucionalizados da governança global.

QUADRO 3
Respostas diretas à crise dos alimentos: reforma do CSA

Iniciativa	Reforma do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA)
Origens	O CSA possui origens muito anteriores à crise dos alimentos de 2008-2009, ainda que sua reforma tenha sido uma resposta direta a este fenômeno. O CSA foi inicialmente constituído em 1975 para monitorar os resultados da Conferência Mundial de Alimentação de 1974, como o objetivo de constituir um sistema de reservas e intercâmbio de alimentos para situações emergenciais – este abandonado no decorrer dos anos tanto pelo retorno dos preços dos alimentos a níveis normais, quanto pela onda neoliberal que passou pelo mundo ocidental a partir de 1980. Apesar de ter tido funções importantes em ocasiões pontuais, por exemplo, ter sido o espaço institucional de negociações intergovernamentais em preparação à Conferência Mundial de Alimentação de 1996, o CSA era um comitê nitidamente esvaziado, ocupado basicamente em rever ações que os países-membros realizavam no plano nacional e discutir o relatório anual *O Estado Mundial da Agricultura e Alimentação* (Sofa, da sigla em inglês).
Objetivos	Dinamizar o CSA, tornando-o o principal fórum de discussão de SAN em nível global. Nos anos precedentes à reforma concluída em 2009, o comitê sofria crescentes críticas em decorrência de sua falta de atividade estratégica e falta de eficiência, sobretudo após a conclusão das negociações sobre as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Conquista Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional. Nas palavras de um experiente diplomata em Roma, o CSA era "o mais chato de todos os Comitês da ONU" (Zanella e Ducan, 2015).
Formas de Atuação	Produção de recomendações políticas, diretrizes voluntárias e outros instrumentos regulatórios não vinculantes (ver seção 3.2 para mais detalhes).
Participação	Diversos atores estatais e não estatais, como os estados-membros da FAO, movimentos rurais, representações da sociedade civil, academia, setor privado, fundações etc. A participação é inovadora no sentido de atribuir direitos aos atores não estatais de serem verdadeiras partes da discussão e não apenas contribuidores esporádicos ou eventuais. Atores não estatais realizam intervenções na plenária, apresentam propostas, participam de grupos de trabalho, interveem nas negociações de documentos etc.

Fontes: Christoffersen *et al.* (2007), Duncan (2015), Margulis (2012), McKeon (2009).

As três iniciativas anteriormente relatadas de resposta à crise dos alimentos produziram diferentes impactos na governança global de SAN. Conforme já mencionado, a grande inovação institucional foi a reforma do CSA, haja vista que tanto a FT SAN-ONU quanto as reuniões ministeriais do G8/G20 não incorporaram novos mecanismos de representação, como a participação ativa de atores não estatais ou a formulação de instrumentos regulatórios não vinculantes. Assim, a subseção 3.2 explora em mais detalhes o CSA e como esse comitê tem se articulado com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

3.2 Comitê Mundial de Segurança Alimentar: da reforma à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Os anos subsequentes à reforma foram de grande atividade no CSA. Após a conclusão do processo da reforma, em 2009, o comitê iniciou discussões sobre governança da terra e sobre investimentos agrícolas, aprovando diretrizes voluntárias sobre os dois temas em 2012 e 2014, respectivamente, apresentadas em mais detalhes a seguir. O forte engajamento de diversos membros do comitê – sobretudo de países-chave da Europa, do Brasil e de outros países da América Latina, bem como da sociedade civil e de algumas organizações internacionais, além de atores do setor privado – chegou, inclusive, a rebater a resistência das delegações, como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Austrália, que apresentavam rejeição à ideia de um CSA participativo.[9]

Ainda assim, pode-se observar que o forte engajamento pós-reforma foi frutífero, sobretudo por permitir ao CSA a elaboração e a conclusão de três importantes instrumentos regulatórios internacionais, que são chave para entender a governança global em SAN nos dias de hoje: *i*) o Marco Estratégico Global (MEG), atualizado anualmente desde a reforma do comitê; *ii*) as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGTs), aprovadas em 2012; e *iii*) os Princípios para Investimentos Responsáveis em Agricultura e Sistemas Agroalimentares (CFS-RAI, da sigla em inglês), aprovados em 2014. Além desses três instrumentos, diversos outros temas também já foram discutidos no âmbito do CSA desde a sua reforma, como biocombustíveis, conexão entre pequenos agricultores e os mercados, água e segurança alimentar, medidas de ajuda humanitária em crises prolongadas, entre outros. Ainda assim, entre a longa lista de tópicos, o MEG, as DVGTs e o CFS-RAI têm sido continuamente destacados nas iniciativas políticas da comunidade internacional (Clapp, 2016), e são descritos com mais detalhes nos boxes 1, 2 e 3.

9. O posicionamento das delegações é variável, ajustando-se de acordo com a agenda e os interesses nacionais e/ou organizacionais, e requereria uma análise que vai além do escopo deste capítulo.

BOX 1
Principais instrumentos produzidos pelo CSA: marco estratégico global

Marco Estratégico Global

Instrumento de coordenação e condução de ações de SAN nos níveis global e nacional.

Reúne conceitos e dados, estabelece definições e apresenta um panorama das diversas ações realizadas pelos membros no tema.

Procura atuar em um dos principais problemas apontados na governança global de SAN: a falta de coordenação e coerência entre a dispersa quantidade de atores, iniciativas e atividades realizadas no tema.

Sua função se assemelha ao Quadro de Ação Global da Força-Tarefa da ONU, descrito na seção 3.1, entretanto, conta com maior completitude e legitimidade, haja vista que o último compreendia ser um esforço enfocado nas agências do sistema ONU, e não na comunidade internacional como um todo.

Mais do que apenas uma compilação de ações, o MEG é um documento negociado e produzido pelos membros. É igualmente um documento que é reavaliado e atualizado anualmente, tornado público nas sessões anuais do CSA, que ocorrem no mês de outubro, em Roma.

Desde sua primeira versão, em 2012, já foram produzidas três outras atualizações (FAO, 2015a). Ao se estabelecerem princípios e se acordarem definições, o MEG exerce importante função de contextualizar a discussão e estabelecer os pontos de referência dos debates que ocorrem no comitê.

BOX 2
Principais instrumentos produzidos pelo CSA: DVGTs

Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional

Principal instrumento produzido pelo CSA até o momento, trata-se de um documento não vinculante – daí o nome *diretrizes vonluntárias* – que apresenta definições, princípios, orientações, descreve salvaguardas, deveres e responsabilidades dos atores públicos e privados no alcance da governança responsável da terra e recursos naturais relacionados.

Seu processo de criação remonta a iniciativas ainda fora do escopo do CSA – por exemplo, trabalhos iniciados pela FAO na sequência da 2ª Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR), realizada em Porto Alegre em 2006. No decorrer do processo de reforma, o tema de apropriação de terras (*land grabbing*) ganhou corpo com uma sequência de notícias sobre grandes aquisições de terras por investidores estrangeiros. A grande controvérsia gerada pelos potenciais benefícios e enormes riscos (Von Braun e Meizen-Dick, 2009; Cotula, 2009; Borras Junior *et al*., 2011) destas operações colocou um sentimento de urgência na elaboração de diretrizes sobre o que seria uma gestão responsável da terra. E um recém-reformado CSA oferecia a arquitetura institucional necessária para uma discussão inclusiva na elaboração de tais diretrizes.

O processo de negociação do texto acordado ocorreu entre julho de 2011 e março de 2012, e tomou corpo após um amplo processo de consultas ocorrido no período 2009-2011, que contou com diversas consultas regionais, consultas específicas com a sociedade civil e com o setor privado (Brasil, 2015; McKeon, 2015).

O resultado final obteve positiva recepção de praticamente todos os membros do CSA, apesar de visões bastante divergentes entre alguns atores no que tange ao objetivo estratégico do documento. Enquanto, para a maior parte da sociedade civil, o documento visa fortalecer o sistema de proteção de diretos de populações rurais ante os riscos do processo de expansão econômica, para atores do setor privado e organizações com o Banco Mundial, as DVGTs visam organizar o sistema de propriedades, reduzir conflitos e trazer segurança jurídica para permitir processos de desenvolvimento agrícola.[1] Um dos pontos de discussão remete à implementação das DVGTs, haja vista seu caráter voluntário e a variável forma com que este instrumento pode ser utilizado na prática.

Uma sessão especial da conferência anual do CSA de 2016 pretende rever e discutir como os membros fazem uso das DVGTs, e uma compilação recentemente publicada pelo CSA apresenta as contribuições de diversos membros na sua aplicação (CSA, 2016a).

Nota: [1] Um entendimento que remete diretamente à obra de Polanyi e a necessidade de um Estado moderno na constituição das instituições que permitem a expansão do sistema da economia e sociedade de mercado.

BOX 3
Principais instrumentos produzidos pelo CSA: CFS-RAI

Princípios para Investimentos Responsáveis em Agricultura e Sistemas Agroalimentares

Mais controverso, sendo objeto de disputas já na sua origem. No decorrer dos anos 2008 e 2009, também como parte do processo de impulsão institucional da crise dos alimentos e do surgimento do tema de apropriação de terras na comunidade internacional, o Banco Mundial, a FAO, o Fida e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad, sigla em inglês) elaboraram Princípios para o Investimento Agrícola Responsável (Prai), apoiados basicamente pelo G8.

A orientação pró-mercado do documento – isto é, o reconhecimento de que o investimento agrícola advém basicamente de investidores privados, e não de atores públicos, muito menos dos próprios agricultores – e a falta de um processo participativo em sua construção levaram a uma série de resistências a este documento.

Esse chegou a ser analisado pelo CSA em 2010, que, em virtude do posicionamento do G77 (Brasil incluído) e de alguns países europeus, recusou endossar os Prais e apenas "tomou nota" do documento (McKeon, 2015). Em vez de endossar o documento, o CSA decidiu por lançar o seu próprio processo consultivo de construção de diretrizes sobre o mesmo tema, a espelho das recém-aprovadas DVGTs.

Esse processo, oficialmente lançado em junho de 2012, foi muito mais truncado e conflituoso que o predecessor, conforme descrito em detalhes por McKeon (2015). Razões para este difícil processo incluíram pontos de vista divergentes sobre o papel dos investimentos, dos órgãos reguladores, do setor privado, dos pequenos agricultores e das cadeias de valor, ou seja, pontos fundamentais e de partida no alcance de qualquer acordo consensual na matéria, bem como reticências de membros em adentrar temas que supostamente pertenciam ao debate no âmbito da OMC.

Ao final, o CFS-Prai foi endossado pelo CSA em sua sessão anual de outubro de 2014, porém não tem tido a mesma recepção positiva que ss DVGTs. A sociedade civil, por exemplo, após realizar o seu próprio processo consultivo e autônomo sobre o tema para uma definição do que considera investimentos responsáveis, decidiu publicar reservas com relação ao documento aprovado e apresentou severas críticas ao resultado final da negociação desde então (TNI, 2015).

O desgastado processo de negociação dos CFS-RAIs já indicava mudanças no panorama do CSA em comparação ao relativo entusiasmo que a comunidade internacional demonstrava pelo comitê após a reforma e, sobretudo, após a aprovação das DGVTs. Zanella e Duncan (2015) apontam que uma mudança na atmosfera do comitê pode ser observada nos últimos anos. Em especial, uma redução do nível de ambição, discordâncias no que tange aos objetivos de longo prazo do CSA e ao questionamento sobre o formato de participação, principalmente após a crescente participação de atores do setor privado. De fato, o envolvimento do setor privado no CSA e na arquitetura institucional da governança global em SAN como um todo tem se tornado um crescente ponto de discussão. Se, por um lado, tal envolvimento demonstra a relevância do CSA – tendo em vista que, se esse fosse um comitê irrelevante, as grandes empresas do setor privado tenderiam simplesmente a ignorá-lo –, por outro, aumenta a assimetria de poder entre os participantes. Há sempre o risco de que essas se envolvam nas discussões apenas para bloquear as posições mais críticas, ambiciosas ou de potencial mais transformador. Ou, ainda, o risco de que essas apenas consolidem, no âmbito do comitê, estratégias que já foram adotadas internamente, e, dessa forma, não mudem realmente sua forma de operar seus negócios. Aubert e Diaz (2016), recentemente, investigaram, empiricamente, a participação de quinze empresas transnacionais e encontraram

fortes evidências desse argumento, concluindo que o CSA e outras plataformas multiatores pouco teriam a agregar no que concerne a mudanças nas estratégias de negócios das grandes empresas.

Um último ponto de destaque nas mudanças da arquitetura institucional da governança global de SAN se refere a como o CSA vem se relacionando com a construção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, um processo em andamento e com alguns pontos de atrito. Inicialmente, há de se ressaltar que basicamente todo o processo negociador dos ODS se concentrou na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque. E as organizações, os modos de participação e as estruturas de representação que gravitam ao redor dessa arena são substancialmente diferentes dos processos centrados nas agências da ONU em Roma. Ou seja, as negociações do ODS 2 e dos outros objetivos que possuem forte relação com SAN contaram com intervenções esporádicas advindas do esforço de representantes da FAO, Fida e PMA em Nova Iorque, mas isso sequer se aproxima do engajamento que essas mesmas agências conseguiram construir com diversos atores que construíram sua história de articulação nas reuniões em Roma, incluindo praticamente toda a sociedade civil representante dos movimentos sociais rurais. Ademais, a concentração das negociações em Nova Iorque recriou uma longa disputa implícita entre as próprias agências da ONU (Duncan e Barling, 2012) sobre a dianteira das discussões sobre SAN. A preocupação, compartilhada pela sociedade civil, era que a criação de um processo paralelo em Nova Iorque de governança poderia tirar a proeminência do CSA como o "primeiro e mais importante" espaço de discussão do tema, termo aprovado no documento da reforma e reafirmado em diversas ocasiões por diferentes participantes do comitê.

Ainda assim, após a conclusão dos ODS, em setembro de 2015, os membros do CSA aprovaram uma decisão de posicionar a Agenda 2030 no centro dos trabalhos do comitê. Apesar da linguagem amena e superficial da decisão tomada na plenária de outubro de 2015, essa foi uma difícil negociação, haja vista a preocupação de que o engajamento direto do CSA nos processos políticos concentrados em Nova Iorque pudesse tirar o foco dos trabalhos já em andamento do comitê. Para lidar com esses pontos de atrito e buscar sinergias entre o CSA e o novo processo de revisão e monitoramento dos ODS, foi instituído um grupo de trabalho dentro do comitê para explorar que tipo de atividades poderiam ser realizadas pelo CSA em contribuição à nova agenda de desenvolvimento sustentável. No decorrer do ano de 2016, este grupo discutiu tais formas de contribuição, e, até o momento, o resultado final tem tido boa recepção de acordo com o posicionamento dos membros.

Em linhas gerais, o documento final do grupo de trabalho entende o seguinte.

- Contribuir para o processo não significa alinhar toda e qualquer área de trabalho do CSA ao conteúdo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento

Sustentável, logo, preservando um grau de autonomia prezada pelos membros do comitê.

- Uma das principais contribuições do CSA seria através da preparação de insumos, conteúdo e organização de discussões em preparação para o Painel de Alto Nível Político do Sistema de Monitoramento da Agenda 2030, em especial para as revisões anuais que irão ocorrer no âmbito desse painel.
- Como a primeira revisão anual será organizada em julho de 2017, em Nova Iorque, e irá englobar uma revisão dos ODS 1, 2, 3, 5, 9 e 14, o CSA pretende realizar reuniões plenárias preparatórias antes dessa reunião para preparar suas contribuições.
- Os insumos do CSA para o HLPF incluiriam: *i*) uma revisão geral do estado da segurança alimentar e nutricional; *ii*) lições aprendidas relevantes para o tema anual do HLPF; e *iii*) apresentação dos instrumentos e decisões do próprio CSA relevantes para o tema anual, como as DVGTs, relatório do Painel de Expertos, notas sobre assuntos emergenciais, entre outros (CSA, 2016b).

A compreensão partilhada pelo grupo é que, haja vista a enorme quantidade de temas, atores e interesses que se farão presentes nas reuniões anuais do HLPF, é muito provável que a abordagem dos temas será excessivamente superficial, ou seja, uma pincelada em cada ODS e em como estes estão se movendo. A grande contribuição do CSA, portanto, seria trazer profundidade à discussão sobre SAN, apresentando não apenas uma evolução dos indicadores do ODS, mas indo mais fundo e discutindo as causas e as consequências dessas mudanças e, em especial, que tipo de instrumentos e políticas se fariam necessários para direcionar o alcance desses indicadores. Esse é uma discussão em evolução que ainda aguarda futuros desdobramentos tanto na evolução da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável quanto da agenda do CSA.

3.3 Coalizões e estratégias do Brasil no CSA

O Brasil foi um ativo participante das discussões, em grande parte, dos processos de mudança da arquitetura institucional da governança global de SAN descritos nas seções anteriores, sobretudo no que concerne à reforma e às atividades do CSA. O único desses processos que não contou com direto engajamento do Brasil foi justamente o de menor inovação institucional, ou seja, a força-tarefa da ONU para SAN. Como já comentado, essa iniciativa se enfocava nas funções das agências multilaterais e dos países doadores de ajuda do Norte, portanto, representando, desde seu lançamento, poucas opções de protagonismo para o Brasil. Conforme essa força-tarefa foi perdendo fôlego e se incorporando ao processo de construção

do Desafio Fome Zero, a participação brasileira foi mudando de formato, conforme descrito na seção anterior.

Um processo similar ocorreu no caso das ações em SAN no G8/G20. Antes mesmo da crise econômica e financeira mundial que alterou de forma significativa a distribuição de poder e os arranjos institucionais da governança global, o G8 já vinha convidando líderes de outros países para participarem de certas atividades de suas cúpulas. Desde a 31ª cúpula do grupo, em 2005, o Brasil já vinha participando como convidado do que viria a ser chamado de G8+5 (com Brasil, China, Índia, México e África do Sul). Assim, a partir de 2008, quando o tema de SAN começou a se posicionar com mais força na agenda do grupo, o Brasil já se encontrava em uma posição de presença dentro deste grupo. Essa tendência continuou quando o G20 (formado também em 2008 e do qual o Brasil é membro pleno) passou a se envolver mais nas discussões de SAN. Em especial com o envolvimento dos ministros de agricultura do grupo, a partir de 2011, o G20 passou, assim, a complementar e, de certa forma, substituir o G8 como um dos fóruns globais para discussão de SAN. O governo brasileiro esteve presente nas quatro Reuniões de Ministros de Agricultura de 2011, 2012, 2015 e 2016, ainda que a participação tenha sido restrita basicamente a representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ou seja, sem grande envolvimento da sociedade civil ou do setor privado nacional.[10]

É no CSA, contudo, onde realmente a participação brasileira se destaca na reformulação da arquitetura institucional de SAN global, sobretudo nas discussões da reforma do comitê e dos instrumentos mencionados na seção 3.2. Tal participação não se restringe a representantes governamentais, incluindo também organizações da sociedade civil brasileira no bojo de um processo de reforma que permitiu o engajamento mais direto destes representantes.

Em sua recente tese de doutorado, Milhorance (2016) analisa a participação brasileira em detalhes, analisando em profundidade as dinâmicas nacionais de formulação da política exterior e evidenciando os atores, as coalizões e as estratégias das delegações brasileiras que nos ajudam a entender os participantes do processo de reforma do CSA. A autora identifica três coalizões envolvidas na internalização de políticas públicas relacionadas a SAN de uma forma geral, ou seja, incluindo outros espaços institucionais além apenas do CSA. Tais coalizões, por sua vez, são

10. Outro fórum de articulação multilateral relevante para o caso brasileiro, não abordado diretamente neste capítulo, são As Reuniões de Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ocorridas em 2010, 2011, 2013 e 2015. Em 2011, este grupo aprovou um Plano de Ação Conjunto que estabelece cinco áreas de cooperação: *i)* criação de um sistema compartilhado de informação agrícola (coordenação da China); *ii)* desenvolvimento de uma estratégia para garantia do acesso à alimentação para populações vulneráveis (coordenação do Brasil); *iii)* adaptação a mudanças climáticas na agricultura (coordenação da África do Sul); *iv)* fomento da tecnologia agrícola e inovação (coordenação da Índia); e *v)* comércio e promoção do investimento (coordenação da Rússia) (UToronto, 2016).

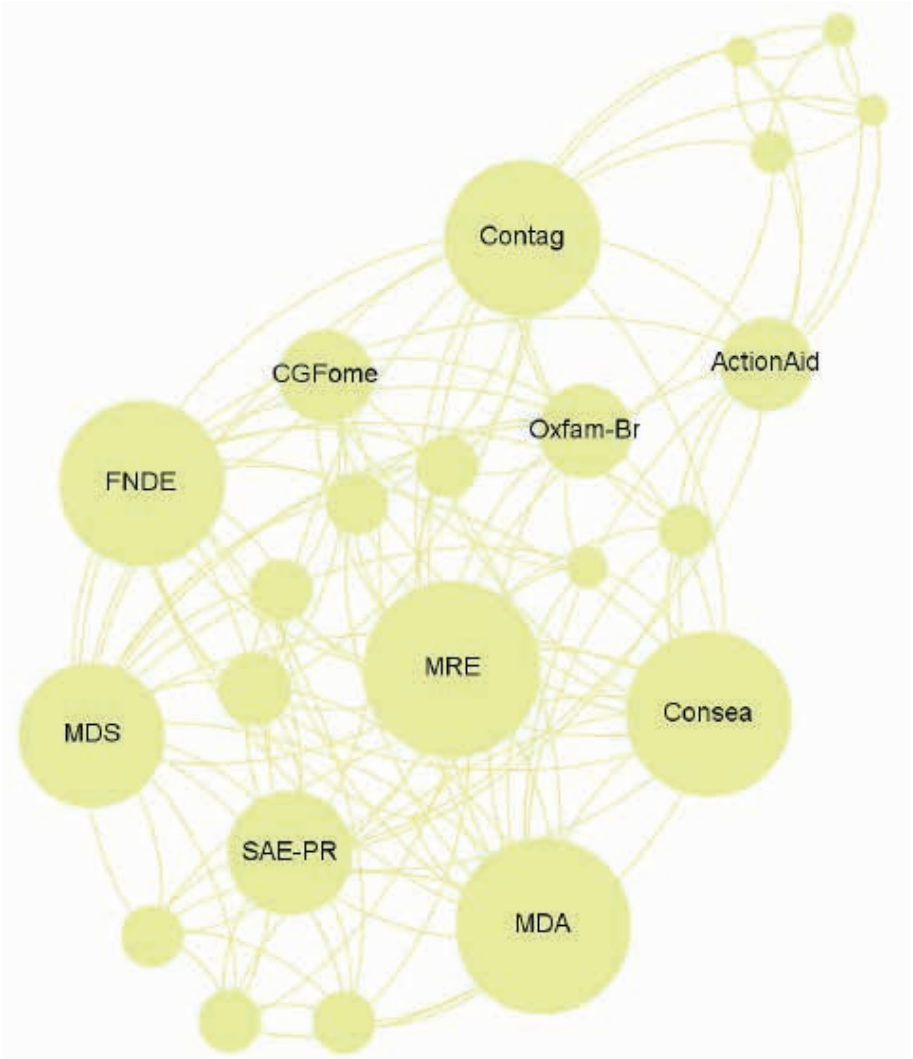
formadas por organizações que compartilham elementos de um sistema de ideias sobre o processo de transformação agrária.

No âmbito da cooperação internacional, a coalizão apelidada de "Modernização" seria composta por agentes públicos do Mapa, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e de empresas privadas como Vale, Fundação Getulio Vargas (FGV), Odebrecht e Camargo Corrêa. Tal coalizão compartilha uma visão de progresso técnico e de promoção do comércio e investimento para fomentar uma transformação agrária modernizadora. A segunda coalizão, chamada pela autora de "Fome Zero", seria composta por agentes da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CG-Fome), do MRE; do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS);[11] do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e por representantes da sociedade civil, sobretudo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em cooperação com escritórios específicos da FAO e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud-Brasil) – Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/Pnud). Tal coalizão defende itens como políticas específicas para agricultura familiar, participação social na formulação de políticas públicas e instrumentos de proteção social como estratégia de desenvolvimento rural. Por fim, a última coalizão, apelidada de "Contestatária", seria composta essencialmente por representantes da sociedade civil, sobretudo do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), do Instituto de Análises Econômicas e Sociais (Ibase), da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), bem como igualmente alguns representantes do Inesc, do Consea e do escritório da Oxfam no Brasil. Devido ao compartilhamento de algumas ideias e representações, a coalizão contestatária possui uma certa sobreposição à coalizão Fome Zero, ainda que se enfoque mais nas estratégias de soberania alimentar, autonomia dos mercados e contestação do capitalismo agrário.

No caso do CSA, foi justamente a coalizão do Fome Zero que mais se engajou nas discussões de reforma e na negociação dos instrumentos aprovados pelo comitê, conforme demonstrado na representação da rede de atores brasileiros engajados no CSA preparada por Milhorance (2016).

11. Nas reformas institucionais conduzidas pela administração do presidente Temer após o processo de *impeachment* de sua antecessora, o Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

GRÁFICO 1
Representação da rede de atores brasileiros engajados no CSA (2009-2015)



Fonte: Milhorance (2016).
Obs.: [1] Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), extinta em 2015.
[2] Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A cartografia dos atores mostra a participação conjunta de cada instituição dentro da delegação oficial brasileira para o CSA entre 2009 e 2015. Várias agências governamentais e ONGs participaram. O próprio ministro do Desenvolvimento Agrário esteve presente em diversas reuniões. O tamanho de cada nódulo representa o número de conexões entre tais instituições – os maiores e mais marcados significam um número maior de conexões (Milhorance, 2016, p. 242, tradução nossa).

Tal participação tem origens ainda nos anos predecessores à crise alimentar e à reforma do CSA. Conforme comentado na seção 3.2, os primeiros rascunhos das DGVTs foram sendo construídos sobre os encaminhamentos dados pela 2ª CIRADR, em Porto Alegre, em 2006, conferência esta capitaneada por vários membros do governo e sociedade civil. Quando este processo passou a ser conduzido pelo CSA, a delegação brasileira foi ativa participante das discussões, tanto nos grupos de trabalho quanto na organização das consultas regionais e no processo plenário (Brasil, 2015). O protagonismo brasileiro também é verificado com relação à construção e atualização dos MEGs do CSA. Desde a primeira versão do MEG, são diplomatas brasileiros os escolhidos para coordenar o grupo de trabalho de preparação do documento. E o próprio processo de reforma do CSA rumo a um formato multiatores e mais participativo foi, em vários momentos, influenciado pela constante promoção do modelo do Consea como ferramenta de articulação entre tomadores de decisão e sociedade no âmbito de SAN, ainda mais pelo fato de que diplomatas brasileiros ocuparam posições-chave nos grupos de trabalho e reuniões preparatórias da reforma (Duncan, 2015; Brasil, 2015). A impulsão ao formato multiator do CSA foi apoiada pelo governo brasileiro por reproduzir uma possibilidade de abertura das instâncias da governança global a um modelo de multilateralismo com participação prezado pela coalizão do Fome Zero mencionada anteriormente (Milhorance, 2016).

Até que ponto o modelo do Consea se assemelha à arquitetura institucional do CSA e vice-versa, é um ponto para discussão. Por um lado, é certo que o engajamento brasileiro no processo da reforma da CSA pôde ilustrar como a participação social fortalece as arenas de decisões públicas. Por outro, ainda que referências oficiais mencionem as semelhanças entre o formato do CSA com o do conselho brasileiro (Brasil, 2015), as semelhanças da arquitetura institucional entre os dois órgãos têm seus limites. Obviamente, a diferença principal é que um órgão opera no plano nacional e o outro, no global. Mas as dissemelhanças vão muito além disso. Se consideramos a representação de discursos, o Consea ainda é um órgão em que o discurso modernizador-tecnicista apoiado pela coalizão "Modernização" não encontra espaço, seja porque os atores que reproduzem este discurso encontram outras arenas para participar dos processos políticos, seja porque a participação do setor privado no Consea ainda é bastante restrita. No CSA, entretanto, discursos similares ao de modernização sempre encontraram o seu espaço, sobretudo com um aumento do engajamento do setor privado, em especial de grandes corporações (Zanella e Duncan, 2015; Duncan e Zanella, 2016).

Tal diferenciação se faz necessária para avançar na compreensão das assimetrias de poder dentro das plataformas multiatores. No plano conceitual, acreditamos ser mais preciso retomar o conceito de política participativa para melhor definir experiência como a do Consea e do CSA (CNSAN, 2015). Nesta definição, o

Consea se assemelharia mais precisamente a um órgão articulador de políticas participativas, ou seja, um espaço onde atores do governo e da sociedade podem deliberar no processo de construção de políticas públicas e onde o governo assume um papel de relevância em controlar as assimetrias de poder entre os participantes (Avritzer, 2008). O CSA, por sua vez, mostra-se como uma plataforma multiatores mais plural e convencional, onde todas as organizações são convidadas a participar, mas sem o reconhecimento explícito de que certos atores podem se tornar hegemônicos e marginalizar outros atores e seus discursos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo descreveu e discutiu as principais mudanças observadas na arena global da segurança alimentar e nutricional desde meados da década de 1990, com a formulação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, até a construção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprofundando sobre o envolvimento do Brasil nestas transformações. Foram analisadas as mudanças no ponto de vista das narrativas e nos discursos, bem como sua relação com iniciativas políticas sobre o tema. Observou-se que, desde 1996, data da realização da Cúpula Mundial de Alimentação, a construção de uma narrativa global sobre SAN tem sido atualizada por meio de iniciativas políticas relevantes, como a adoção de metas globais de desenvolvimento. As agendas programáticas dos ODMs e, mais recentemente, dos ODS, têm incorporado à dimensão global do desenvolvimento temas e problemas específicos de SAN, que vão desde o combate à desnutrição até a promoção de sistemas agroalimentares mais sustentáveis.

No âmbito do que propõem essas agendas, em termos de teorias de mudança (*theory of change*), foi possível reconhecer que elas funcionam como espécies de *critical junctures*, influenciando ao menos em três frentes: *i*) ajudando governos, de países desenvolvidos e em desenvolvimento, a desenvolver políticas públicas e orçamentos focados na consecução de objetivos; *ii*) expandindo normas sociais e de direitos, assim como aumentando as responsabilidades de governos e outros agentes; e *iii*) priorizando o aporte de ajuda e assistência humanitária para os temas da agenda de desenvolvimento proposta. Para o tema da SAN, especificamente, essas narrativas promovem a convergência de discursos concorrentes sobre o enfrentamento da insegurança alimentar e todas as formas de desnutrição e garantem maior *accountability* sobre governos e agentes de desenvolvimento.

Também foram descritas as principais alterações ocorridas no âmbito da arquitetura institucional, em especial a reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial e o processo de construção de seus principais instrumentos políticos. Observa-se um grande dinamismo na arena global de SAN desde a crise alimentar mundial iniciada em 2007-2008, que, como descrito aqui, teve no aumento

dos preços dos alimentos um de seus principais fatores de impulsão. Desde os picos de 2011-2012, os preços dos alimentos vêm sofrendo consecutivas quedas até o início de 2016, o que pode ter levado alguns a pensar que a SAN global voltava a apresentar progresso. No entanto, os desafios são muito mais graves e complexos do que apenas assegurar preços estáveis no mercado internacional. O desempenho geral dos sistemas agroalimentares globais ainda está muito aquém dos desejos sociais expressos nos ODS. Se considerarmos que, aproximadamente, 800 milhões de pessoas se encontram atualmente subnutridas, bem como 1,2 bilhão de pessoas têm *deficit* de nutrientes essenciais – apesar de alcançarem o valor calórico diário necessário – e outras 2 bilhões de pessoas estão com sobrepeso ou obesas, observamos que os sistemas agroalimentares não conseguem oferecer uma alimentação saudável e adequada para a maioria da população mundial. A isto, soma-se o consenso de que a agricultura atual precisa mudar profundamente seus métodos de produção para atingir níveis mínimos de sustentabilidade, e isto em um contexto onde as mudanças climáticas irão causar impactos cada vez maiores nos sistemas produtivos.

Esses grandes desafios nos levam a crer que a chamada crise alimentar está longe de ser superada e que a SAN continuará a figurar como um dos grandes temas da agenda internacional de desenvolvimento sustentável nos anos vindouros. O que nos leva diretamente a um debate sobre o papel do Brasil nesse processo de transformação. Como descrito, o país foi um dos principais participantes das discussões e mudanças da governança global de SAN apresentadas neste capítulo. Às mudanças da governança global, no sentido de aumento do poder dos países do Sul, somaram-se a experiência doméstica válida, o engajamento de seu corpo diplomático e uma sociedade civil ativa e interessada no plano internacional.

Tal sentimento de ambição do país no tema, entretanto, vem nitidamente sendo erodido nos últimos anos. É consenso a falta de prioridade que a ex-presidente Dilma Rousseff dava ao tema, ao menos em comparação com o seu antecessor. Ademais, a crise econômica que se abateu sobre o país também não favoreceu um maior protagonismo, ao diminuir a base de recursos com que o país opera sua política exterior. Contribuem para este processo, ademais, a crise institucional, as dificuldades e a instabilidade criada pelo processo do *impeachment*. E os primeiros passos da nova administração não aparentam levar a uma direção de maior engajamento, sobretudo ao desmantelar importantes órgãos que participavam ativamente na formulação e execução da política exterior na SAN, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a CG-Fome, no Ministério das Relações Exteriores.

Este capítulo demonstrou que a governança global sobre SAN é dinâmica e passa por constantes reformas, com uma arquitetura institucional em acelerado processo de transformação, em que novos discursos são articulados tanto por Estados

quanto por atores não tradicionais. A adoção de uma agenda global ampla, como é o caso dos ODS, com foco estratégico no combate a problemas globais, como é o caso da fome e de todas as formas de má nutrição, reforça a centralidade do tema para a discussão de novos modelos de desenvolvimento. Ao se retrair das discussões de tais transformações, o Brasil corre sério risco de perder influência em um tema do qual claramente havia se tornado um dos líderes globais.

REFERÊNCIAS

AUBERT, P. M.; DIAZ, M. **Private sector's involvement in the global governance of food and nutrition security**: accountability issues and transformative potential. *In*: CONFERÊNCIA GERAL DO CONSÓRCIO EUROPEU DE PESQUISA EM POLÍTICA. Praga: 2016.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n.1, jun. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/qPvO6H>.

BEISHEIM, M. **Reviewing the post-2015 sustainable development goals and partnerships**: a proposal for a multi-level review at the high-level political forum. Berlim: SWP, jan. 2015. (SWP Research Paper).

BORRAS JUNIOR, S. M. *et al*. Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 2, p. 209-216, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional**. Brasília: MDA, 2015.

BREM-WILSON, J. Towards food sovereignty: interrogating peasant voice in the United Nations Committee on world food security. **Journal of Peasant Studies**, v. 42, n. 1, p. 73-95, 2013.

CHRISTOFFERSEN, L. E. *et al*. **Evaluation FAO**: the challenge of renewal. Roma: FAO, 2007.

CLAPP, J. **Power and influence in the world food economy**. *In*: CURSO GLOBAL FOOD GOVERNANCE: THE ROLE OF NON-STATE ACTORS. Oslo: 2016.

CLAPP, J.; COHEN, M. J. (Eds.). **The global food crisis**: governance challenges and opportunities. Ontario: Wilfrid Laurier Univ. Press, 2009.

CNSAN – CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório final**: carta política, manifesto, proposições e moções. Brasília: CNSAN, 2015.

COMPTON, J.; WIGGINS, S.; KEATS, S. **Impact of the global food crisis on the poor**: what is the evidence. Londres: Overseas Development Institute, n. 99, 2010.

COTULA, L. **Land grab or development opportunity?** Agricultural investment and international land deals in Africa. [s.l.]: IIED, FAO e Ifad, 2009.

CSA – COMITÊ DE SEGURANÇA ALIMENTAR MUNDIAL. **Compilation of experiences and good practices in the use and application of the voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security**. Roma: CSA, 2016a.

_____. **Guidance note for CFS contribution to the 2017 united nations high level political forum**. Roma: CSA, 2016b.

CSM – CIVIL SOCIETY MECHANISM. **Committee on World Food Security Civil Society Mechanism for relations to the UN Committee on World Food Security**. [s.l.: s.n.],2017. Disponível em: <http://www.csm4cfs.org/the-csm/> Acesso em: fev. 2017.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond**: liberals, critics, contestation. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. Duncan: Oxford University Press, 2010.

DUNCAN, J. **Global food security governance**: civil society engagement in the reformed committee on world food security. London: Earthscan, 2015.

DUNCAN, J.; BARLING, D. Renewal through participation in global food security governance: implementing the international food security and nutrition civil society mechanism to the committee on world food security. **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, v. 19, n. 2, p. 146-16, 2012.

DUNCAN, J.; ZANELLA, M. A. **The Future of CFS?** Critical directions and emerging issues. [s.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://goo.gl/lYwWrf>. Acesso em: jan. 2017.

EDELMAN, M. *et al*. Introduction: critical perspectives on food sovereignty. **The Journal of Peasants Studie**, v. 41, n. 6, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/UiGcuF>. Acesso em: jul. 2016.

EIDE, A. **Right to adequate food as a human right**. Nova Iorque: United Nations, 1989.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial**. Roma: Cúpula Mundial da Alimentação, 1996.

_____. **The state of food insecurity in the world 2012**. Roma, 2012.

_____. **Global strategic framework for food security and nutrition**. 2015a. Disponível em: <https://goo.gl/iXjFWt>. Acesso em: set. 2016.

_____. The state of food insecurity in the world 2015. Roma: [s.n.], 2015b.

FAN, S.; OLOFINBIYI, T.; GEMESSA, S. Ending hunger and undernutrition by 2025: accelerating the pace. *In*: SAHN, D. E. (Org.). **The fight against hunger and malnutrition**: the role of food, agriculture, and targeted policies. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 295-322.

FT SAN-ONU – FORÇA-TAREFA DE ALTO NÍVEL PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL GLOBAL. **Advisory notes by the hltf working groups to respond to the 5 zero hunger challenge elements**. [s.l.]: FT SAN-ONU, 2015.

FUKUDA-PARR, S. **Are the MDGs priority in development strategies and aid programmes?** Only few are. International Poverty Centre, Out. 2008. (Working Paper, n. 48).

GRIGGS, D. *et al*. Policy: sustainable development goals for people and planet. **Nature**, v. 495, p. 305-307, 21 mar. 2013.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**: reason and the rationalization of society. Boston: Beacon Press, 1985.

HEADEY, D.; FAN, S. **Reflections on the global food crisis**: how did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one? Washington: IFPRI, 2010. v. 165.

HODDINOTT, J.; ROSEGRANT, M.; TORERO, M. **Hunger and malnutrition**: investments to reduce hunger and undernutrition. Washington, DC: Copenhagen Consensus, 2012.

KILPATRICK, K. **Fighting hunger in Brazil**. Oxfam Case Study, jun. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/aT0T8c>. Acesso em: jul. 2016.

LE BLANC, D. **Towards integration at last?** The sustainable development goals as a network of targets. New York: United Nations, Dep. of Economic and Social Affairs, 2015. (Desa working paper n. 141).

LONG, G. The idea of universality in the sustainable development goals. **Ethics & International Affairs**, v. 29. n. 2 , p. 203-222, 2015.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MALUF, R.; ZIMMERMAN, S. **Políticas municipais de erradicação da fome e promoção da agricultura familiar no Brasil**. Rio de Janeiro: Ceresan, dez. 2005. (Relatórios Técnicos, n. 1). Disponível em: <https://goo.gl/apjyug>.

MARGULIS, M. E. Global food security governance: the Committee on World Food Security, Comprehensive Framework for Action and the G8/G20. *In*: RAYFUSE, R.; WEISFELT, N. (Eds.). **The challenge of food security**: international policy and regulatory frameworks. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, 2012. p. 231-254.

MCKEON, N. **The United Nations and civil society**: legitimating global governance – whose voice? Londres: Zed, 2009.

_____. **Global governance for world food security**: a scorecard four years after the eruption of the food crisis. Berlim: Heinrich Böll Foundation, 2011.

_____. **Food security governance**: empowering communities, regulations corporations. Londres; Nova Iorque: Routledge, 2015.

MCMICHAEL, P.; SCHNEIDER, M. Food security politics and the millennium development goals. **Third World Quarterly**, v. 32. p. 119-139, 2011.

MECHLEM, K. Food security and the right to food in the discourse of the United Nations. **European Law Journal**, v. 10, n. 5, p. 631-648, set. 2004.

MILHORANCE, C. C. **Le rôle du Sud dans la fabrique du développement**: l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural le cas du Mozambique et des arènes multilatérales. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de Paris Saclay; Universidade de Brasília. Paris; Brasília:, 2016.

NAYYAR, D. **UN System Taks Team on the Post-2015 UN Development Agenda**: the MDGs after 2015: some reflections on the possibilities. Ago. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/bUkbvY>. Acesso em: jul. 2016.

OWG – OPEN WORKING GROUP. **Proposal for Sustainable Development Goals**. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/Xz9dFA>. Acesso em: jul. 2016.

PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. The zero hunger and Brazil without extreme poverty programs: a step forward in Brazilian social protection policy. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4351-4360, nov. 2014.

POTTIER, J. Food security in policy and practice. *In*: POTTIER, J. **Anthropology of food the social dynamics of food security**. Cambridge: Polity Press, 1999.

REICH, M. R.; BALARAJAN, Y. **Political economy analysis for food and nutrition security**. Washington: World Bank; Safansi, 2012.

RISSE, T. Let's Argue! Communicative action in world politics. **International Organization**, v. 54, n. 1, 2000.

SACHS, J. D. *et al*. **An action agenda for sustainable development**. Report for the UN secretary-general. Prepared by Leadership Council. Sustainable Development Solutions Network, jun. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/6UTQKD>. Acesso em: jul. 2016.

SEN, A. **Poverty and famines**: an essay on entitlement and deprivation. Oxford, Reino Unido: Claredon Press, 1981.

SHAW, J. D. **World food security**: A history since 1945. [s.l.]: Palgrave Macmillan, 2007.

SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Eds.). **The Fome Zero (zero hunger) Program**: the Brazilian experience. Brasília: MDA, 2010.

SUN MOVEMENT. **Annual progress report**. [s.l.: s.n.], set. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/uZbr6o>. Acesso em: jul. 2016.

SUMNER, A. Rethinking development policy: Beyond 2015. **Broker**, v. 14, p. 8-13, 2009.

SURESH, P.; JOHNSON, L. R. The Post-2015 agenda: from millennium development goals (MDGs) to sustainable development goals (SDGs). **IJCRR**, v. 7, n. 15, p. 62-67, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/3E34KP>. Acesso em: jul. 2016.

TABATABAI, H. **Metas dos ODM**: mal compreendidas ou mal formuladas? [s.l.]: Centro Internacional de Pobreza, maio 2008. (One Pager, n. 33).

TNI – TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Political brief on the principles on responsible investment in agriculture and food systems**. [s.l.]: Briefing, mar. 2015.

UN – UNITED NATIONS. Programa Mundial de Alimentos (PMA). **Nutrition at the World Food Programme**: Programming for Nutrition-Specific Interventions. [s.l.: s.n.], dec. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/FKws27>. Acesso em: jul. 2016.

_____. **The Milennium Development Goals Report 2015**. Disponível em: <https://goo.gl/6BRSXG >. Acesso em: jul. 2016.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; THE WORLD BANK. **Summary of key facts about the 2013 joint malnutrition estimates**. Nova Iorque: Unicef; The World Bank, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/9kejQU>.

UTORONTO – UNIVERSIDADE DE TORONTO. BRICS Information Centre. Toronto: Utoronto, 2016.

VANDEMOORTELE, J. MDGs: misunderstood targets? Centro Internacional de Pobreza, jan. 2007. (One Pager, n. 28).

_____. If not the millennium development goals, then what? **Third World Quarterly**, n. 32, p. 9-25, 2011.

VANDEMOORTELE, J.; DELAMONICA, E. Taking the MDGs Beyond 2015: hasten slowly. **IDS Bulletin**, n. 41, p. 60-69, 2010.

VIA CAMPESINA. **The doha is dead**! Time for food sovereignty, La Via Campesina Statement 29th. [s.l.: s.n.], jul. 2006. Disponível em: <https://goo.gl/89fQXq>. Acesso em: jul. 2016.

VON BRAUN, J. **Food and financial crises**: implications for agriculture and the poor. Washington: IFPRI, 2008. v. 20.

VON BRAUN, J.; MEIZEN-DICK, R. **Land grabbing by foreign investors in developing countries**: risks and opportunities. Washington: International Food Policy Research Institute, 2009.

WEITZ, N. **Food security in the sustainable development goals**: Where is the process heading? Swedish International Agricultural Network Initiative, 2014. (Discussion Brief).

WINDFUHR, M.; JONSEN, J. **Food sovereignty**: towards democracy in localised food systems. Rugby: ITDG Publishing, 2005.

WHO – WORLD HEALTH STATISTICS. **Health in 2015**: from MDGs, Millennium Development Goals to SDGs. Sustainable Development Goals, 2015.

WORLD BANK. **The state of the world's poor**: where are the poor and where are they the poorest? World Bank, 2013.

ZANELLA, M. A. **Evaluating the deliberative capacity of global food governance**: the case of the committee on world food security. *In*: CONFERÊNCIA GERAL DO CONSÓRCIO EUROPEU DE PESQUISA EM POLÍTICA, 2016., Praga: [s.n.], 2016.

ZANELLA, M. A.; DUNCAN, J. **The UN's most inclusive body at a crossroads**. Food Governance, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/tgbOqa>. Acesso em: set. 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FUKUDA-PARR, S.; ORR, A. **The MDG hunger target and the contested visions of food security**. Boston: Harvard School of Public Health, maio 2013. (Working Paper Series).

LEE, R. **Food security and food sovereignty**. Reino Unido: Centre for Rural Economy, mar. 2007. (Discussion Paper, n. 11).

CAPÍTULO 11

A DIPLOMACIA DO COMBATE À FOME E A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO SEIO DA ONU E DA FAO

Paulo Afonso Velasco Júnior[1]

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vem buscando, por intermédio de sua política externa, contribuir para uma ordem internacional mais justa e inclusiva, atenta às demandas dos países do Sul global. Considerando um cenário internacional que tende crescentemente para a multipolaridade, cumpre promover os ajustes necessários que viabilizem a construção de mecanismos de governança global mais representativos.

Nesse sentido, os esforços da diplomacia brasileira em favor de um multilateralismo de reciprocidade têm sido emblemáticos, em paralelo à disposição e à capacidade do país em assumir crescentes responsabilidades nos foros internacionais, conforme verificado ao longo das duas últimas décadas. A agenda do desenvolvimento, por exemplo, tem no Brasil um ativo contribuinte, engajado desde os anos 1990 no lançamento de diversas iniciativas no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), como a Agenda para o Desenvolvimento (1995), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM (2000) e, mais recentemente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (2015).

O ativismo brasileiro no tema pode ser medido não só na participação do país em esforços onusianos diversos, como a Ação Global contra a Fome e a Pobreza (2004), mas também a partir da contribuição marcante na promoção e na consolidação de conceitos e abordagens mais afeitas às necessidades dos países em desenvolvimento. Nesse âmbito, têm destaque a ideia de segurança alimentar e nutricional (SAN) e a replicação no exterior de experiências bem-sucedidas no país, como no caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), adotado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) como modelo para países diversos da África e da América Latina e Caribe.

1. Doutor em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2013). Mestre em relações internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2004). Atualmente, é professor adjunto de política internacional do Departamento de Relações Internacionais da UERJ e professor do rograma de pós-graduação em elações internacionais da UERJ.

Este capítulo discute, então, o engajamento da diplomacia brasileira em ações de combate à fome no mundo, defendendo a ideia de que o ativismo do país no tema é caudatário de uma política externa em busca de protagonismo internacional e comprometida com o avanço de conceitos e práticas mais afeitos às necessidades do Sul global. Para além de simples casuísmo ou solidariedade, o Brasil empenhou-se na superação de visões tradicionais e estreitas sobre desenvolvimento adotadas em distintas organizações internacionais.

O capítulo está dividido em sete seções, incluindo-se esta introdução. A segunda apresenta a evolução histórica do conceito de desenvolvimento e de cooperação internacional na ONU. A terceira discute a cooperação internacional no período pós-Guerra Fria. A quarta avalia o alcance e a contribuição do Brasil para certas iniciativas desenvolvidas no seio da ONU e da FAO. A quinta discorre sobre a segurança humana e a segurança alimentar. A sexta apresenta a relação histórica entre o Brasil e a FAO, bem como as contribuições recentes do país para esse órgão. A sétima seção consiste nas considerações finais.

2 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO NA ONU

É relevante observar que houve uma variação em termos do foco atribuído pela ONU às discussões sobre o desenvolvimento ao longo de sua trajetória, desde meados do século passado. Nesse sentido, Machado e Pamplona (2008) apontam para uma associação quase originária entre a busca pela promoção da segurança internacional e a atuação no intuito de reduzir as desigualdades socioeconômicas no sistema internacional. No que tange à agenda de desenvolvimento, a ONU teria sido muito influenciada, nas décadas de 1940 e 1950, pelos ideais keynesianos consagrados no pós-Grande Depressão, baseados no Estado como promotor prioritário e influenciados de forma fundamental pela ideologia nascente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que valorizava a industrialização dos países periféricos como forma de reduzir o hiato em matéria de desenvolvimento (*op. cit.*).

Como resultado, essa conjuntura resultou nas primeiras atividades de aconselhamento e assistência técnica para a promoção do desenvolvimento econômico dos países, culminando na denominação da década de 1960 pela ONU como a *década do desenvolvimento*, período no qual, além do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), foram criadas outras esferas para a discussão do tema, como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad) e o Programa Mundial de Alimentos – PMA (Machado e Pamplona, 2008). Segundo Jolly (2005), esse teor economicista no tratamento da questão teria se estendido até a década de 1970, quando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adentrou a discussão, com o intuito de expandir as políticas desenvolvimentistas em direção à promoção e à manutenção de postos de trabalho, com vistas a reduzir os níveis de pobreza nos países em desenvolvimento.

A agenda de desenvolvimento da ONU foi então sendo expandida, também por conta da sucessão de conferências internacionais sobre diversos temas, como meio ambiente, combate à fome, ciência e tecnologia, entre outras questões relacionadas ao desenvolvimento, que se tornaram progressivamente mais frequentes (Jolly, 2005).

Uma ruptura pôde ser percebida nessa retrospectiva durante a década de 1980, num contexto em que a instabilidade financeira global e o quadro de importante endividamento de países periféricos foram fatores centrais para o retrocesso percebido na discussão sobre o desenvolvimento na organização. Jolly (2005) argumenta que, nesse momento, as instituições originadas em Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI) assumiram o centro das decisões em matéria de política econômica no plano internacional e determinaram foco prioritário na promoção de ajustes estruturais, com o intuito de restabelecer a estabilidade das economias, restando à ONU a função de constituir um contraponto crítico, mas construtivo, nas discussões em matéria de desenvolvimento.

Nesse cenário, prevaleceram as pressões pela adoção de um receituário monetarista e de restrição de gastos públicos, com efeitos nocivos sobre os indicadores sociais dos países em desenvolvimento e com menor desenvolvimento relativo, tendo havido um aumento na concentração de renda e piora nos indicadores de pobreza e fome em diversas regiões.

Ainda assim, esse momento de relativa subordinação à ortodoxia de Bretton Woods se mostrou de fundamental importância para que se intensificasse a discussão conceitual sobre o tema no interior da ONU, permitindo uma abertura à multidisciplinaridade no tratamento da agenda de desenvolvimento, que se expressou de maneira mais premente por meio da publicação anual, a partir de 1990, dos relatórios de desenvolvimento humano (RDHs) pelo Pnud.

Em meio a esse momento de intensificação do debate intelectual e repaginação conceitual, as ideias de Amartya Sen ressoaram de maneira profunda nas discussões promovidas no Pnud, quando do processo de refinamento da noção de desenvolvimento humano. Sen, premiado economista indiano cujo estudo está voltado à discussão sobre o bem-estar e o desenvolvimento, elaborou ideias que, somadas, conformaram aquilo que ficou conhecido por abordagem das capacidades, que ultimamente se configurou enquanto base teórica da atuação do Pnud, a partir da década de 1990.

Para Clark (2006), a abordagem de Sen foi pretendida como uma alternativa crítica às análises econômicas tradicionais de bem-estar, que tomavam, como medidas para a mensuração do desenvolvimento humano, aspectos como a expansão da oferta de bens e serviços ou a expansão da utilidade ou satisfação entre os indivíduos. Esses indicadores seriam inadequados na ótica de Sen, para quem uma abordagem mais

correta deveria se basear nas funcionalidades e capacidades humanas. A premissa central da abordagem em questão é que o objetivo fundamental do desenvolvimento humano deve ser a expansão das capacidades dos indivíduos, e não o mero crescimento econômico, ainda que este seja necessário para o desenvolvimento.

Segundo Sen (2003), haveria uma confusão na relação entre fins e meios quando o assunto é desenvolvimento, dado que as abordagens tradicionais entendem a prosperidade econômica como o objetivo final, e não o intermediário, o que seria um grave problema, tendo em vista que não há uma relação direta entre o crescimento econômico e a melhoria na qualidade de vida dos indivíduos. Assim sendo, na abordagem das capacidades por ele proposta, a qualidade de vida seria afetada pela variação nas capacidades dos indivíduos, sendo essas capacidades reflexo das diversas combinações de funcionalidades acessíveis a cada indivíduo – ou seja, a liberdade que a pessoa tem para escolher entre formas distintas de viver (*op. cit.*). A funcionalidade, por sua vez, deve ser compreendida como "o uso que uma pessoa faz das mercadorias sob seu controle" (Clark, 2006, p. 34, tradução nossa). Amartya Sen pondera que:

> a concentração em capacidades distintas conduz, por sua própria natureza, a uma abordagem pluralista. De fato, isso aponta para a necessidade de se observar o desenvolvimento como uma combinação de diferentes processos, mais do que a extensão de alguma medida aparentemente homogênea, como renda real ou utilidade. As coisas que as pessoas valorizam fazer ou ser podem ser bem variadas, e as capacidades valiosas variam desde liberdades elementares, como *ser livre da fome e da desnutrição*, até habilidades complexas, como alcançar o respeito próprio e a participação social. O desafio do desenvolvimento humano demanda que se dê atenção a uma variedade de preocupações setoriais e a uma combinação de processos econômicos e sociais (Sen, 2003, p. 54, tradução nossa e grifo nosso).[2]

Como resultado, tem-se que a abordagem das capacidades entende o desenvolvimento humano como um processo essencialmente de retirada de obstáculos àquilo que o indivíduo pode fazer ou realizar em sua vida, como o analfabetismo, o acesso precário à educação e à alimentação e a privação de direitos civis (Fukuda-Parr, 2003). Verifica-se, pois, que há uma preocupação em ir além da verificação da renda *per capita* enquanto medida do bem-estar das sociedades, tampouco se recaindo sobre índices passíveis de questionamento, como o nível de "felicidade" dos indivíduos (Machado e Pamplona, 2008).

---

2. *"The concentration on distinct capabilities entails, by its very nature, pluralist approach. Indeed, it points to the necessity of seeing development as a combination of distinct processes, rather than as the expansion of some apparently homogeneous magnitude such as real income or utility. The things that people value doing or being can be quite diverse, and the valuable capabilities vary from such elementary freedoms as being free from hunger and undernourishment to such complex abilities as achieving self-respect and social participation. The challenge of human development demands attention being paid to a variety of sectoral concerns and a combination of social and economic processes".*

Ainda no que se refere à abordagem proposta por Sen, há de se fazer menção à centralidade assumida pela noção de liberdade na persecução do desenvolvimento. Em sua notável obra *Development as Freedom*, Sen (1999) associa o desenvolvimento à condição de que sejam removidas as fontes principais de falta de liberdade, como a pobreza, a fome, a tirania, as oportunidades econômicas insuficientes, as violações sistemáticas dos direitos sociais, a repressão estatal, entre outras. As diversas liberdades constituem, portanto, simultaneamente, meios e fins no processo de desenvolvimento humano e reforçam umas às outras (*op. cit.*). Essas considerações teóricas foram transpostas à narrativa oficial do Pnud ao longo dos anos; fenômeno perceptível mesmo nos documentos de publicação mais recente, como o *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 2014:

> Um aspecto central do desenvolvimento humano é ter a liberdade para viver a vida que a pessoa valoriza, poder gerir os seus assuntos adequadamente. Maiores capacidades, particularmente em educação, ampliam a agência humana (a capacidade de fazer escolhas). É um tipo de liberdade (a liberdade de agir). Mas maiores capacidades podem não ser suficientes. Para se ter agência plena, as pessoas também precisam ser livres de constrangimentos sociais, institucionais e quaisquer outros que inibam a sua capacidade de agir (Pnud, 2014, p. 24, tradução nossa).[3]

A ampliação da discussão em torno do desenvolvimento acabou por servir de estímulo à publicação dos RDHs, a partir de 1990. Essas publicações periódicas constituíram uma voz autônoma nas discussões sobre desenvolvimento conduzidas no Sistema das Nações Unidas e contribuíram para a redefinição do conceito de desenvolvimento humano não mais como a ampliação de capital humano para apoiar o crescimento econômico, mas sim enquanto a expansão do bem-estar humano (Gasper, 2002). Essa "revolução conceitual" empreendida a partir do lançamento dos RDHs foi consideravelmente estimulada pelo conjunto de críticas que emergiram, mais latentes desde o início da década de 1990, quanto à ausência de um marco conceitual claro para as ações promovidas pelo Pnud, que motivava alegações de o programa ser genérico demais em sua estratégia de promoção do desenvolvimento (Machado e Pamplona, 2008). Segundo esses autores,

> não existia uma área focal para as intervenções do Pnud e isto se dava de maneira deliberada. Isso era visto como reflexo da neutralidade do Pnud e da soberania dos países receptores de recursos em suas escolhas de operações de desenvolvimento. Desta forma, o Pnud daria mais importância à questão de sua neutralidade e da soberania dos países receptores do que a uma estratégia definida para políticas de

3. *"A core aspect of human development is having the freedom to live a life that one values, to manage one's affairs adequately. Higher capabilities, particularly in education, advance human agency—people's capacity to make choices. It is a type of freedom—the freedom to act. But higher capabilities may not be enough. To have full agency, people also need to be free of social, institutional and other constraints that inhibit their ability to act".*

> desenvolvimento. Esta falta de orientação estratégica faria com que os principais países doadores de recursos ao Pnud o vissem como uma agência que fornecia recursos sob condições demasiadamente suaves e sem critério ou orientação (Machado e Pamplona, 2008, p. 60).

Mahbub ul Haq, renomado economista paquistanês, teve papel fundamental na inauguração dos RDHs, pois entendia que o desenvolvimento humano deveria abarcar de maneira mais relevante as questões de equidade, sustentabilidade, produtividade e empoderamento e que os efeitos das questões econômicas sobre os indivíduos deveriam ser aspecto central das discussões (Machado, 2007). Desta forma, o indivíduo passou a ser compreendido não apenas como o principal meio para a promoção do desenvolvimento, mas também como o fim, o propósito desse processo, ultimamente conformando uma nova concepção de desenvolvimento humano que preconizava o bem-estar e se propunha a oferecer uma estrutura de recomendações flexível, para auxiliar a definição de políticas públicas para sua promoção (Fukuda-Parr, 2003).

É importante destacar que a dimensão da sustentabilidade foi agregada à perspectiva do desenvolvimento humano apenas em meados da década de 1990. Para que isso se desse, houve uma importante influência da série de reuniões e estudos internacionais voltados ao tema do meio ambiente à época (Machado, 2007). Um marco para os avanços nessa frente teria sido, segundo Machado (2007), a United Nations Conference on the Human Environment (Unche) realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972; ocasião na qual se colocou no centro das atenções a questão ambiental, inclusive resultando na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma).

Percebeu-se um reiterado esforço no sentido de estabelecer uma definição oficial para o conceito de desenvolvimento sustentável, a qual foi consagrada no *Relatório Bruntland*, documento redigido a partir da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, iniciada em 1983 e presidida pela ex-primeira ministra da Noruega Gro Harlem Bruntland. No relatório em questão, definiu-se o desenvolvimento sustentável como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias Necessidades" (Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988, p. 46). Negou-se, a partir desta definição, a existência de uma contradição fundamental entre a conservação dos recursos naturais e o crescimento econômico (Machado, 2007), e instaurou-se assim um novo cenário propício ao aprofundamento das discussões ambientais nas arenas internacionais e no qual houve uma ampliação considerável de organizações não governamentais (ONGs) voltadas ao ativismo ambiental.

Essa questão da sustentabilidade foi incorporada à perspectiva do desenvolvimento humano muito por iniciativa de Mahbub Ul Haq, para quem a definição oferecida pelo *Relatório Bruntland*, ainda que de grande valia ao prosseguimento das discussões, deveria ser repensada para que pudesse passar de um *slogan* para um programa mais concreto de ações (Machado, 2007). Nesse sentido, Haq (1995) entendia que a questão do meio ambiente deveria ser incorporada à perspectiva do indivíduo, conformando-se a noção de desenvolvimento humano sustentável:

> O debate ambiental deve ser orientado por uma perspectiva humana para livrar-se dos excessos dos fanáticos ambientalistas, que comumente parecem mais interessados em salvar árvores do que pessoas. Um conceito mais adequado é, portanto, o desenvolvimento humano sustentável, colocando-se o indivíduo no centro do debate ambiental. Se o conceito-base for desenvolvimento humano sustentável, cada geração deve satisfazer a suas necessidades sem incorrer em dívidas que não tenha como pagar (Haq, 1995, p. 78, tradução nossa).[4]

Esse conceito idealizado por Haq começou a ser incorporado ao discurso oficial do Pnud por meio do *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1992, muito influenciado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida naquele ano no Rio de Janeiro, mas apenas em 1994 foi tratado de maneira mais extensa no RDH daquele ano, o que atesta que a dimensão humana antecedeu a discussão sobre a sustentabilidade do desenvolvimento quando da definição do paradigma de atuação do Pnud (Machado, 2007).

Os anos 1990 foram, então, fundamentais para o avanço conceitual e semântico da ideia de desenvolvimento na ONU. Graças à influência de nomes como Sen e Haq, consagrou-se o compromisso com a centralidade do indivíduo, afirmando-se novas formas de medir o desenvolvimento, como o índice de desenvolvimento humano (IDH) e os RDHs. O que sobressai é tanto a importância de levar em conta as capacidades e as liberdades dos indivíduos para avaliar seu bem-estar – liberdade para viver sem miséria ou fome, por exemplo –, indo muito além da frieza de números como a renda *per capita,* quanto a necessidade de incluir variáveis como sustentabilidade, equidade e empoderamento, para apreciar o alcance do desenvolvimento da pessoa humana.

Em paralelo, o fim da Guerra Fria introduziu nova orientação para a cooperação internacional, agora livre dos constrangimentos e da influência da bipolaridade. Os resultados, contudo, ficaram aquém das expectativas dos povos de países em desenvolvimento e com menor desenvolvimento relativo.

---

4. *"The environmental debate must be given a human perspective to save it from the excesses of environmental fanatics, who often seem more interested in saving trees than in saving people. A more meaningful concept, therefore is sustainable human development, putting people at the centre of the environmental debate. If the basic concept is sustainable human development, each generation must meet its needs without incurring debts it cannot repay".*

3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

Os esforços e os discursos no pós-Guerra Fria centraram-se na construção de uma economia global, fundamentada no livre comércio, que se viabiliza pela expansão das corporações multinacionais e por meio de políticas que diminuíssem, quiçá excluíssem, as barreiras protecionistas praticadas pelo mercado. O fator desencadeador dessas mudanças residia no aumento da pobreza dos países da América Latina, da Ásia e da África durante os anos 1980.[5]

Os esforços prioritariamente visavam garantir o atendimento às necessidades básicas, fundamentais para que se diminuísse a pobreza. A partir da década de 1990, consolidaram-se, conforme exposto por Kraychete (2012, p. 254) as diretrizes, que são os maiores desafios para o desenvolvimento global: "(1) investir no ser humano; (2) patrocinar ambiente favorável ao empreendedorismo; (3) integrar as economias com a dinâmica internacional; (4) garantir a estabilidade econômica".

Amorim ([s.d.]) esclarece, contudo, que o que se vislumbrou para o desenvolvimento pela cooperação internacional e por meio do avanço de uma economia de mercado não se traduziu em uma cooperação à altura das necessidades dos menos favorecidos, salientando, inclusive, que em determinados instantes e espaços ocorreu o agravamento da condição de marginalização.

Conforme Lopes (2008), mesmo que se tenha afirmado uma cooperação multilateral, ainda se verificava a cooperação em termos de assistência ou ajuda, prevalecendo em muitos casos os arranjos tradicionais – ou seja, aqueles que fluem do Norte para o Sul e se configuram por um acordo entre o doador e o receptor, mas implicam que o processo cooperativo ocorra a partir dos interesses e das prerrogativas do doador.[6]

Santos e Carrion (2011) relatam que, de fato, até bem pouco tempo atrás, a iniciativa partia dos países desenvolvidos no sentido de auxiliar os países subdesenvolvidos, normalmente no sentido Norte-Sul. Nos últimos tempos, contudo, têm sido observadas mudanças nesse sentido, e países em desenvolvimento têm conduzido iniciativas de cooperação, como é o caso do Brasil.

5. No caso da América Latina, por exemplo, dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) mostram que o número de pessoas afetadas pela pobreza na região passou de 136 milhões, em 1980, para 204 milhões, em 1990, e o número de pessoas vivendo abaixo da linha da miséria pulou de 62 milhões para 95 milhões naquele período.

6. Trata-se de cooperação vertical, possuindo caráter essencialmente assistencial e concentrando-se na transferência de técnicas e conhecimentos dos países centrais aos países periféricos, ficando estes limitados a uma postura passiva e de certa submissão.

4 O BRASIL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

O tema do desenvolvimento não é novo na política externa brasileira, constituindo, na verdade, um dos pilares a nortear a definição das estratégias internacionais do país. É possível reconhecer, de fato, que, por sofrer de uma "suficiência congênita", o Brasil concentrou seus esforços não na conquista de território ou espaço, mas na satisfação da grande necessidade e carência nacional – ou seja, o desenvolvimento.

A relação entre política externa e desenvolvimento é verdadeiramente marcante e aparece em distintos momentos. Na proposta da Operação Pan-Americana (OPA) do governo Juscelino Kubitschek, por exemplo, entendia-se que pobreza gerava subversão e que a estabilidade da América Latina dependia do desenvolvimento dos países da região. Na década seguinte, foi emblemático o discurso do chanceler Araújo Castro na ONU, destacando os três Ds que orientavam a atuação do Brasil no mundo: desenvolvimento, desarmamento e descolonização. Mais uma vez, agora no seio da política externa independente, o Brasil afirmava o seu compromisso com a superação do atraso e da pobreza.

Na década passada, durante o governo Lula da Silva, o chanceler Celso Amorim chegou a enunciar os novos três Ds da diplomacia brasileira, colocando o desenvolvimento ao lado da democracia e dos direitos humanos.

A defesa do desenvolvimento sempre fez parte, portanto, das iniciativas e da ação internacional do Brasil. Durante os anos 1960, foi destacada a atuação brasileira junto ao então chamado terceiro mundo, articulando-se em grupos como o G77, criado em 1964 e comprometido a pressionar, sobretudo, por um comércio internacional mais justo nas Unctad, e o G24, criado em 1971 e voltado para a defesa de um sistema financeiro internacional mais representativo e atento às necessidades dos países em desenvolvimento.

Era comum perceber o Brasil articulado em favor de demandas como o tratamento especial e diferenciado no seio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), o acesso a empréstimos e financiamentos a juros mais baixos, o recebimento de cooperação técnica e o perdão de dívidas. A atuação em favor do desenvolvimento resumia-se, assim, a uma postura quase que exclusivamente demandante, de cunho fortemente ideológico, sob a bandeira do pensamento terceiro-mundista.

Nos anos 1970, durante o governo Ernesto Geisel, o Brasil começaria a utilizar a cooperação internacional com objetivos políticos junto a parceiros da América Latina e aos países recém-independentes da África, no âmbito do chamado *pragmatismo responsável e ecumênico*. Segundo Felipe Albuquerque:

> compreendia-se, pela primeira vez, que a política externa poderia valer-se da cooperação como forma de assegurar e de difundir a imagem do país, além de angariar oportunidades comerciais e econômicas. O país buscava, sendo receptor de cooperações,

> o seu próprio desenvolvimento. Já como provedor, esperava aprofundar as relações com os países em desenvolvimento, o que poderia reforçar os pleitos brasileiros em foros internacionais (Albuquerque, 2013, p. 137).

Essa semente de cooperação, tendo o Brasil como provedor, foi consolidada somente no fim da década seguinte, com o surgimento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), assim como a percepção de que os ganhos poderiam ser mais do que simplesmente econômicos. Para Felipe Albuquerque, "a Agência foi estruturada com atribuições legais de negociar, coordenar, implementar e acompanhar programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base em acordos firmados entre o Brasil e outros países e instituições internacionais" (Albuquerque, 2013, p. 137).

A redemocratização do final dos anos 1980 e do início dos anos 1990 levou à renovação das credenciais do país (Fonseca Júnior, 1998), estimulando uma acentuada aproximação dos regimes internacionais. Percebia-se o surgimento de uma nova estratégia de inserção internacional, chamada por Gelson Fonseca Júnior de "autonomia pela participação", que substituía a estratégia anterior de "autonomia pela distância" (*op. cit.*). Buscava-se, assim, superar a condição de mero espectador e alcançar uma maior presença na cena internacional.

A evolução na posição do Brasil junto ao regime internacional de direitos humanos constitui bom exemplo e aponta para a perspectiva de aumento da legitimidade na atuação externa do país. É bom reconhecer que, com o fim da Guerra Fria, houve um aumento nas fontes de legitimidade para um maior número de Estados, assim como para a sociedade civil, as organizações internacionais e as organizações não governamentais. São verdadeiramente as circunstâncias históricas que determinam o que é possível e legítimo propor e defender no plano das relações internacionais e também quem é legítimo ou não para propor (Fonseca Júnior, 1998).

A legitimidade internacional, entendida como o grau mínimo para que as relações internacionais possam acontecer, reside no processo de reconhecimento mútuo da condição de *player* – ou seja, cabe aos Estados serem reconhecidos dessa forma. É possível, então, que um Estado com pouco poder obtenha "tais credenciais de legitimidade que lhe permita uma atuação expressiva no processo internacional" (Fonseca Júnior, 1998, p. 160). Assim, potências médias como o Brasil podem propor agendas legítimas quando reconhecidas pelos outros atores (Leite, 2015).

Naquela década, conforme comentado antes, a própria concepção de desenvolvimento ganha crescente complexidade, sendo notável o trabalho de Amartya Sen, que descreve o desenvolvimento como um processo de expansão das reais liberdades gozadas pelos indivíduos. Focado na liberdade humana, ele descreve o desenvolvimento como algo além dos indicadores como produto interno bruto

(PIB) e industrialização. Oportunidades sociais, direitos políticos e civis, transparência e segurança também entram no cálculo das liberdades humanas, sendo fundamentais para a conquista do desenvolvimento (Sen, 1999).

As restrições de liberdade resultantes do subdesenvolvimento devem, portanto, estimular iniciativas de cooperação para o desenvolvimento social, ao lado de outras voltadas para o aumento do PIB e das exportações dos países. A evolução do conceito de desenvolvimento não somente deu-se no meio acadêmico, mas também se verifica igualmente na evolução dos acordos de cooperação internacional. Acordos do tipo Norte-Sul convivem ao lado do aumento expressivo dos acordos do tipo Sul-Sul, que apresentam boa avaliação por parte dos países recipiendários.[7] Essa nova forma de enxergar o desenvolvimento coloca o Brasil ultimamente em uma posição estratégica para definir agendas e ser um ator legítimo em assuntos internacionais relacionados, por exemplo, à redução da fome e da pobreza.

Nesse cenário, percebe-se também uma crescente relação entre segurança e desenvolvimento. Assim, o tema mais tradicional das relações internacionais passa a ser condicionado ao próprio avanço do desenvolvimento de Estados e indivíduos. Nas últimas duas décadas, temas de alcance transnacional como as migrações, o tráfico de entorpecentes e as pandemias, como tuberculose, malária, HIV/AIDS e, mais recentemente, o ebola, constituem fatores que estimulam ações solidárias em favor do desenvolvimento de outros Estados (Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2003). A segurança dos Estados passou a depender verdadeiramente de questões ligadas ao desenvolvimento (Leite, 2015).

Durante boa parte dos anos 1990, contudo, o foco da política externa brasileira estava muito voltado para a conquista de credibilidade internacional, notadamente com a estratégia de aproximação de regimes internacionais e de consolidação da estabilidade macroeconômica, e o tema do desenvolvimento humano só ganharia mais espaço na década seguinte. De fato, até os anos 2000, as iniciativas de cooperação com protagonismo brasileiro aconteciam principalmente no âmbito sul-americano. Os países da região eram os grandes destinatários das iniciativas de cooperação para desenvolvimento do Brasil, com economias mais frágeis e necessidades que poderiam ser supridas pela potência regional.

Ainda no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, surgiram as negociações com Índia e África do Sul em favor do licenciamento compulsório de fármacos; pilar importante para as políticas públicas na área de saúde a serem desenvolvidas por países em desenvolvimento. Nos anos 2000, percebe-se com clareza o engajamento brasileiro na promoção de um desenvolvimento mais humano.

7. Na cooperação horizontal, além de haver custos menores, objetivam-se o desenvolvimento da infraestrutura humana e a geração de fluxo de conhecimento para a instituição local, evitando-se uma dependência permanente.

A ativa participação do país na Cúpula de Nova Iorque, que lançou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000, representava bem a ênfase que começava a ser dada pelo país a um desenvolvimento mais multidimensional, com viés econômico e social. O Brasil, até então tradicional receptor de cooperação, passava a firmar-se como importante doador internacional. O Brasil revelava inequívoca disposição de assumir crescentes responsabilidades na agenda internacional, em temas diversos, mas principalmente em aqueles concernentes à promoção de uma ordem internacional mais justa e inclusiva.

Com o fim da Guerra Fria e do mundo bipolar, abriu-se espaço efetivamente para novos atores e para a difusão de poder, assim como se tornou possível almejar um multilateralismo de reciprocidade, enfatizado pelas potências médias, que buscavam uma maneira de influenciar assuntos de importância global. Considerado mais legítimo e eficaz, por revelar maior horizontalidade nas decisões e por reduzir os custos de transação, esse multilateralismo também abriu novas possibilidades para se ampliar e democratizar a cooperação para o desenvolvimento (Lima e Hirst, 2006).

Aliás, a ascensão de novos atores com agência na cena internacional, especialmente do chamado Sul global, como Brasil, Índia, Indonésia, África do Sul, China, entre outros, foi possível não só devido à disposição de arcar com os custos para a construção de uma nova ordem, mas também pela reunião de capacidades materiais suficientes para assumirem maiores responsabilidades (Ikenberry, 2000). Transformações sistêmicas e domésticas foram necessárias para permitir essa participação mais ativa das potências médias e mudaram o entendimento desses países acerca de seu posicionamento, já que a busca por uma governança global mais representativa e de uma ordem mais justa e inclusiva deixou de ser feita somente a partir de demandas aos países centrais, e hoje conta com a oferta de ajuda e soluções das próprias potências médias.

A ideia de desenvolvimento adotada no Brasil passou a enfatizar os indivíduos e a elevação do seu bem-estar e nível de renda. As políticas redistributivas e de inclusão social promovidas a partir dos anos 2000 buscaram atacar problemas crônicos, como a pobreza extrema e a fome, aumentando sobremaneira o percentual de brasileiros incluídos na chamada classe média. De fato, a adoção de programas como o Fome Zero e o Bolsa Família, além do aumento real do salário mínimo, produziu resultados palpáveis. Segundo Bosch e Gaitán (2008), só entre 2003 e 2007, houve uma redução da pobreza em quase 20%, tendo a renda dos mais pobres crescido naquele período cerca de 4,5% ao ano (a.a.). Coerente com a orientação doméstica assumida pelos governos progressistas no poder, o Brasil passou a ampliar também o seu engajamento em ações internacionais voltadas para um desenvolvimento inclusivo.

A atuação em favor do desenvolvimento não mais se limita à postura demandante de décadas anteriores, mas reflete um maior ativismo, tendo ascendido o país à condição de "doador emergente" (Hirst e Lima, 2009; Hirst, Lima e Pinheiro, 2010). De fato, o Brasil assume inédita postura proativa e propositiva na promoção do desenvolvimento social ou humano, especialmente em temas como saúde e agricultura.

A cooperação Sul-Sul executada pelo Brasil pauta-se em alguns princípios fundamentais, como a horizontalidade, o caráter *demand-driven* e a ausência de condicionalidades, assumindo-se como desinteressada. Há, de fato, uma preocupação em incluir os países parceiros – termo preferido ao de país recipiendário, para revelar maior equilíbrio – na definição dos objetivos e das características dos projetos, bem como um compromisso em evitar contrapartidas diretas ou a típica lógica de barganha característica da cooperação Norte-Sul tradicional.

Essas características são compatíveis com uma política externa de caráter marcadamente universalista, interessada na ampla diversificação de parcerias e na conquista de espaço crescente em áreas remotas e distantes do entorno geográfico mais imediato. A busca por uma globalização mais justa e menos assimétrica, com Estados centrais e periféricos buscando soluções concertadas para problemas transfronteiriços, sempre em favor do bem-estar e da dignidade dos indivíduos, independentemente de nacionalidade, raça, gênero ou crença, tornou-se objetivo norteador da política externa brasileira contemporânea (Lima, 2010).

A política externa brasileira contemporânea caracteriza-se, de fato, por uma retomada da ênfase ao desenvolvimento, promovendo iniciativas marcantes na cena internacional, especialmente em temas como o combate à fome e à miséria. Teve destaque, por exemplo, a criação, em 2004, do Fundo Fiduciário Ibas para o Alívio da Pobreza e da Fome, ao abrigo do Pnud, com o intuito de financiar e reproduzir projetos sociais bem-sucedidos em países de menor desenvolvimento relativo. Também em 2004, o Brasil participou, juntamente com países como França e Chile, do lançamento na ONU da Ação Global Contra a Fome e a Pobreza, que resultaria em ações concretas, como no estabelecimento em 2006 da Central Internacional para a Compra de Medicamentos (Unitaid), esforço multiltateral no enfrentamento das três doenças que mais afetam os países em desenvolvimento e prejudicam seus esforços para superação da fome e da pobreza: AIDS, malária e tuberculose.

Em paralelo, a lógica da cooperação Sul-Sul tem reforçado os laços do Brasil com países em desenvolvimento e com menor desenvolvimento relativo de diversas regiões, como Caribe, América Latina e África. Tudo isso ajudou na conquista de legitimidade internacional para o país e na sua afirmação como uma espécie de representante das demandas do mundo em desenvolvimento. São marcantes, por

exemplo, as posições assumidas pelo Brasil em favor das ideias de tratamento especial e diferenciado e do princípio de "responsabilidades comuns, porém diferenciadas", em foros como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e as Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (COPs).

Essa estratégia desenvolvimentista e de solidariedade periférica é combinada com a busca por maior projeção internacional, própria de uma potência média disposta a assumir crescente ônus e presença na agenda internacional. Reconhece-se, então, que o diálogo Sul-Sul não conduz a um isolamento em face de potências mundiais estabelecidas ou a uma lógica confrontacionista com o *status quo*.

Ao mesmo tempo que o Brasil reforça o diálogo com Índia, Nigéria, África do Sul e China, o país busca consolidar e ampliar o entendimento e a confiança mútua com os Estados Unidos e os países da União Europeia. Não são, de fato, estratégias excludentes ou incompatíveis, e a diplomacia brasileira tem consciência dos riscos de uma inserção internacional em bases essencialmente ideológicas ou voluntaristas. Preservar o pragmatismo nas diretrizes de política externa tem sido um compromisso observado, não obstante alguns momentos pontuais de maior ideologização (Velasco Júnior, 2011).

Maria Regina Soares de Lima confirma esse compromisso com o pragmatismo, como um dos vetores conceituais da política externa brasileira da última década, ao lado da autonomia e da não indiferença:

> O terceiro vetor conceitual é o pragmatismo da conduta externa, principal legado institucional da burocracia diplomática. Este se manifesta, por exemplo, na constituição do G-20, no âmbito das negociações multilaterais; na formação do G-3, que inclui Índia, Brasil e África do Sul; na importância conferida ao relacionamento com a China; na constituição do G-4 e, mesmo, na tentativa de limitar o espaço de questões conflituosas com os EUA. Movem essas iniciativas o objetivo do exercício de um papel protagônico internacional, mas que redundem em benefícios para o país (Lima, 2005, p. 19).

> Da perspectiva do atual governo, a cooperação Sul-Sul não substitui o relacionamento com os EUA e a União Europeia, mas representa uma oportunidade de ampliação do comércio exterior. (…) A imagem de vários tabuleiros diplomáticos, parte da tradição da política externa, é retomada nesta figuração da ação internacional (*op. cit.*, p. 20).

A caracterização da política externa do governo Lula como sendo pautada por uma "autonomia pela diversificação", segundo Vigevani e Cepaluni (2007), indica que o anseio do país é por pluralizar ao máximo as parcerias no plano internacional, consolidando uma presença verdadeiramente universalista. Diversificação, aliás, não pode ser entendida como substituição de parcerias, daí a importância de preservar as parcerias tradicionais ao lado das novas parcerias do Sul global. No caso das ações em favor do desenvolvimento, o Brasil combina iniciativas Sul-Sul

com mecanismos de cooperação triangular, ao lado de países desenvolvidos como Alemanha, Estados Unidos ou Japão. Não há, portanto, estratégias excludentes no tocante à inserção universalista do Brasil no mundo ou relativas à sua cooperação para o desenvolvimento.

O mundo multipolar que conhecemos hoje apresenta uma gama de agendas muito maior que a dos anos de Guerra Fria, assim como uma grande quantidade de instituições multilaterais para tratar desses assuntos, sejam eles regionais ou globais. As potências médias, como o Brasil, são países que têm vontade e capacidade de participar dessas instituições e de regimes internacionais, buscando uma ordem internacional mais equânime e justa. Não obstante a existência ainda de profundas assimetrias entre países centrais e periféricos, com temas como a reforma do Conselho de Segurança sendo postergados por anos, é inegável o avanço dos países emergentes em assuntos de grande relevância, como sistema financeiro, missões de paz e promoção do desenvolvimento.

A cooperação para o desenvolvimento é tema de grande atualidade, por exemplo, nas relações entre Brasil e África. De fato, esta última vem sendo alvo de diversas iniciativas da diplomacia brasileira voltadas para o alívio de mazelas como a fome e a miséria. No plano multilateral, é emblemática a atuação destacada do Brasil no lançamento da Ação Global Contra a Fome e a Pobreza no seio da ONU e, também, na ajuda internacional para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Tem destaque também a cooperação triangular do Brasil no continente, como a parceria estabelecida com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), em favor da agricultura de Moçambique.

Cabe ressaltar também as ações bilaterais do Brasil, como a emblemática atuação da Agência Brasileira de Cooperação em iniciativas de cooperação técnica para o desenvolvimento (Alves, 2013). Nesse âmbito, são notáveis as iniciativas implementadas por agências como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), com sede em Acra (Gana) desde 2006, e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com sede em Moçambique desde 2008. No primeiro caso, chama atenção o Pro-Savana, programa voltado para o desenvolvimento da agricultura na savana africana; no segundo, a fábrica de antirretrovirais implantada em Moçambique. Além dessas ações nas áreas de saúde e agricultura, também tem destaque a atuação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), com centros de formação e qualificação de mão de obra.

Além desses esforços, também é marcante o perdão de dívidas de países africanos praticado pelo Brasil desde o governo Lula da Silva, em consonância com o oitavo objetivo de desenvolvimento do milênio.

Reconhecendo igualmente a estreita relação entre segurança e desenvolvimento, percebe-se ativo engajamento do Brasil no Haiti, o país mais pobre das Américas e

com índices alarmantes de fome e desnutrição, participando de diversas ações que extrapolam a presença na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). Nesse caso, foi consolidada a ideia de não indiferença, como contraponto ao princípio clássico de não ingerência ou não intervenção. O ex-ministro Celso Amorim, em seu discurso na XXXV Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), explica a posição brasileira com o argumento de "não indiferença".

> A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não ingerência em assuntos internos, consagrados em nossa Carta. O governo do presidente Lula tem associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos como "não indiferença". Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo. A democracia deve resultar também em maior inclusão e justiça social.
>
> (…) O pleno florescimento da democracia em países mais pobres pressupõe também um ambiente internacional favorável. (…) Devemos reconhecer a existência de assimetrias entre os países do continente americano. (…) No nosso continente, há uma situação particularmente trágica. É o caso do Haiti, que (*sic*) a requerer a nossa solidariedade ativa (Amorim, 2005).

Quando se trata de política externa, o Brasil sempre manteve seu discurso pautado no princípio da não ingerência. Como pode ser visto na Constituição Federal (CF) de 1988, art. 4º inciso IV, que declara que a República Federativa do Brasil se rege nas suas relações internacionais pelo princípio da não intervenção. Ao falar de conflitos internacionais, ou de crises internas dos países, a diplomacia brasileira apostava na mediação como melhor forma de resolver os problemas. Porém, levando em consideração essa nova fase da política externa e a solidariedade aos demais Estados, o Brasil considera que é indispensável prestar assistência aos Estados necessitados. É nesse contexto que surge a diplomacia da solidariedade, utilizada para justificar a atuação da política externa brasileira em situações de crise humanitária e intervenções.

O presidente Lula, no embarque das tropas brasileiras para o Haiti, afirmou que o país estava exercendo sua responsabilidade internacional ao se comprometer em ajudar a crise haitiana, já que, de uma maneira ou de outra, a crise iria acabar gerando custos a todos, se alguma atitude não fosse tomada (Funag, 2008). Assim como o relacionamento das tropas brasileiras com a população do Haiti deveria ser motivado pela solidariedade, a ação também deveria refletir uma diplomacia solidária.

Para além da Minustah, o Brasil contribuiu com diversos projetos, contando com a atuação no país de instituições variadas, como a Embrapa, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Senai, entre outras. Wladimir Valler Filho elenca algumas iniciativas:

> dois projetos na área agrícola, para o desenvolvimento das culturas do caju e da mandioca, em parceria com a Embrapa; (…) um projeto para a promoção da inserção social através da prática esportiva, em parceria com o Unicef e o Ministério dos Esportes; (…) ações no âmbito da organização eleitoral e oferta de cooperação em matéria de votação eletrônica, em parceria com o TSE; (…) um projeto de construção do Centro de Formação Profissional, em parceria com o Senai (Valler Filho, 2007).

No âmbito da cooperação para o desenvolvimento no país mais pobre das Américas, tem destaque igualmente o Programa de Fortalecimento da Autoridade Sanitária do Haiti, consolidado a partir de acordo triangular entre Brasil, Cuba e Haiti. A Agência Brasileira de Cooperação implantou também diversos outros projetos no país, como o Estudo para a Promoção de Ações de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da Segurança Alimentar e Nutricional e a revitalização da Fazenda do Ministério da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural do Haiti, em Fond des Nègres.[8]

Percebe-se, então, que a cooperação internacional se tornou importante vetor da diplomacia brasileira, observando-se aumento significativo dos aportes financeiros, bem como das parcerias e de número e tipo de projetos a *fundo perdido*. Articulações bilaterais, trilaterais e multilaterais foram promovidas com países em diferentes níveis de desenvolvimento, contando com o suporte fundamental de atores da política doméstica. A cooperação foi durante os dois mandatos de Lula da Silva elevada à condição de política de Estado, tornando-se parte essencial na definição das estratégias internacionais do país (Albuquerque, 2013).

Conforme comentado antes, a postura não indiferente do Brasil em relação às mazelas que afligem o mundo periférico tem um efeito legitimador para a atuação internacional do país. De fato, a solidariedade para o desenvolvimento, com iniciativas variadas, como o perdão de dívidas e o engajamento de órgãos públicos como a Fiocruz e a Embrapa em atividades de combate à fome e de produção de medicamentos, contribui para o reconhecimento do Brasil como uma potência média verdadeiramente representativa dos anseios e das necessidades dos países em desenvolvimento e com menor desenvolvimento relativo.

Consequentemente, é comum ver países africanos e caribenhos apoiando pleitos brasileiros por um maior protagonismo na cena internacional, como a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, ou dando suporte à candidatura de brasileiros a cargos de comando em organizações internacionais, como durante a eleição de Roberto Azevedo como diretor-geral da OMC.

O caráter desinteressado, ou sem exigência de contrapartidas, não significa, portanto, que a cooperação brasileira para o desenvolvimento seja desprovida de ganhos

8. Informações obtidas no *site* da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Disponível em: <goo.gl/HScSt4>. Acesso em: 8 jun. 2016.

para o país ou se limite a uma ação absolutamente altruísta e solidária. A ausência de uma estratégia de barganha com o país receptor ou a inexistência de ganhos diretos e imediatos não impede a conquista de benefícios, sobretudo políticos, relacionados com a maior incidência e penetração de ideais e interesses brasileiros nesses países, ampliando o grau de diálogo, entendimento e coesão, bem como contribuindo para uma presença internacional mais firme e para uma maior legitimidade nas posições assumidas internacionalmente pelo país. A cooperação para o desenvolvimento poderia ser entendida, dessa forma, como uma iniciativa pragmática a serviço não só da redução das assimetrias globais e do combate à pobreza, mas também compatível com o interesse nacional brasileiro de consolidar o país como um *global player*.

Cumpre reconhecer, contudo, que, nos últimos anos, houve uma queda, inclusive orçamentária, nos recursos e nas iniciativas mobilizados em favor da política brasileira de cooperação para o desenvolvimento. No governo Dilma, a modalidade de cooperação técnica, por exemplo, teve seu orçamento reduzido em 25%, entre 2012 e 2014 (passando de US$ 36,9 milhões para US$ 27,8 milhões),[9] resultando num encolhimento no número de projetos de cooperação técnica executados pela ABC. Apesar dos recuos e constrangimentos percebidos, as linhas gerais do governo anterior foram mantidas, inclusive com a continuidade da presença ativa da Embrapa e da Fiocruz no exterior e da prática do perdão de dívidas a países com menor desenvolvimento relativo.

Na presidência Temer, também parece não haver o mesmo empenho nas questões ligadas à cooperação internacional do Brasil, tendo inclusive o chanceler José Serra criticado o tipo de estratégia Sul-Sul praticada até então, acusando-a, no seu discurso de posse, de "finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos". A decisão do chanceler Serra de reavaliar a pertinência na manutenção de tantas embaixadas na África e no Caribe e a adoção de medidas controversas, como a extinção da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome) e de cooperação humanitária do Itamaraty, suscita preocupações sobre o futuro das ações do país no seio da cooperação internacional para o desenvolvimento.

5 SEGURANÇA HUMANA E SEGURANÇA ALIMENTAR

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial, mas sobretudo com o fim da Guerra Fria, a preocupação com os indivíduos se tornou essencial para estudos das relações internacionais, visto que os Estados, enquanto atores centrais e unitários, não respondiam a todas as questões. Assim, o conceito de segurança humana ganhou destaque pela primeira vez no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1994.

9. Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África. *Folha de S. Paulo,* 22 mar. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/4qUnNQ>. Acesso em: 11 dez. 2016.

Segundo o Pnud, é necessário preocupar-se com os indivíduos que buscam segurança em suas vidas diárias:

> Para a maioria das pessoas, o sentimento de insegurança surge mais pelas preocupações sobre a vida diária do que pelo temor de um evento mundial cataclísmico. Elas e suas famílias terão o suficiente para comer? Elas perderão seus empregos? Suas ruas e vizinhanças estarão livres do crime? Serão torturadas por um Estado repressor? Virarão vítimas da violência de gênero? Sua religião ou etnia originarão perseguição? Na análise final, segurança humana é a criança que não morreu, a doença que não espalhou, o trabalho que não foi cortado, a tensão étnica que não explodiu em violência, o dissidente que não foi silenciado. Segurança humana não é uma preocupação com armas – é uma preocupação com a vida humana e digna (Pnud, 1994, p. 229).

Quatro características são apresentadas pelo Pnud sobre o conceito de segurança humana: a preocupação universal (ameaças comuns a todos), os componentes interdependentes (não respeita fronteiras), as intervenções preventivas com resultados melhores e o foco nos indivíduos.

A definição do Pnud também representa mudança em relação à visão tradicional de segurança, pois visa assegurá-la não por meio de armas, mas pelo desenvolvimento humano sustentável, nas sete áreas listadas por ele: segurança econômica, alimentar, médica, ambiental, pessoal, comunitária e política (Pnud, 1994).

Em 2003, a Comissão de Segurança Humana, presidida por Sadako Ogata e Amartya Sen, submeteu um relatório à ONU clamando por um novo enquadramento de segurança focado nos indivíduos. O relatório defende que a segurança seja entendida como algo interligado, considerando-se os fluxos atuais globais de bens, serviços, finanças e pessoas (Commission on Human Security, 2003).

Paris (2011) faz uma divisão próxima à do Pnud sobre os diferentes nichos da segurança humana, que seriam: segurança econômica, alimentar, ambiental, de saúde, pessoal, comunitária e política. Juntas, essas áreas supridas garantiriam uma realidade na qual os indivíduos teriam segurança, liberdade e dignidade, assim como iguais oportunidades para alcançarem seu máximo potencial humano.

A mais frequente crítica ao conceito decorre de sua amplitude, pois abrangeria tudo sem hierarquizar e traria o problema de como colocá-lo em prática (Paris, 2011). Porém, como observado por Smith (2005), essa crítica não é cabível, sendo muitas vezes utilizada por aqueles que têm interesse em manter o conceito restrito a questões de poderio militar.

O interesse pessoal de Kofi Annan, ex-secretário-geral da ONU, assim como as novas agendas trazidas a partir da década de 1990,[10] possibilitou a expansão dos estudos em segurança humana. Entretanto, até o momento, não se chegou

10. Como direito de mulheres e crianças, refugiados, discriminação racial, entre outros exemplos.

a um real consenso sobre o que constituiria o foco desses estudos, para além do fato de ter o indivíduo como objeto, e continuam a existir consideráveis desentendimentos metodológicos e conceituais sobre o real significado de segurança humana (Hampson, 2008).

A primeira concepção de segurança humana era baseada nos direitos à vida, à liberdade e à busca da felicidade, assim como na obrigação da comunidade internacional em proteger e promover esses direitos (Hampson, 2008). A segunda concepção foi humanitária. Dizendo respeito aos esforços para combater o genocídio, os crimes de guerra e as armas usadas contra civis e não combatentes. A definição tratada aqui, contudo, é mais ampla; uma segurança humana que inclui preocupações econômicas, sociais, ambientais, entre outras, que atingem o bem-estar dos indivíduos.

O objetivo da segurança humana, segundo Alkire (2002), é salvaguardar a vida humana de ameaças invasivas sem impedir a prosperidade a longo prazo. Para a literatura sobre segurança humana, a ordem e a segurança não devem se basear somente na soberania e nos Estados. Pelo contrário, o indivíduo é o centro dos estudos e sua segurança é a chave para a segurança global[11] (Hampson, 2008, p. 234).

A ameaça à segurança internacional seria qualquer evento ou processo que leve a mortes em larga escala, ou à diminuição das chances de vida, e que debilite os Estados como unidades-base do sistema internacional, como pobreza, fome, epidemias, degradação ambiental, entre outros (Unga, 2004).

Caroline Thomas chega a afirmar que "pobreza e insegurança são, em muitos aspectos, sinônimos" (Thomas, 2008, tradução nossa), pois se referem a uma condição humana caracterizada pela ausência de direitos básicos, como alimentação adequada, saúde, moradia e educação, com a expectativa de que essa situação continuará a mesma. A importância do combate à pobreza para a segurança humana confirma-se pelo fato de que a quantidade de óbitos causados pela pobreza é superior ao número resultante de conflitos armados (Thomas, 2008, p. 244).

Trabalhando com esse conceito de segurança, que entende o indivíduo como o principal ator que merece proteção, a alimentação deve ser assunto prioritário de Estados e instituições, pelo menos enquanto houver insegurança alimentar no mundo. Essa necessidade pode ser observada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que tinham como meta a redução em 50% da pobreza e da fome até 2015 (Thomas, 2008).

Tradicionalmente, o conceito de segurança era considerado como pertencente à esfera da alta política, enquanto temas ligados ao desenvolvimento, como saúde,

11. A globalização contribui para o foco dos estudos, pois, ao ampliar o comércio e as redes econômicas, também aumenta as desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres (Hampson, 2008, p. 235).

alimentação e educação, eram da baixa política. Crises sociais começaram a ser vistas como possíveis temas de segurança quando epidemias, fome, migrações, desemprego em massa e ideologias xenófobas passaram a representar uma ameaça à estabilidade regional e global. Porém, os tradicionais métodos de segurança não eram adequados para acabar com a pobreza mundial, causa de muitas dessas crises (Wilkin, 2002).

A origem da construção do conceito de segurança alimentar é debatida por diversos autores, como Renato Maluf e Francisco Menezes (2000), sem que se chegue a uma conclusão exata de como e quando o conceito surgiu. Em 1974, ocorreu a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar promovida pela FAO, na qual o tema foi tratado como a necessidade dos países se tornarem autossuficientes na produção de alimentos – principalmente agrícolas (Velasco Júnior e Leite, 2015).

Em 1974, o conceito de segurança alimentar era usado como uma preocupação de instabilidade geopolítica, cuja solução seria a autossuficiência alimentar. Nos anos 1980, Amartya Sen indicava que o problema da fome não estava relacionado à produção de alimentos, mas a um problema de acesso. Apesar disso, apenas nos anos 1990 *acesso*, *alimentos nutritivos* e *preferências* começaram a aparecer na linguagem da ONU, mais especificamente na FAO. A elevação nos preços das *commodities* no período 2007-2008 alterou mais uma vez o modo de analisar a fome, passando a ser uma questão de sustentabilidade (Richardson e Nunes, 2015).

Atualmente, a segurança alimentar significa não somente a oferta de alimentos, mas também que estes sejam de qualidade e saudáveis (que não possuam componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana), que não se ameace a capacidade de produção futura e que se desenvolvam capacidades para as populações locais não ficarem dependentes de ajuda externa para sua alimentação.

Para Maluf e Menezes:

> segurança alimentar e nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. É responsabilidade dos estados nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo (Maluf e Menezes, 2000, p. 4).

Políticas públicas de segurança alimentar deveriam visar à integração entre os meios urbano e rural, para o melhor aproveitamento da produção, bem como o acesso e a disponibilidade de alimentos. Nesse sentido, esclarece Albuquerque:

> para além do escopo institucional, no qual se encontrava até então, o assunto segurança alimentar passou a reverberar preocupação crescente com a ordem internacional em

> transição. Crescimento populacional; urbanização acelerada em áreas como África e Ásia; aumento da expectativa de vida; ascensão de milhões de pessoas à classe consumidora; crises ambiental e agrícola; entre outros, são alguns fatores explicativos de o tema ter deixado de ecoar apenas vozes isoladas em agências especializadas do sistema ONU, como é o caso da FAO, para compor um dos eixos temáticos a serem mais discutidos no século XXI (Albuquerque, 2013, p. 172).

Além de traduzir práticas realizadas no âmbito doméstico dos Estados, a segurança alimentar passou a ser instrumentalizada também no escopo de cooperação, seja ela Norte-Sul, seja ela Sul-Sul. "O transbordamento de políticas públicas internas para as relações interestatais, por meio da cooperação, ocorre, sem constrangimentos, quando analisamos essa perspectiva" (Albuquerque, 2013). Somado a isso, está o fato de a FAO ser hoje a agência especializada da ONU com o maior orçamento, o que indica que o tema da alimentação ganhou legitimidade e alcance internacional, mobilizando os principais atores das relações internacionais (*op. cit.*, 2013).

A definição de segurança alimentar, para Richardson e Nunes (2015), não seria simples exercício técnico, mas um lugar de contestação política, no qual atores com diferentes agendas, recursos e habilidades lutam para moldar resultados (Velasco Júnior e Leite, 2015).

O conceito brasileiro de segurança alimentar vem sendo construído ao longo do tempo, culminando na Lei Orgânica de 2006, que define a SAN como

> a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006, § 3º).

O aumento dos foros de debate em segurança alimentar e do número de países que os integram torna evidente a crescente preocupação com o tema. O intercâmbio de experiências exitosas em segurança alimentar e nutricional, como a alimentação escolar acoplada à agricultura familiar, facilita a criação e o funcionamento de instituições sociais internacionais capazes de constituir governança sem que haja uma autoridade supranacional.

O Brasil tem-se unido a vizinhos regionais que compartilham suas propostas sociais para alterar as desigualdades e a falta de representatividade no atual sistema internacional, melhorando, assim, a vida de seus cidadãos. O aumento do grau de influência na ordem internacional contribui não apenas para ganhos sociais, como segurança alimentar e combate à pobreza, mas também para ganhos políticos, como a eleição de representantes brasileiros em importantes organizações internacionais, dando mais voz às agendas prioritárias do Brasil (Velasco e Leite, 2015).

Maluf, Santarelli e Prado afirmam que o reconhecimento do Brasil como referência

> em políticas públicas de erradicação da fome e enfrentamento da pobreza se expressou em prêmios internacionais recebidos pelo presidente Lula, em documentos oficiais de organismos internacionais como a FAO e o Banco Mundial, e também no âmbito das organizações não governamentais (Maluf, Santarelli e Prado, 2014, p. 19).

Segundo Fraundorfer (2013), a ActionAid afirma que a abordagem brasileira na luta contra a fome, sob a forma do Programa Fome Zero, foi a mais bem-sucedida estratégia no mundo em desenvolvimento. Fazendo coro a essas afirmativas, Balaban acrescenta que:

> o Brasil tem muito a oferecer em termos de cooperação internacional. Não apenas em termos financeiros, mas em tecnologia, em recursos humanos, em conhecimento, e, acima de tudo, solidariedade e experiência em cooperação. A experiência brasileira em alimentação escolar, com seu aspecto multissetorial, participação comunitária, compra local da agricultura familiar, formas de gerenciamento e de monitoramento, pode contribuir para intensificar as discussões no país sobre a montagem de um programa nacional sustentável, com alimentação saudável e de qualidade (Balaban, 2012, p. 4).

6 O BRASIL E A FAO: RELAÇÃO HISTÓRICA E CONTRIBUIÇÕES RECENTES

O Brasil é membro da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura desde a sua criação, em 1945, caracterizando uma parceria histórica e tradicional bem simbolizada pela escolha de Josué de Castro como presidente do conselho-executivo da instituição em 1952.[12] No início dos anos 2000, em um contexto marcado pela adoção de políticas redistributivas e de programas sociais como o Fome Zero, o diálogo com a FAO foi reforçado. Na esteira desse momento, destaca-se a escolha de José Graziano da Silva, justamente um dos formuladores do Fome Zero, como diretor-geral da agência em 2012, tendo sido reeleito em 2015.

A cooperação do Brasil com a FAO vai muito além, contudo, da mera escolha de brasileiros para o exercício de posições de destaque na organização.

De fato, o Brasil assumiu crescentes responsabilidades junto à agência, revelando postura amplamente cooperativa e até mesmo propositiva. Nesse contexto, em 2004, o conselho da FAO aprovou as diretrizes voluntárias com a participação ativa das instituições brasileiras, que tinham o escopo de alcançar progressivamente a realização do direito a uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional (Barros e Pereira, [s.d.]).

12. Tendo exercido o cargo até 1956, o médico brasileiro enfrentou dura oposição de países desenvolvidos contra algumas de suas orientações e chegou a expressar seu desapontamento com a "ação tímida e vacilante" da agência da ONU.

Foi marcante também o engajamento brasileiro na defesa pela reforma e pelo fortalecimento da organização, sendo emblemática a contribuição para reformular o plano imediato de ação da FAO, redefinindo a estratégia de atuação especialmente em relação ao Comitê de Segurança Alimentar. A reforma abriu caminho para uma presença mais ampla e igualitária das organizações de sociedade civil no comitê (Barros e Pereira, [s.d.]). De fato, com a reforma de 2009, e não obstante o seu caráter intergovernamental, o comitê passou a admitir como participantes ou observadores organizações da sociedade civil, apostando em um trabalho crescente de coordenação e consulta com esses atores.

A experiência brasileira, adquirida a partir do êxito de diversos programas domésticos nas últimas décadas, consagrou uma nova imagem sobre o país na agência, superando-se a posição de mero foco de auxílio e passando o Brasil também a figurar entre os principais contribuintes. A perícia técnica adquirida pelo país pode ser evidenciada no cumprimento antes do prazo de alguns dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, como o relativo à redução em 50% do número de pessoas vivendo em pobreza extrema (redução de 25,6%, em 1990, para 4,8%, em 2008).[13]

> Diante de tais resultados, a natureza da relação entre o Brasil com a FAO adquiriu uma perspectiva de interdependência e cooperação, vez que o país tornou-se um exemplo internacional na concretização do direito humano à alimentação adequada. Dessa forma, o Brasil assumiu um papel de liderança na América latina perante a FAO, participando da negociação de proposta para o projeto de construção da paz no Haiti, ligado à execução do programa nacional de segurança alimentar e nutricional naquele país, tornando-se também o país protagonista na iniciativa continental "América Latina e Caribe sem fome: 2025" (Barros e Pereira, [s.d.], p. 20).

O Brasil tem exportado a sua *expertise* em iniciativas de combate à fome e de promoção da segurança alimentar para diversos países da América Latina e Caribe e da África, com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. De fato, conhecido mundialmente como um caso de sucesso de programa de alimentação escolar sustentável, o Pnae permitiu ao Brasil firmar acordos internacionais com a FAO e o PMA (FNDE, 2014).

As diretrizes do Pnae, em grande parte aproveitadas pela FAO em projetos implantados em outros países, são:

> (I) *empregar a alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, respeitando a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis*, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a faixa etária, o sexo, a atividade física e o estado de saúde; (II) incluir a educação alimentar e nutricional no processo de

13. Comparando-se o crescimento demográfico com a redução da pobreza, percebe-se o nível dos avanços alcançados: entre 1990 e 2008, enquanto a população brasileira cresceu de 141,6 milhões para 186,9 milhões, a população em extrema pobreza decresceu de 36,2 milhões para 8,9 milhões de pessoas (FAO, 2013, p. 6).

> ensino e aprendizagem, abordando o tema da alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis; (III) descentralizar as ações e articular, em regime de colaboração, as esferas de governo; (IV) *apoiar o desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares*, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (Brasil, 2009, p. 3, grifos nossos).

A partir de 2006, uma conquista fundamental do Pnae foi a exigência da presença do nutricionista como responsável técnico, bem como do quadro técnico composto por esses profissionais em todas as entidades executoras, o que permitiu outra melhora qualitativa do programa (FNDE, 2014). As responsabilidades dos nutricionistas no Pnae vão desde a análise do perfil nutricional dos alunos atendidos, para elaboração de cardápios e listas de compras, até a realização de ações educativas em alimentação e nutrição que perpassam o currículo escolar (Peixinho, 2013). No Brasil, a alimentação escolar iniciou-se em uma política pública mais ampla de ações de combate à fome e à pobreza. A partir das experiências exitosas e dos avanços até chegar-se ao atual Pnae, verificou-se a capacidade promissora do programa de não só combater a fome e a desnutrição dos alunos, mas também de funcionar como meio de redistribuição de renda e na promoção de apoio aos pequenos produtores.

Como observado pelo pesquisador Balaban,

> um programa de alimentação escolar reúne três temáticas: educação, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva. Além de ser uma fonte de permanência das crianças na escola, reduz a fome de curto prazo, auxilia no desenvolvimento cognitivo e psicossocial, além de permitir a fuga do ciclo da pobreza e das doenças. Também é um fator que, a longo prazo, trará diminuição de gastos com saúde pública, pois estas tendem a adquirir hábitos alimentares saudáveis, e as farão menos suscetíveis a doenças provenientes da má alimentação (Balaban, 2012, p. 3).

A partir da iniciativa brasileira, outros programas e ações regionais relativos à redução da fome e da miséria surgiram e ganharam importância, entre os quais é possível destacar a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025,[14] lançada em 2005 pelos presidentes do Brasil e da Guatemala, com apoio do Escritório Regional da FAO para o continente. Desde o seu lançamento, a iniciativa resultou em diversas estratégias nacionais inspiradas no Fome Zero brasileiro; algumas delas apoiadas na cooperação técnica bilateral com o Brasil, com destaque para os casos de Colômbia (Apoio Técnico ao Fortalecimento da Política de Segurança Alimentar

14. Acordo pioneiro no mundo, ratificado por todos os países da região, que afirma o compromisso de não apenas reduzir a fome, mas também de erradicá-la por completo até 2025.

e Nutricional da Colômbia) e Equador (Políticas Públicas de Desenvolvimento Social, Combate à Fome e de Segurança Alimentar e Nutricional no Equador).

É necessário recordar que mais de 49 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe passam fome, das quais há uma alta proporção de crianças menores de 5 anos e mulheres. A desnutrição é considerada um problema de saúde pública grave e antigo desses países, que ainda não foi resolvido. Apesar de o Brasil manter antigas relações com os países latino-americanos e caribenhos, a partir de meados da década de 1980, elas passaram a envolver formas de cooperação mais estreitas e dinâmicas de integração em vários planos, como o econômico, o social, o político e o cultural (Maluf e Prado, 2015).

O objetivo geral da iniciativa de erradicar a fome na América Latina e no Caribe até 2025 é perseguido pela concentração em medidas de criação de capacidade, elevando o perfil dos atores na luta contra a fome nas agendas dos governos e das organizações internacionais, nos níveis nacional, regional e global, e monitorando a situação da segurança alimentar nos países da América Latina, auxiliados por governos nacionais e atores do setor privado e da sociedade civil (Fraundorfer, 2013).

Para executar os projetos propostos pela iniciativa, o governo brasileiro e a FAO lançaram, em 2008, o Fundo Brasil-FAO. Ele é coordenado pelo escritório regional, situado no Chile, e é utilizado na implementação de programas em quatro áreas: assistência humanitária, alimentação escolar, fortalecimento da sociedade civil e consolidação da rede de aquicultura nas Américas (Fraundorfer, 2013).

Em 2009, a FAO estabeleceu a Iniciativa para a América Latina Sem Fome como enquadramento estratégico para todos os projetos da organização na América Latina para o combate à fome e à pobreza, ligando o Fundo Brasil-FAO ao Fundo Espanha-FAO, criado em 2006 entre a Espanha e a FAO na área de segurança alimentar, agricultura familiar e desenvolvimento rural (Fraundorfer, 2013). O primeiro projeto de vulto realizado no âmbito da iniciativa foi realizado com cooperação espanhola, na forma do projeto Apoyo a la Iniciativa 2025, confirmando o interesse compartilhado pelo Brasil e os países da União Europeia no tocante à segurança alimentar.

A consagração do Brasil como parceiro da FAO alcançou seu ápice com a elaboração, em 2008, do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, voltado para o aproveitamento da *expertise* brasileira na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O programa patrocina iniciativas de cooperação triangular e combina estratégias de curto prazo com outras de caráter mais estrutural (FAO, 2012).

A atenção dada pelo Brasil na FAO à temática do direito à alimentação adequada (*right to food*) resulta de uma tendência crescente nos últimos tempos, que aponta para uma abordagem baseada em direitos (*rights-based approach*) nas ações de promoção do desenvolvimento e de redução da pobreza. Essa ideia deriva da noção de que os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes, inter-relacionados e inalienáveis,[15] e de que sua implementação depende de políticas abrangentes de promoção dos direitos humanos, não mais limitadas a uma ou outra categoria/geração desses direitos. Essa seria a *dimensão da dignidade* da *rights-based approach*.

> A abordagem baseada em direitos reconhece que os indivíduos não são meros objetos de uma política, mas, como seres humanos com dignidade, têm direito a alimentação, educação, participação em assuntos públicos, devido processo legal etc. Isso constituiu a passagem da ideia de necessidades básicas para a de direitos, de beneficiários para demandantes. Assim, vai além dos anteriores programas de boa governança, democracia e direitos humanos que se concentravam majoritariamente em direitos civis e políticos (Mechlem, 2004, p. 646, tradução nossa).[16]

Um abordagem baseada em direitos das iniciativas de combate à fome e à pobreza significa mais do que simplesmente assumir uma linguagem pautada em direitos e obrigações, mas verdadeiramente enfatizar critérios como transparência, *accountability* e, especialmente, empoderamento (*empowerment*), voltado este para dar voz a grupos marginalizados e excluídos, em uma lógica de não discriminação, assegurando maior representatividade na formulação, na implementação e no monitoramento de política públicas.[17] Nesse sentido, foi importante o diálogo estabelecido pelo governo brasileiro com diversos representantes da sociedade civil na definição, por exemplo, das posições brasileiras durante a negociação relativa à definição da agenda pós-2015 de desenvolvimento sustentável.

O Brasil, ao lado de outros países como Noruega, Suíça, Holanda e Bolívia, ajudou a FAO a consagrar essa perspectiva mais ampla nas suas iniciativas, afirmando-se uma abordagem baseada em direitos e ensejando-se o compromisso dos membros com os direitos humanos de forma ampla e indivisível.

> Há uma diferença entre promover uma ou outra política para melhorar a segurança alimentar e reconhecer que os indivíduos têm direito à alimentação. (…) Além disso, a abordagem baseada no direito à alimentação não está fundamentada em objetivos

15. Essa perspectiva foi consagrada na declaração final da Conferência de Viena de 1993, cuja redação ficou a cargo do embaixador brasileiro Gilberto Saboia.

16. "*A rights-based approach recognizes that individuals are not mere objects of policy, but that they, as human beings with dignity, have a right to food, education, participation in public affairs, fair judicial processes etc. It constitutes a shift from basic needs to rights, from beneficiaries to claimants. It thereby goes beyond earlier good governance, democracy, and human rights programmes that concentrated mainly on civil and political rights*".

17. A FAO consagrou a expressão *Panther principles: participation, accountability, non-discrimination, transparency, human dignity, empowerment and rule of law*.

> políticos vagos e substituíveis, sujeitos a uma redefinição periódica, mas em obrigações existentes que são específicas e estão sendo continuamente mais bem definidas e esclarecidas. É parte de uma mais ampla abordagem baseada em direitos voltada para o desenvolvimento, com a qual Estados se comprometeram sob as normas de proteção aos direitos humanos (Mechlem, 2004, p. 648, tradução nossa).[18]

Em paralelo a essa abordagem baseada em direitos, o Brasil também assume junto à FAO um compromisso claro com a construção de capacidades na área de agricultura nos países parceiros, indo além das práticas tradicionais de cooperação técnica. A lógica de construção ou desenvolvimento de capacidades é fundamental para a FAO, que afirma:

> o desenvolvimento de capacidade efetiva do direito à alimentação reconhece e aponta para três dimensões interligadas. Melhora o conhecimento, as capacidades, o comportamento e as atitudes dos indivíduos; modifica os mandatos, as prioridades, os procedimentos e as estruturas de organizações públicas e privadas, bem como da sociedade civil; fortalece a vontade política, os marcos políticos e legais e outros elementos para prover uma ambiente geral que contribua para a promoção e a implementação do direito à alimentação (FAO, 2016, tradução nossa).[19]

A mesma lógica é aplicada pelo Brasil à diplomacia da saúde, sob o conceito de *cooperação estruturante*, que poderia ser também estendido aos casos de cooperação para o combate à fome e se baseia fundamentalmente na abordagem da *construção de capacidades para o desenvolvimento*. Este novo paradigma inova em dois aspectos em comparação a paradigmas anteriores: integra formação de recursos humanos, fortalecimento organizacional e desenvolvimento institucional; e rompe com a tradicional transferência passiva de conhecimentos e tecnologias. A nova abordagem propõe explorar as capacidades e os recursos endógenos existentes (Almeida *et al.*, 2010).

Na definição da Embrapa, os projetos estruturantes são caracterizados como projetos de desenvolvimento implementados entre a empresa e um país ou grupos de países da África, da América Latina ou do Caribe, com vistas a fortalecer as suas bases tecnológicas, institucionais e de recursos humanos, para viabilizar o desenvolvimento de uma agricultura sustentável. Esses projetos pressupõem, então,

---

18. "*There is a difference between promoting one or other policy to improve food security, and acknowledging that individuals have a right to food. (…) Moreover, a right-to-food approach is not based on vague and replaceable policy goals subject to periodic redefinition, but on existing obligations that are comparatively specific and continuously being better-defined and clarified. It is part and parcel of a wider set of rights-based approaches to development to which states have committed themselves to under human rights law.*"

19. "*Effective capacity development in right to food recognizes and addresses these three interlinked dimensions. It improves the knowledge, skills, behavior and attitudes of individuals; modifies the mandates, priorities, processes and structures of public, private and civil society organizations; and strengthens the political will, policy and legal frameworks and other elements to provide an overall environment that facilitates the achievement – implementation of the right to food.*"

ações de transferência de tecnologia, reforço de instituições de pesquisa e, claro, construção de capacidades (Embrapa e Brasil, 2016).

Um dos projetos estruturantes mais importantes executado no âmbito de uma diplomacia do combate à fome e sob os auspícios da lógica da segurança alimentar e nutricional patrocinada pelo Pnud e pela FAO é o projeto de Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique. Trata-se de uma iniciativa trilateral entre Brasil, Estados Unidos e Moçambique, para fortalecer a produção de hortaliças por agricultores familiares e/ou de subsistência e distribuir os produtos para consumo *in natura* e processados especialmente no mercado da capital Maputo.

Voltado para viabilizar a autossuficiência de Moçambique na produção de hortaliças e contribuir para a segurança alimentar do seu povo, o projeto contou com recursos dos governos de Brasil e Estados Unidos, via a ABC e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), respectivamente. Em termos práticos, o projeto desenvolvido entre 2011 e 2015 contribuiu para a capacitação de recursos humanos, por meio de cursos realizados no Brasil, nos Estados Unidos e em Moçambique, bem como pela capacitação direta de pesquisadores, técnicos e produtores no formato chamado de "aprender fazendo".

De modo semelhante, e ainda na lógica de projetos estruturantes e construção de capacidades, chama atenção o projeto lançado pela Embrapa em Angola, em 2014, em parceria com a FAO, o Ministério para a Agricultura e Desenvolvimento Rural angolano, o Instituto de Pesquisa Veterinária, o Instituto de Pesquisa Agronômica e a ABC, que busca aumentar a capacidade de pesquisa e inovação dos institutos de pesquisa locais e, assim, contribuir para a segurança alimentar e o desenvolvimento da agricultura nacional. A iniciativa está inserida na lógica do Programa de Cooperação Triangular Sul-Sul Brasil-FAO (Embrapa e Brasil, 2016).

Outro projeto estruturante de destaque objetivava o desenvolvimento da produção de arroz no Senegal, com vistas a promover a autossuficiência do país. Trata-se de

> uma parceria entre a Embrapa e o Instituto Senegalês para a Pesquisa Agrícola, voltada para mecanizar a produção local a partir do treinamento de técnicos senegaleses, e inclui a testagem de diversas variedades de arroz desenvolvidas pela Embrapa para a produção local de sementes adaptadas (Patriota e Pierri, 2013, p. 132, tradução nossa).[20]

Para além dos projetos estruturantes, em maio de 2010, a Embrapa criou o Centro de Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical (Cecat), em

20. "*A partnership between Embrapa and the Senegalese Institute for Agricultural Research aims to mechanize local production by training Senegalese technicians and includes the testing of several varieties of rice developed by Embrapa for the local production of adapted seeds*".

Brasília, como uma divisão especializada em oferecer cursos técnicos de treinamento para pesquisadores originários de países tropicais. Já em 2011, 150 pesquisadores moçambicanos fizeram curso no Cecat e poderiam repassar a outros especialistas em seu país os conhecimentos e as técnicas aprendidas no Brasil (Pires, 2011).

Percebe-se, então, que a contribuição brasileira no seio da FAO alcança várias dimensões e aponta, especialmente, para uma postura proativa e propositiva da diplomacia pátria, empenhada na construção de uma governança mais democrática e representativa no tema. Além de servir como exemplo com programas bem-sucedidos no plano doméstico, o Brasil engajou-se ativamente na reforma da organização, como no caso do Comitê de Segurança Alimentar, e também na consagração de uma abordagem pautada em direitos (*rights based approach*); participou de programas pioneiros como o América Latina e Caribe Sem Fome 2025 e, também, estimulou a construção de capacidades em suas ações cooperativas. A diplomacia do país na FAO mostrou-se compatível com o compromisso da política externa em assumir maior responsabilidades na cena internacional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil entende o multilateralismo como o espaço ideal para administrar de forma representativa e eficaz os distintos temas de alcance global; notadamente, questões como os direitos humanos, o meio ambiente ou o desenvolvimento. Assim, a diplomacia brasileira há décadas mostra-se engajada em foros multilaterais, sempre atenta a práticas e iniciativas que garantam maior horizontalidade nas relações entre os Estados, reduzindo ou atenuando as assimetrias existentes.

Para um país que não dispõe de excedentes de poder, conforme afirmava o ex-chanceler Saraiva Guerreiro, é vital assegurar a legitimidade de seus pleitos e a coerência de suas ações (Fonseca Júnior, 1998), e, para tanto, o multilateralismo é de grande serventia. De fato, no âmbito multilateral, os custos de transação ficam reduzidos e o alcance das ações adotadas será sempre maior, gozando de mais ampla representatividade e suporte.

Entende-se, portanto, o porquê do empenho brasileiro em reforçar as instituições multilaterais nas últimas décadas, defendendo a sua democratização a partir de uma presença mais ativa e assertiva de representantes do mundo em desenvolvimento. Com efeito, o multilateralismo, devidamente ajustado aos novos tempos, deve refletir a lógica de uma ordem crescentemente multipolar. No caso específico dos temas sociais, como os direitos humanos e o desenvolvimento, os países do Sul global têm um importante papel a cumprir para introduzir novas concepções e consagrar novas práticas, mais afeitas às necessidades e às expectativas do mundo periférico. É prática estabelecida da diplomacia brasileira buscar uma abordagem mais ampla da temática dos direitos humanos, questionando as tradicionais divisões

em gerações ou categorias. Assim, o que importa para o Brasil é afirmar o compromisso com a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, aliando, ao mesmo tempo, o empenho em favor dos direitos civis e políticos e também dos direitos econômicos, sociais e culturais.

No caso das iniciativas internacionais de combate à fome e à pobreza, o Brasil passou a ocupar posição de grande destaque, sobretudo nos últimos quinze anos, coincidindo com o reforço das políticas inclusivas e redistributivas em âmbito doméstico. Nesse cenário, a diplomacia brasileira buscou assumir crescentes responsabilidades em distintas iniciativas de governança global, não somente interessada em ampliar a presença do país como *global player*, mas também comprometida em assegurar maior representatividade aos pleitos e às demandas dos países em desenvolvimento.

Algumas práticas bem-sucedidas no país passaram a ser replicadas em outros países, especialmente no entorno latino-americano e caribenho e na África. Destaque-se nesse âmbito a adaptação feita pela FAO do Pnae brasileiro, reconhecendo-se internacionalmente os méritos do programa de alimentação escolar do Brasil para garantir a segurança alimentar e nutricional das crianças. No entanto, o Brasil não apenas serviu de exemplo, mas também passou a atuar de forma direta em iniciativas internacionais patrocinadas por organizações como a ONU e a FAO.

As contribuições brasileiras nesse sentido podem ser inseridas em duas estratégias principais: enfatizar uma abordagem baseada em direitos (*rights-based approach*) e privilegiar a construção de capacidades locais no âmbito da agricultura e de políticas públicas desse setor. No tocante à abordagem baseada em direitos, destaca-se a centralidade do direito a uma alimentação adequada, o que não significa meramente uma questão de retórica ou de simples aplicação da linguagem dos direitos, mas implica uma nova percepção do tema, com ênfase em questões como *accountability* e transparência.

No que se refere à construção de capacidades, importa desenvolver projetos estruturantes, que possibilitem o surgimento de técnicos e pesquisadores locais em condições de replicar as práticas e as experiências aprendidas na cooperação técnica com o Brasil. Isso, claro, nem sempre conduz a medidas diretamente ligadas ao combate à fome, pois pode ocorrer em atividades ligadas a gêneros de exportação, mais ligadas ao agronegócio do que propriamente à agricultura familiar[21] e de subsistência. Em outros casos, contudo, o foco é mesmo na conquista de autossuficiência em produtos como arroz ou hortaliças, com indiscutível efeito positivo para a segurança alimentar dos povos dos países parceiros.

21. Essa contradição entre as distintas formas de cooperação técnica em agricultura promovida pelo Brasil não é mérito deste capítulo, mas tem sido objeto de amplo debate na literatura sobre o tema.

De qualquer forma, o que se percebe é um Brasil interessado em avançar novas concepções e ideias em agências e organizações internacionais, não raro enfrentando a resistência de potências tradicionais e até mesmo de alguns países em desenvolvimento, confirmando uma postura revisionista da ordem estabelecida. A diplomacia do combate à fome não é uma construção ideológica fruto de governos mais à esquerda do espectro político, e sim um valioso instrumento a serviço da promoção de direitos humanos indivisíveis e inalienáveis que não respondem a determinada coloração partidária, mas são a base para a realização da própria dignidade humana. Contribuir para a consagração de mecanismos de governança mais representativos e eficazes nesses temas não é um capricho do Brasil, mas uma necessidade fundamental na promoção de uma ordem mais justa e inclusiva.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. L. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ALKIRE, S. **Valuing freedoms**: Sen's capability approach and poverty reduction. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ALMEIDA, C. M. *et al*. A concepção brasileira de "cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, v. 4, n. 1, p. 25-35, mar. 2010. Disponível em: <goo.gl/xmeMpW>.

ALVES, A. C. **Brazil in Africa**: achievements and challenges. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/Bo94Zj>. Acesso em: 12 de maio. 2015.

AMORIM, C. L. N. Discurso do ministro das Relações Exteriores. *In*: ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 35., Flórida. **Anais...** Flórida: OEA, 5 jun. 2005.

———. **Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade**: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria. São Paulo: USP, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/WFZuik>. Acesso em: 11 ago. 2016.

BALABAN, D. **Programas de alimentação escolar sustentáveis**: a criação do centro de excelência contra a fome. out. 2012.

BARROS, A. F. M. C. M.; PEREIRA, F. S. **A FAO e o Brasil**: políticas articuladas visando o direito humano à alimentação adequada. [s. d.]. Disponível em: <https://goo.gl/4HgQ7v>. Acesso em: 12 set. 2016.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Gobiernos progresistas, agendas neodesarrollistas y capacidades estateles: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile. *In*: LIMA, M. R. S. (Ed.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembeo de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006.

_____. Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 julho de 2009. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/s83Yf1>. Acesso em: 9 set. 2016.

CLARK, D. A. **The capability approach**: its development, critiques and recent advances. Oxford: GPRG, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/aCcmNh>. Acesso em: 11 ago. 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1988.

COMMISSION ON HUMAN SECURITY. **Final report**. 2003. Disponível em: <http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/Outlines/outline.html> Acesso em: 19 set. 2014.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, J. **Aid**: understanding International Development Cooperation. London: Zed Books, 2003.

EMBRAPA – EMPRESA BASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA; BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Structuring projects**. Brasília: Embrapa; Mapa, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/HIC8pO>. Acesso em: 23 set. 2016.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO**. Rome: FAO, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/ZEGYpV>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. **Direito à alimentação e segurança alimentar e nutricional nos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**: diagnóstico de base. Rome: FAO, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/e553Sm>. Acesso em: 5 ago. 2016.

_____. **Institutional building and capacity development**. Rome: FAO, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/2UcWdi>. Acesso em: 26 set. 2016.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Histórico**. Brasília: FNDE, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/YAcbtM>. Acesso em: 27 ago. 2014.

FONSECA JÚNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRAUNDORFER, M. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. **Revista Brasileira de Estratégias e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, p. 97-122, 2013.

FUKUDA-PARR, S. The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities. **Feminist Economics**, v. 9, n. 2-3, p. 301-317, 2003.

FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Discursos selecionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Funag, 2008.

GASPER, D. Is Sen's capability approach an adequate basis for considering human development. **Review of Political Economy**, v. 14, n. 4, p. 435-461, 2002.

HAMPSON, O. Human security. *In*: WILLIAMS, P. (Ed.). **Security studies**: an introduction. Oxon: Routledge, 2008. p. 229-243.

HAQ, M. U. **Reflections on human development**. New York: Oxford University Press, 1995.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. Brasil como país intermediário e poder regional. *In*: HURRELL, A. *et al*. **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009. (Série Entenda o Mundo).

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. Rio de Janeiro: OPSA, dez. 2010. (Análise de Conjuntura OPSA, n. 12).

IKENBERRY, J. **After victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

JOLLY, R. The UN and development thinking and practice. **Forum for Development Studies**, v. 32, n. 1, p. 49-73, 2005.

KRAYCHETE, E. S. O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, p. 251-268 maio/ago. 2012.

LEITE, J. L. P. **A contribuição do Brasil para a política de governança global em segurança alimentar**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Candido Mendes, 2015.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

_____. **Tradição e inovação na política externa brasileira**. Plataforma Democrática, 2010. (Working Paper, n. 3).

LIMA, M. R. S. de; HIRST, M. Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LOPES, L. L. A. **A cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE)**: o Brasil como doador. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

MACHADO, J. G. R. **O desenvolvimento econômico e as Nações Unidas**: uma análise da atuação do Pnud no Brasil. 2007. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do Pnud. **Economia e Sociedade**, v. 17, n. 1, p. 53-84, 2008.

MALUF, R.; MENEZES, F. **Caderno "Segurança Alimentar"**. 2000. Disponível em: <https://goo.gl/gJwZTn> . Acesso em: 15 set. 2016.

MALUF, R.; PRADO, B. **Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional**. Rio de Janeiro: Ceresan, 2015. (Texto para Discussão, n. 8). Disponível em: <https://goo.gl/aqoOKS>. Acesso em: 13 ago. 2016.

MALUF, R.; SANTARELLI, M.; PRADO, V. **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional**: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional. Rio de Janeiro: Ceresan, 2014. (Texto para Discussão, n. 3). Disponível em: <https://goo.gl/HuPvuU>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MECHLEM, K. Food security and the right to food in the discourse of the United Nations. **European Law Journal**, v. 10, n. 5, p. 631-648, 2004.

PARIS, R. Human security. *In*: HUGHES, C. W.; MENG, L. Y. (Eds.). **Security studies**. Oxon: Routledge, 2011. p. 71-79.

PATRIOTA, T. C.; PIERRI, F. M. Brazil's cooperation in African agricultural development and food security. *In*: CHERU, F.; MODI, R. (Eds.). **Agricultural development and food security in Africa**: the impact of Chinese, Indian and Brazilian investments. London: Zed Books, 2013.

PEIXINHO, A. M. L. A Trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PIRES, C. A savana vai virar cerrado. **Presença Internacional do Brasil**, v. 4, n. 15, 2011.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1994**. Lisboa: Pnud, 1994.

_____. **Human Development Report**. New York: Pnud, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/xVlVe5>. Acesso em: 14 fev. 2016.

RICHARDSON, B.; NUNES, J. What can security do for food? Lessons from Brazil. **Contemporary Politics**, v. 21, n. 1, p. 70-85, 2015.

SANTOS, C. G.; CARRION. R. M. Reflexões sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento. **Revista de Geopolítica**, v. 2, n. 1, p. 24-42, jan./jun. 2011.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

_____. Development as capability expansion. *In*: FUKUDA-PARR, S.; KUMAR, A. K. S. (Eds.). **Readings in human development**: concepts, measures and policies for a development paradigm. New Delhi: Oxford University Press, 2003.

SMITH, S. The contested concept of security. *In*: BOOTH, K. (Ed.). **The contested concept of security**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005. p. 27-62.

THOMAS, C. Poverty. *In*: WILLIAMS, P. (Ed.). **Security studies an introduction**. Oxon: Routledge, 2008. p. 244-259.

UNGA – UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. United Nations Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. **A more secure world**: our shared responsibility. New York: Unga, 2004.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana**. Brasília: Funag, 2007.

VELASCO JÚNIOR, P. A. Autônoma, politizada, anticonformista, não subserviente: uma política externa brasileira fiel à sua tradição. **Insight Inteligência**, Ano 14, n. 55, p. 118-124, out./nov./dez. 2011.

VELASCO JÚNIOR, P. A.; LEITE, J. L. P. Brazil and the European Union in the struggle for food security. *In*: PAZ, L.; RYAN, G.; DRUMMOND, M. (Eds.). **International security**: world politics of security. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2015. p. 220-233.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A estratégia de política externa do governo Lula da Silva: a autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

WILKIN, P. Global poverty and orthodox security. **Third World Quarterly**, v. 23, n. 4, p. 633-645, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AYLLÓN, B. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, Fundação Armando Álvares Penteado, v. 5, n. 8, p. 5-23, jan. 2006.

BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul-Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, n. 6, 2011.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. Committee on World Food Security. **Reform of the Committee on World Food Security**: final version. Rome: FAO, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/4Glx9P>. Acesso em: 20 dez. 2016.

HERZ, M. Teoria das relações internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997.

LIMA, M. R. S. Teses equivocadas sobre a ordem mundial pós-Guerra Fria. **Dados**, v. 39, n. 3, 1996.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Brasil e FAO assinam convênios de cooperação para combater a fome na América Latina e Caribe**. 31 out. 2012. Disponível em: <goo.gl/yhJhpx>. Acesso em: 16 set. 2016.

RAMOS, B. O. **A cooperação internacional e os debates teóricos**: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006

SANTOS, C. G.; CARRION. R. M. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1847-1868, nov./dez. 2011.

CAPÍTULO 12

O BRASIL NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO GLOBAL EM SAÚDE

Paulo Marchiori Buss[1]
Luis Augusto Galvão[2]

1 INTRODUÇÃO

A saúde tem sido, historicamente, um elemento fundamental para o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, utilizada como um dos indicadores mais sensíveis de benefícios e riscos do desenvolvimento, em nível individual e coletivo. Ainda que esta noção geral seja aceita pela maioria dos estudiosos da área social, ela é muitas vezes mal-entendida, ou mesmo contestada, por outros setores relacionados à economia e à indústria. Este capítulo tratará de discutir essa associação, tendo como objetivo apresentar elementos históricos, evidências e modelos associativos que permitam ao leitor uma visão panorâmica da relação entre a saúde e o desenvolvimento, assim como alguns elementos que poderiam contribuir para a contextualização dessa relação na "Era do Desenvolvimento Sustentável".

A segunda seção do capítulo trata de discutir alguns elementos históricos e contextuais que permitem, na terceira seção, o aprofundamento da discussão específica e atual da relação entre a saúde e o novo marco global: Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O texto é finalizado com algumas perspectivas para o setor da saúde nesse importante movimento global. Espera-se que este capítulo ofereça ao leitor uma perspectiva ampla, que facilite criar uma visão multissetorial e interdisciplinar desse processo complexo e cada vez mais relevante, para promover o diálogo global sobre equidade, sustentabilidade e direitos humanos.

Todas essas questões adquirem, no capítulo, especial referência com o Brasil, sua política externa e sua cooperação internacional, e com o Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), pelo papel que teve o país na produção política do movimento pelo desenvolvimento sustentável, materializado na Rio 92 (1992), na Rio+20 (2012) e nas discussões por ocasião do Open Working Group (OWG) e na LXX Assembleia Geral das Nações Unidas (2015), quando se definiu a Resolução sobre a Agenda 2030 e os ODS.

---

1. Doutor *Honoris Causa* pela Universidade ISALUD (2010) e pela Universidade Nova de Lisboa (2011). Mestre em medicina social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (1980). Atualmente é diretor do Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fiocruz. Representa o Brasil no Conselho de Saúde da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

2. Doutor em saúde coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2015). Mestre em saúde pública pela ENSP (1998).

Nessa nova era, vive-se um momento de intensa mudança no mundo, com a revolução da informação e outros processos sociais de importância global, que apresentam desafios para todos os setores da sociedade, públicos ou privados. Imerso em toda a complexidade da globalização – com seus benefícios e malefícios –, o Brasil tem mantido, ao longo do tempo, uma política de desenvolvimento que busca coerência com as tendências e os mandatos mundiais, principalmente em certos setores, como meio ambiente, saúde, educação e energia. Essa postura nacional tem beneficiado o país em seus mecanismos de governança e dado alguma vantagem comparativa com referência aos outros países da região, em termos de cabedal de conhecimentos e estrutura de negócios. Em todos os momentos cruciais dessa história, o setor da saúde foi sempre considerado objeto e resultado essencial do desenvolvimento.

2 ANTECEDENTES

O engajamento do setor da saúde no debate sobre desenvolvimento não é recente. Já no fim do século XIX, a saúde foi fundamental nos grandes projetos de desenvolvimento, como a construção do canal do Panamá e a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, e nos projetos de industrialização e de desenvolvimento agrícola e extrativista na Amazônia, os quais deram origem a instituições como a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) (1902), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) (1900) e o Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp) (1942). Mais recentemente, com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, essa relação foi explorada em inúmeros trabalhos, como a série sobre saúde e desenvolvimento sustentável preparada pela Fiocruz para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92) (Buss, Leal e Sabroza, 1992), as publicações da revista *Cadernos de Saúde Pública* relacionadas à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (Buss *et al.*, 2012; 2014; Gallo *et al.*, 2012; Kickbusch e Buss, 2014) e as publicações sobre os determinantes ambientais e sociais da saúde (Galvão, Finkelman e Henao, 2010), essenciais aos três pilares do desenvolvimento sustentável (ambiental, econômico e social).

Na verdade, a relação do Brasil com a saúde no Sistema ONU global remonta ao período posterior à Segunda Guerra Mundial, desde 1945, ano em que se planejou a criação de um organismo internacional para a saúde, e 1948, quando foi formalmente criada a Organização Mundial da Saúde (OMS). Contudo, quase cinquenta anos antes disso, o Brasil foi nação extremamente ativa na criação da própria Opas, fundada em 1902 e depois transformada no Escritório da OMS para as Américas.

Em 1945, em São Francisco, realizou-se a Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Depois de alguns anos de discussões e meses de debates no interior

da referida conferência, em 24 de outubro de 1945, entrou em vigor a Carta das Nações Unidas – ou seja, criou-se formalmente a Organização das Nações Unidas (UN, 1945). Um dos temas debatidos foi a saúde, motivado principalmente pelo propósito de prestação de socorro às populações civis encontradas nos territórios europeus recuperados pelos Aliados das potências do Eixo. O brasileiro Geraldo de Paula Souza, presente na conferência, foi um dos responsáveis por introduzir a saúde como um dos objetos da ONU e propor a formação de uma agência especializada multilateral destinada à saúde e ligada à organização.

Em 1946, após o trabalho do chamado Comitê Técnico de Preparação, com significativo apoio do Brasil, foi adotada a Constituição da OMS, cujos princípios relacionados com o tema do desenvolvimento, da cooperação mundial e da solidariedade internacional estão elencados a seguir (WHO, 1946).

- A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doenças.
- O gozo de um grau máximo de saúde que se possa obter é um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, ideologia política ou condição econômica e social.
- A saúde de todos os povos é condição fundamental para obter a paz e a segurança e depende da mais ampla cooperação entre pessoas e Estados.
- Os resultados alcançados por cada Estado no fomento e na proteção da saúde são valiosos para todos.
- A desigualdade nos diversos países em relação ao fomento à saúde e ao controle das enfermidades, sobretudo as transmissíveis, constitui um perigo comum.
- Os governos têm a responsabilidade de garantir a saúde dos povos, o que pode ser alcançado por medidas sanitárias e sociais adequadas.

Em 1953, o brasileiro Marcolino Candau foi eleito diretor geral da OMS e permaneceu no cargo até 1973, eleito para quatro mandatos sucessivos. Portanto, atravessou grande parte da Guerra Fria no comando da organização setorial da saúde da ONU e foi o mais longevo dos diretores na história da OMS. Segundo editorial do *British Medical Journal* (Candau e WHO, 1973), por ser brasileiro e "hábil diplomata", ele granjeou a confiança dos então 135 Estados-membros da OMS e dos dois grandes grupos que disputavam politicamente grande parte dos temas mundiais, inclusive a saúde, no período da Guerra Fria – isto é, os Estados Unidos e a União Soviética, e seus respectivos aliados.

Candau foi substituído pelo dinamarquês Halfdan Mahler, que produziu impressionante revisão da política da OMS, resultando na Conferência sobre Atenção Primária de Alma-Ata, em 1978 (WHO, 1978), que revolucionou as

relações entre saúde e doença, com a abordagem dos determinantes sociais da saúde e a participação desta no desenvolvimento.

O Brasil também foi importante no Escritório da OMS para as Américas – a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) –, que contou com a criativa direção do brasileiro Carlyle Guerra de Macedo e de grande equipe de brasileiros, num decênio politicamente muito desafiador para a saúde nas Américas.

3 CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

A saúde, além de precondição necessária ao desenvolvimento, é resultado prioritário deste e, assim, como verdadeira alma do desenvolvimento sustentável, requer uma abordagem multidisciplinar e multissetorial, exigindo uma articulação teórica e prática de agendas e programas nacionais e internacionais de desenvolvimento. Ao interior do setor da saúde, também essa condição impõe desafios, visto que apenas as ferramentas usuais da saúde pública não são capazes de articular as diferentes facetas desse processo. De igual maneira, nas instituições de desenvolvimento, um novo modelo teórico foi proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) durante o processo da Rio+20, o qual pode ser usado por várias disciplinas que regem diferentes setores, constituindo um facilitador para ações e respostas multidisciplinares, inclusive aquelas entre a saúde pública e outras áreas, principalmente no âmbito local dos territórios e no marco dos determinantes sociais e ambientais da saúde.

O conceito de desenvolvimento sustentável tem sido amplamente tratado, com a colaboração de instituições brasileiras, em vários documentos oficiais elaborados por agências do Sistema ONU, como o Pnud, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e a OMS.

Em setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução A/70/1, o documento final *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (UN, 2015b), reconhecida como orientadora da única política mundial de amplo alcance consensuada por todos os Estados-membros das ONU. Resultante de processo longo e intensamente participativo, começou a ser construída a partir da Rio+20 e é o novo marco global de desenvolvimento, baseado em um novo conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que servem como marcos aspiracionais para guiar as lideranças, a governança e a sociedade global na superação de grandes desafios e na busca de um futuro melhor para as novas gerações: "Uma nova parceria global para erradicar a pobreza e transformar economias por meio do desenvolvimento sustentável" (UN, 2013, p. 1, tradução nossa). Apesar de ser o mesmo conceito, esse novo marco propõe dimensões mais atuais, construídas a partir da noção dos três pilares do desenvolvimento sustentável propostos na Rio 92: o econômico, o social e o ambiental.

FIGURA 1
Representação gráfica dos princípios (quadrado central), dimensões (triângulos) e ações viabilizadoras (sinais de soma de diferentes dimensões) do novo marco global do desenvolvimento sustentável da ONU

Fonte: Galvão (2015).
Elaboração dos autores.

Esse conceito de desenvolvimento sustentável, apesar de ser o mesmo termo, ganha agora um significado diferente e mais abrangente, sendo uma evolução daquele que recebeu reconhecimento, em 1987, quando a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU lançou o relatório *Our Common Future* (UN, 1987), mais conhecido como Relatório Brundtland, em homenagem à presidente da comissão, a então primeira-ministra da Noruega e, mais tarde, diretora da OMS, Gro Harlem Brundtland. O relatório adota a definição até hoje mais conhecida: "O desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades" (*op. cit.*, p. 41, tradução nossa).

Em 1992, durante a Rio 92, foi redigida a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, que assevera: "Os seres humanos estão no centro das preocupações para o desenvolvimento sustentável. Eles têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza" (UN, 1992, p. 1, tradução nossa). Em outro documento da referida conferência, a Agenda 21 (ONU, 1992), constam capítulos específicos ou indiretamente relacionados com a saúde, como o capítulo 6, que reconhece a necessidade

de prover acesso universal aos serviços básicos de saúde e promover a redução de riscos à saúde decorrentes da poluição e das ameaças ambientais. O Brasil, que sediou a conferência em 1992, beneficiou-se e incorporou muitos dos fundamentos da Agenda 21 às políticas institucionais de meio ambiente e às mudanças de atitude de governantes, inclusive do setor da saúde, frente às políticas públicas.

Na virada do século XXI, outra iniciativa da ONU estabeleceu um marco de trabalho internacional para o desenvolvimento, a Declaração do Milênio, na qual a saúde passou a ter importância central e se refletiu de forma contundente na maioria dos chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (Pnud, 2012a). Além de discussões e atividades diversas sobre desenvolvimento sustentável, foram deslanchados processos importantes no âmbito da saúde pública mundial, relacionados ao que foi chamado "a causa das causas" – ou seja, os determinantes sociais e ambientais da saúde, os quais, na realidade, são elementos constitutivos do processo de desenvolvimento. Esse novo enfoque sanitário coincidiu e facilitou o surgimento de importantes movimentos referentes aos efeitos do desenvolvimento "não sustentável", como as doenças crônicas não transmissíveis e seus principais fatores de risco (WHO, 2012), a importância e o aumento do número de intervenções na saúde sobre os efeitos das mudanças climáticas (Bouzid, Hooper e Hunter, 2013), a extensa discussão sobre iniquidade em saúde (OMS, 2008) e o movimento sobre os determinantes sociais da saúde (CDSS, 2010). Ainda que fossem processos pontuais e geograficamente dispersos, havia uma íntima relação entre eles, deixando evidente a interface latente que existe entre o desenvolvimento sustentável e as questões de saúde.

Também nesse período, houve um grande esforço dedicado a demonstrar a estreita relação entre as doenças e certas políticas públicas promovidas por projetos de desenvolvimento, como o reconhecido caso da urbanização (Frumkin, Frank e Jackson, 2004). Ainda que esse movimento tenha reforçado a adoção de várias políticas de governo, no setor da saúde, a discussão sobre o modelo de atenção médico-hospitalar, a segurança sanitária mundial e o desenvolvimento econômico do complexo médico-industrial da saúde dominou as ações concretas, e poucos foram os avanços na incorporação de políticas intersetoriais que resultassem na promoção da saúde e do bem-estar da população, principalmente dos setores mais pobres e nas áreas periurbanas.

É importante sinalizar que, apesar desses esforços, se manteve o predomínio de um modelo de gestão de saúde focado em serviços – incluídos ou não os serviços de promoção –, o que levou ao abandono do papel de liderança governamental para promover e cobrar de outros setores medidas que promovam cobenefícios sanitários dos projetos de desenvolvimento.

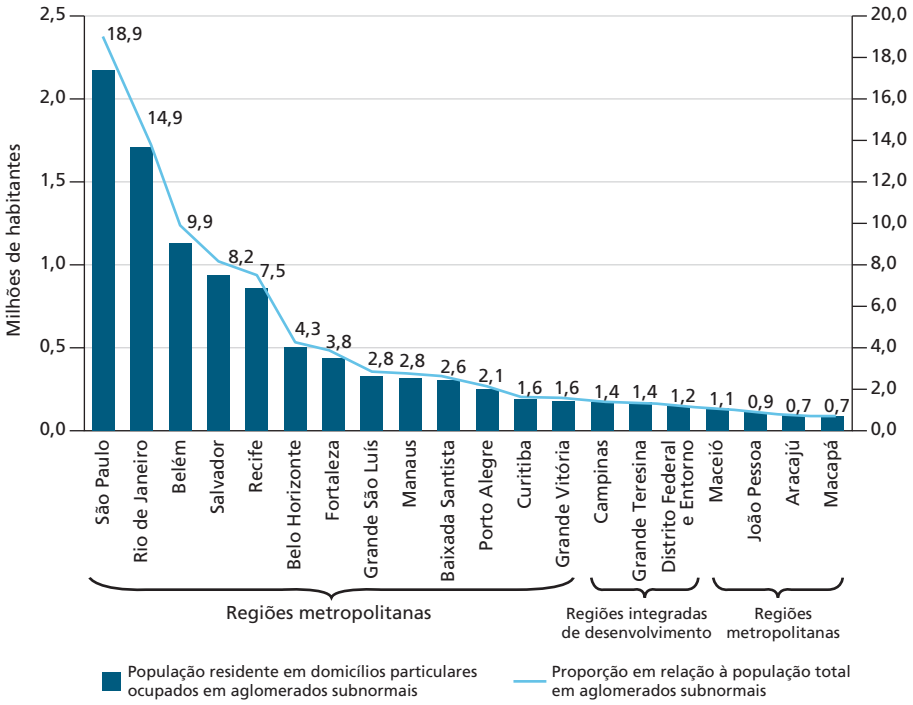
4 CONTEXTO DA REGIÃO DAS AMÉRICAS

Na região das Américas, assim como em nível global, as constantes crises socioambientais coexistem com outros processos complexos, como o crescimento populacional, os fenômenos de mudanças demográfica e as migrações, todos de igual relevância para a

saúde pública e que têm determinado profundas modificações na geografia política. Por exemplo, em meados do século XXI, a população da América Latina e do Caribe (ALC) será de aproximadamente 751 milhões de pessoas, o que equivalerá a 8,3% da população mundial (UN, 2011).

Ademais, essa é a região do mundo mais urbanizada. Em 2010, 82,1% da população da América do Norte e 79,4% da população da América Latina e do Caribe residiam em áreas urbanas, estando previsto que, em 2025, nove das trinta maiores cidades do mundo estarão nas Américas: São Paulo, Cidade do México, Nova Iorque, Buenos Aires, Los Angeles, Rio de Janeiro, Bogotá, Lima e Chicago (UN, 2011), tendência que representa um grande desafio em termos de moradia, transporte, alimentação, serviços e outros exemplos. No caso do Brasil, dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) mostram que, do total da população do país, mais de 11 milhões residem em aglomerados ditos subnormais, 60% dos quais se concentram nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Salvador e Recife (gráfico 1) (Jordán e Martínez, 2009).

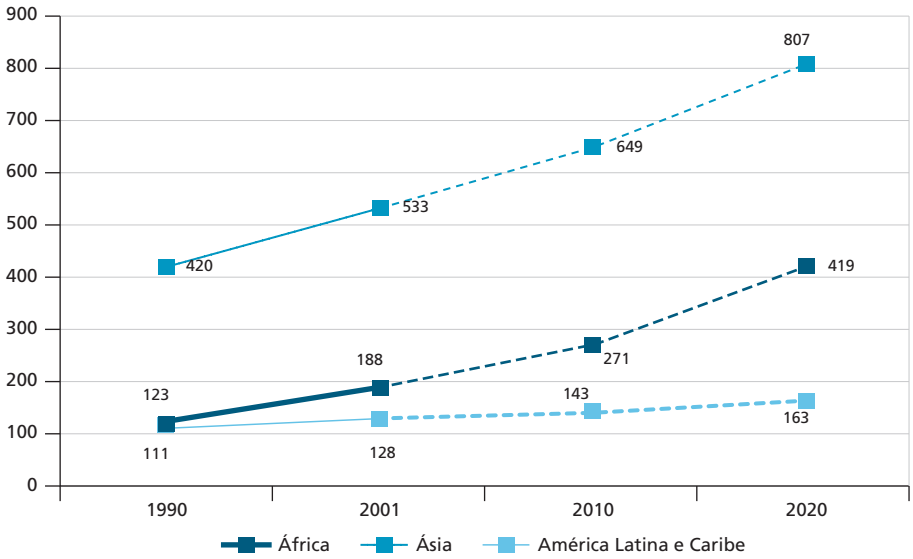
GRÁFICO 1
Distribuição da população em aglomerados subnormais, segundo as regiões metropolitanas do Brasil



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010, p. 54).

Como se pode verificar no gráfico 2, o fenômeno de urbanização e concentração de populações pobres ao redor de grandes áreas urbanas repete-se em toda a região da América Latina, sendo, na verdade, uma tendência populacional mundial nos países não desenvolvidos.

GRÁFICO 2
População urbana em favelas de 1990 a 2001 e projetada para 2010 e 2020, segundo área geográfica
(Em milhões de habitantes)



Fonte: Jordán e Martínez (2009, p. 31).

Segundo Jordán e Martínez (2009), a região da América Latina e do Caribe continua sendo a mais desigual do mundo, com o índice de Gini[3] médio dos dezoito países analisados de 0,52 sendo maior que o da África Subsaariana (0,44) e o da Ásia Oriental e Pacífico (0,41) (UN, 2011). No entanto, estudos recentes mostram que, em termos de distribuição de renda, sua situação melhorou, tendo o indicador caído para 0,48. Tal transformação parece ser explicada não só por transformações nas suas maiores economias (Brasil e México) e nas outras onze economias analisadas, mas também pelo aumento na desigualdade de renda em outras regiões em desenvolvimento (Birdsall, Lustig e McLeod, 2011).

3. Segundo o Ipea, o índice de Gini foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini e é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um, sendo que o valor zero representa a situação de igualdade – ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto – isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Ver o *site* disponível em: <https://goo.gl/EsVif1>. Acesso em: 7 fev. 2017.

A extrema concentração de poder político e de recursos econômicos e naturais sob o controle de um número restrito de indivíduos e corporações gera enormes distâncias e profundas desigualdades entre os estratos sociais, dificultando as relações entre as classes e agravando os conflitos sociais previamente existentes. Essa contradição intrínseca do sistema conduz a um aprofundamento da crise social, provocando a reflexão de questões sobre a governabilidade no atual sistema econômico, a sustentabilidade do planeta e a equidade social, as quais se impõem hoje às pautas de governos, empresas, cidadãos e mídia, alimentando o ciclo de exposição pública desses temas. Uma das hipóteses sustentadas por Alves (2013) é que "o limite crucial da economia política do neodesenvolvimentismo é a sua incapacidade de ir além da forma política do Estado neoliberal". Afirma esse autor que

> os governos pós-neoliberais não apenas preservaram e mantiveram a estrutura sistêmica do Estado neoliberal, mas a aperfeiçoaram, introduzindo-a, por exemplo, no *corpus* burocrático oligárquico do Estado. Enfim, os governos pós-neoliberais mantiveram a estrutura orgânico-burocrática do Estado político, não alterando a dinâmica administrativa da máquina pública lastreada no poder do capital (*op. cit.*).

Já a Cepal deu importante contribuição ao debate sobre o desenvolvimento sustentável na ALC, com seu documento *Horizontes 2030* (Cepal, 2016), apresentado aos Estados-membros, enfocando a Agenda 2030 com base na perspectiva estruturalista do desenvolvimento. Suas propostas concentram-se na necessidade de promover uma mudança estrutural progressiva, que aumente a incorporação do conhecimento em produção, garanta a inclusão social e combata os efeitos negativos das alterações climáticas. O foco das reflexões e propostas de avançar para um novo estilo de desenvolvimento encontra-se na promoção da igualdade e da sustentabilidade ambiental. A criação de bens públicos globais e seus correlatos em políticas regionais e nacionais é o núcleo a partir do qual a visão estruturalista se expande em um keynesianismo global e uma estratégia de desenvolvimento focada no grande impulso ambiental.

O setor da saúde concentra sua resposta a essa crise gerando debates e questionamentos sobre a reforma de seus sistemas, a equidade em saúde e, finalmente, os determinantes sociais da saúde (Buss, 2000). Também é importante mencionar que o próprio conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito da saúde ambiental no Brasil recebe uma visão crítica, uma vez que este teria sido apropriado pelo modelo atual de desenvolvimento existente no país. Artigo publicado por Augusto *et al.* (2012, p. 4.088) traduz essa crítica da seguinte maneira:

Atualmente, nos pautamos pelo desafiante apoio à construção de caminhos alternativos ao modelo de desenvolvimento socioeconômico vigente no Brasil, caracterizado pela injusta distribuição social e territorial dos ônus e dos bônus do

crescimento da economia. Neste sentido, criticamos a proposta de "desenvolvimento sustentável", hoje apropriada pelo capitalismo travestido na bandeira da "economia verde".

A globalização tem estimulado uma nova correlação de forças, que, combinada com vários interesses pragmáticos e ideológicos, tem provocado uma mudança na governança mundial. Em grande parte, essas mudanças são protagonizadas ou têm a ativa participação de países da América Latina e do Caribe, como o Brasil, que têm expandido seus horizontes, participando simultaneamente de várias parcerias, iniciativas e blocos, ligados por proximidade geográfica ou por razões comerciais, culturais ou políticas. Isso fica patente quando se observa a constante presença de países da região não apenas em espaços estratégicos globais cada vez mais proeminentes, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o G20, a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec) e o grupo formado por Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul (BRICS), como também em novas alianças e fóruns regionais e sub-regionais, a exemplo da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), que têm estabelecido novas agendas que tratam de coexistir – ou influenciar – com outras preexistentes, regional ou globalmente (Opas, 2012; Buss *et al.*, 2016).

No que tange às questões da relação entre saúde e produção, incluindo trabalho, consumo, resíduos e meio ambiente, elas têm sido objeto de análise da saúde pública nas últimas décadas (Franco e Druck, 1998; Periago *et al.*, 2007). Na prática da saúde pública, tanto no Brasil quanto em outros países, a preocupação com a relação entre produção e saúde originou a transformação das estruturas existentes e a criação de novas instâncias institucionais, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental (CGVAM), a Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), no México, entre outras. Essas iniciativas, assim como a discussão geral sobre o tema, após 1992, tomaram como referência o conceito de desenvolvimento sustentável e o processo estabelecido pela Agenda 21 (ONU, 1992), tanto em relação às consequências para a saúde da população, quanto no que concerne à contribuição que a saúde pública tem a oferecer ao processo em si.

Vários fatos e processos têm sinalizado os avanços concretos na incorporação do tema da saúde ao contexto do desenvolvimento sustentável, como o estabelecimento de acordos e tratados internacionais com valor legal para os países – por exemplo, o Regulamento Sanitário Internacional (Anvisa, 2009) – e a criação de instituições especializadas para secretariar convenções – como a secretaria da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco – e de comissões de alto nível para analisar diferentes aspectos da saúde pública – como a Comissão sobre a Macroeconomia da Saúde (2001) e a Comissão sobre os Determinantes Sociais da Saúde (2008), ambas no âmbito da

OMS. Outro fator importante no plano internacional foi o emergência das fundações privadas, que passaram a dedicar altas somas de recursos para financiar e influenciar ações de saúde pública (Heimann, Ibanhes e Barboza, 2005; Birn, 2014). Esse conjunto de novos fatos gera uma mudança significativa dos cenários internacional e nacional da saúde pública, obrigando os países e a população a promover a revisão de suas políticas e estratégias em saúde.

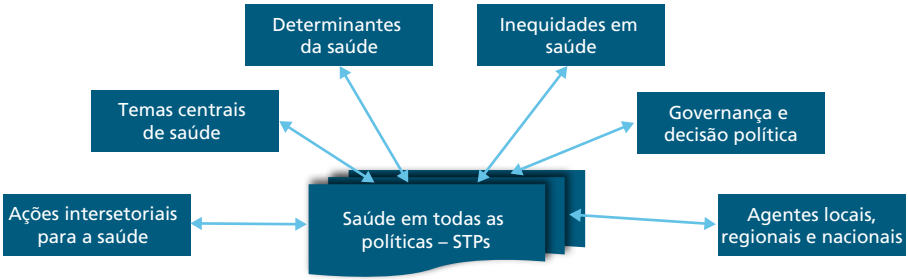
No período 1992-2012, foram registradas iniciativas de sucesso e resultados avaliados como positivos, no que concerne ao desenvolvimento sustentável, influenciando de forma direta e indireta a prática da saúde pública, ainda que não exista um reconhecimento explícito desse efeito. Uma série de seminários virtuais realizados previamente à Rio+20 deu acesso ao conhecimento de vários avanços e desafios nesse particular (Opas, 2013). Também, uma consulta regional sobre os avanços de saúde e desenvolvimento sustentável na região das Américas, realizada em São Paulo, em 2011, registrou avanços, particularmente em relação ao capítulo 6 da Agenda 21, representando níveis diferentes de complexidade, como o surgimento de novos desafios não identificados na Rio 92, a exemplo das doenças crônicas não transmissíveis e dos determinantes sociais da saúde, além de avanços na questão do controle de doenças transmissíveis e na cobertura de serviços básicos de saúde (OPS, 2011). A saúde ambiental não demonstrou um grande avanço como parte dos compromissos assumidos no capítulo 6, do pilar social da Agenda 21, mas foi muito reconhecida em vários outros capítulos e nas convenções estabelecidas durante a Rio 92, como a Convenção sobre Mudança do Clima (IPCC, 2014), sendo o tema da saúde cada vez mais reconhecido como relevante, gerando ações em nível global e nos países.

Em meio a realidades e teorias tão ricas, complexas e diversas, é importante encontrar a melhor articulação possível, que permita focar a obtenção de resultados por meio de práticas capazes de atender aos desafios da saúde pública na sua dimensão social e como elemento essencial na geração de bens públicos. Dois conceitos que aparentemente poderiam ser de grande relevância para esse fim e têm sido examinados são: intersetorialidade e saúde urbana.

A intersetorialidade foi traduzida na última Conferência Mundial de Promoção da Saúde como saúde em todas as políticas (STP) (McQueen *et al.*, 2012). Por meio da figura 2, proposta pelo Instituto de Saúde e Bem-Estar da Finlândia, e do quadro 1, oriundo da Declaração de Adelaide, é possível observar o esquema conceitual geral que guia a proposta inovadora de saúde pública e alguns exemplos dos temas incluídos na Declaração de Adelaide (WHO, 2010a). Em vários países, como a Finlândia (National Institute for Health and Welfare, 2012), já existem exemplos concretos de ações que efetivaram esse princípio, resultando em uma articulação eficiente dos conceitos de equidade, sustentabilidade, saúde

pública e preservação ambiental como poderosos instrumentos para promover a saúde e prevenir doenças, principalmente aquelas associadas à mudança do perfil demográfico populacional da região aqui em destaque.

FIGURA 2
Proposta de STP



Fonte: National Institute for Health and Welfare (2012).
Elaboração dos autores.

QUADRO 1
Exemplos de atividades governamentais conjuntas listadas na Declaração de Adelaide sobre STP

Setores e questões	Inter-relações entre saúde e bem-estar
Economia e emprego	A resiliência econômica e o crescimento são estimulados por uma população saudável. Pessoas saudáveis podem aumentar sua poupança doméstica, são mais produtivas no trabalho, podem adaptar-se mais facilmente às mudanças no trabalho e permanecer trabalhando por mais tempo. O trabalho e as oportunidades de emprego estável melhoram a saúde das pessoas em diferentes grupos sociais.
Segurança e justiça	Taxas de violência, doenças e lesões aumentam em populações cujo acesso à alimentação, à água, à habitação, às oportunidades de trabalho e a um sistema de justiça é limitado. Como resultado, sistemas de justiça no seio das sociedades têm de lidar com as consequências de baixo acesso a essas necessidades básicas. A prevalência de doenças mentais – e problemas associados ao álcool e às drogas – está associada a violências, crimes e prisões.
Educação e juventude	Problemas de saúde das crianças ou membros da família impedem o aproveitamento escolar, reduzindo o potencial educativo e as habilidades para resolver os desafios da vida e perseguir suas oportunidades. O grau de escolaridade para homens e mulheres contribui diretamente para melhorar a saúde e a capacidade de participar plenamente em uma sociedade produtiva e criar cidadãos engajados.
Agricultura e alimentação	As seguranças alimentar e nutricional são reforçadas quando a saúde é levada em consideração na produção de alimentos, bem como em sua fabricação, comercialização e distribuição, promovendo a confiança dos consumidores e garantindo práticas agrícolas sustentáveis. A alimentação saudável é fundamental para a saúde das pessoas. As boas práticas de segurança alimentar ajudam a reduzir a transmissão de doenças dos animais ao ser humano e apoiam práticas agrícolas que geram impactos positivos na saúde dos trabalhadores rurais e das comunidades rurais agrícolas.
Infraestrutura, planejamento e transportes	O melhor planejamento das estradas, dos transportes e da habitação exige que se considerem os impactos à saúde, pois essas práticas podem reduzir as emissões ao ambiente e melhorar a capacidade e a eficiência das redes de transporte para o movimento de pessoas, bens e serviços. Melhores oportunidades de transporte, incluindo o ciclismo e a caminhada, promovem a construção de comunidades mais habitáveis, reduzem a degradação ambiental e melhoram a saúde.

(Continua)

(Continuação)

Setores e questões	Inter-relações entre saúde e bem-estar
Ambientes e sustentabilidade	A otimização do uso dos recursos naturais e a promoção da sustentabilidade podem ser melhor alcançadas, por meio de políticas que influenciem os padrões de consumo da população que melhoram a saúde humana. Globalmente, um quarto de todas as doenças preveníveis está associado às condições ambientais nas quais as pessoas vivem.
Habitação e serviços comunitários	O desenho das habitações e o planejamento da infraestrutura urbana e das casas são responsáveis pela saúde e pelo bem-estar – por exemplo, isolamento, ventilação, espaços públicos, remoção de lixo etc. –, e, com a participação comunitária, podem melhorar a coesão social e o apoio a projetos de desenvolvimento. Habitações bem desenhadas, acessíveis e com serviços comunitários adequados são alguns dos determinantes mais fundamentais da saúde para comunidades e indivíduos desfavorecidos.
Terra e cultura	Acesso à terra pode causar melhorias à saúde e ao bem-estar dos povos indígenas, visto que estão vinculados espiritual e culturalmente a um profundo senso de pertinência a terra e ao país. As melhorias na saúde indígena podem fortalecer as comunidades e sua identidade cultural, melhorar a participação dos cidadãos e apoiar a manutenção da biodiversidade.

Fonte: WHO (2010a).
Elaboração dos autores.

Por sua vez, a saúde urbana (Azambuja *et al.*, 2011; Caiaffa *et al.*, 2008) é um conceito ainda em formação, mas possibilita a articulação de distintos temas relacionados à saúde e ao desenvolvimento sustentável em um espaço geográfico e político delimitado, facilitando a identificação dos responsáveis pelas ações e pelos resultados, além de enfatizar o conceito de cidadania e equidade. Esse modelo poderia, em parte, responder à relevância que têm os territórios para a saúde pública, como sinalizado por Miranda, Castro e Augusto (2009), ao proporem a visão integrada de territórios sustentáveis. O conceito tem sido expressado em documentos como *A Cidade dos Cidadãos* (Fleury, 2014), o informe da Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde, em especial no capítulo relacionado à rede de conhecimento sobre urbanização e saúde, e o informe sobre saúde urbana, *Cidades Escondidas* (WHO, 2010b).

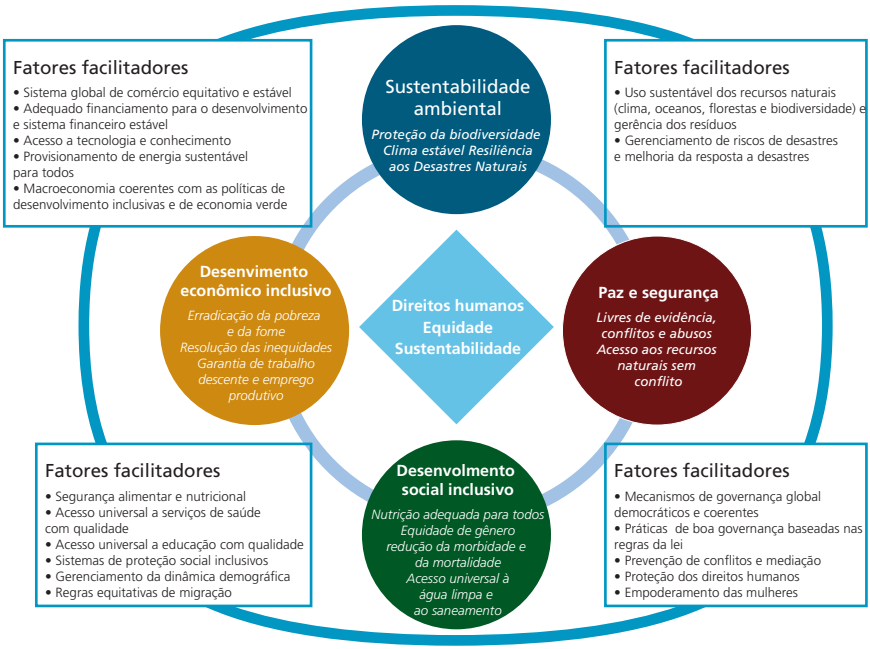
Na figura 3, pode-se observar uma proposta de modelo explicativo da saúde urbana, depreendendo-se as vantagens de síntese da aplicação desse modelo, principalmente quando utilizado na forma de observatórios de saúde urbana, os quais convocam diferentes agentes de transformação e desenvolvimento da vida pública a participar de um exercício conjunto de governança da cidade.

FIGURA 3
Modelo conceitual para a saúde urbana

Fonte: Caiaffa *et al.* (2008, p. 1.789).

Como mencionado anteriormente, o conceito de desenvolvimento sustentável definido no relatório *Our Common Future* (UN, 1987) é amplamente aceito e utilizado. Nessa definição e segundo o aceito em 1992, ele está baseado em três pilares: econômico, social e ambiental, sendo a saúde tanto um resultado quanto uma condição prévia para os três (ONU, 2012). No novo marco de desenvolvimento sustentável proposto pelo grupo de trabalho do Sistema ONU sobre o desenvolvimento sustentável, após 2015, durante a Rio+20, e resumido na figura 4, em vez dos pilares de 1992, propõem-se dimensões que qualificam os temas dos antigos pilares e incluem uma quarta dimensão sobre paz e segurança, a qual não existia como um pilar separado. Essa quarta dimensão trata de refletir valores fundamentais da atualidade, que podem ou não permitir a realização das outras três dimensões. As quatro novas dimensões fundamentais propostas pelo Pnud (2012b) são: *i*) desenvolvimento social inclusivo; *ii*) desenvolvimento econômico inclusivo; *iii*) sustentabilidade ambiental; e *iv*) paz e segurança. Além dessa modificação no modelo conceitual, o grupo propôs um grupo de princípios (direitos humanos, equidade e sustentabilidade) como elemento central e fundamental do novo modelo e estabeleceu quatro grandes áreas de "facilitadores". Na figura 4, é possível apreciar uma representação gráfica desse novo conceito e alguns exemplos indicativos de cada uma das quatro dimensões.

FIGURA 4
Modelo holístico para "fazer o futuro que queremos para todos"



Fonte: Pnud (2012b).
Elaboração dos autores.

Ao analisar esse esquema, nota-se que, para sua implementação no Brasil, existem enormes desafios que precisam ser enfrentados, particularmente em relação ao setor da saúde, no qual políticas, propostas e planos de ação ainda respondem às abordagens de cortes setoriais tradicionais, sem conseguir incorporar a proposta de uma verdadeira reforma intersetorial da saúde.

O quadro 2 mostra a lista de ODS da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, à qual se agregaram cores segundo a dimensão do marco da ONU correspondente. Na proposta atual, pode-se dizer que os sete objetivos marcados em amarelo (ODS: 1, 2, 7, 8, 9, 10 e 12) correspondem a temas que dependem de ações primordialmente na área econômica; os quatro marcados em fundo verde (ODS: 6, 13, 14 e 15) estão relacionados à dimensão ambiental; os três marcados em fundo azul (ODS: 3, 4 e 5) concernem à dimensão social; e os dois em vermelho (ODS: 11 e 16), às ações na dimensão de segurança. O último objetivo (ODS 17) está direcionado a orientar o processo de implementação do programa de trabalho. Pelo menos um objetivo relacionado a cidades está vinculado a mais de uma dimensão em igual intensidade: econômica, ambiental e social

QUADRO 2
ODS propostos pela Agenda 2030

ODS	Descrição
1	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a 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 a gestão sustentável de 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 sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.
9	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
10	Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles.
11	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12	Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis.
13	Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.
14	Promover a conservação e o uso sustentável de 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, deter e reverter a degradação da terra e estancar 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.

Fonte: Galvão (2015).
Elaboração dos autores.

O objetivo da saúde (3) está dividido em nove metas e quatro meios de implementação. Ainda que todas as metas se relacionem com o setor da saúde e dependam de sua liderança para implementação das ações necessárias, procedeu-se a uma classificação que segue as dimensões do esquema holístico da ONU mais relevantes para alcançar cada uma das metas propostas. A maioria das metas (sete) depende fundamentalmente de ações do setor social, como saúde, educação e segurança social. As metas 1 e 2 e o meio de implementação (a) dependem fortemente de ações na dimensão econômica. Duas metas (5 e 6) guardam grande relação com a dimensão da segurança, e a meta 9 está diretamente relacionada com o ambiente. Para facilitar a visualização, cada linha recebeu cores semelhantes àquelas usadas no quadro anterior.

QUADRO 3
Objetivo 3 – Saúde

Meta	Descrição
3.1	Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de setenta mortes por cem mil nascidos vivos.
3.2	Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de cinco anos.
3.3	Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água e outras doenças transmissíveis.
3.4	Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento e promover a saúde mental e o bem-estar.
3.5	Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e o uso nocivo do álcool.
3.6	Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas.
3.7	Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, a informação e aeducação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais.
3.8	Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos.
3.9	Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, bem como a contaminação e a poluição do ar e da água do solo.
Meio de implementação	
3.a	Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países, conforme apropriado.
3.b	Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizar plenamente as disposições do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Acordo TRIPS) sobre flexibilidades para proteger a saúde pública, e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos.
3.c	Aumentar substancialmente o financiamento da saúde, bem como o recrutamento, o desenvolvimento e a formação e a conservação do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.
3.d	Reforçar a capacidade de todos os países – particularmente, os países em desenvolvimento – para o alerta precoce, a redução de riscos e o gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde.

Fonte: Galvão (2015).
Elaboração dos autores.

Como se pode perceber, as dimensões e os temas no domínio do desenvolvimento sustentável são extremamente relacionados e interdependentes. Essa noção é essencial para o entendimento e a prática nesse âmbito, o que é semelhante ao que ocorre na saúde pública. Consoante Rattner:

> no fundo, os problemas de saúde pública têm raízes sistêmicas e interdependentes que refutam e inviabilizam qualquer abordagem linear e cartesiana. Donde se infere que qualquer reducionismo em se tratar de problemas sociais complexos se revela estéril e improdutivo. Para intervir nesse cenário desalentador, é preciso melhorar os indicadores da eficácia das políticas públicas de saúde, para informar e conscientizar

> a sociedade civil, organizada e motivada para sua plena participação nas decisões que afetam sua saúde e seu bem-estar (Rattner, 2009, p. 1.970).

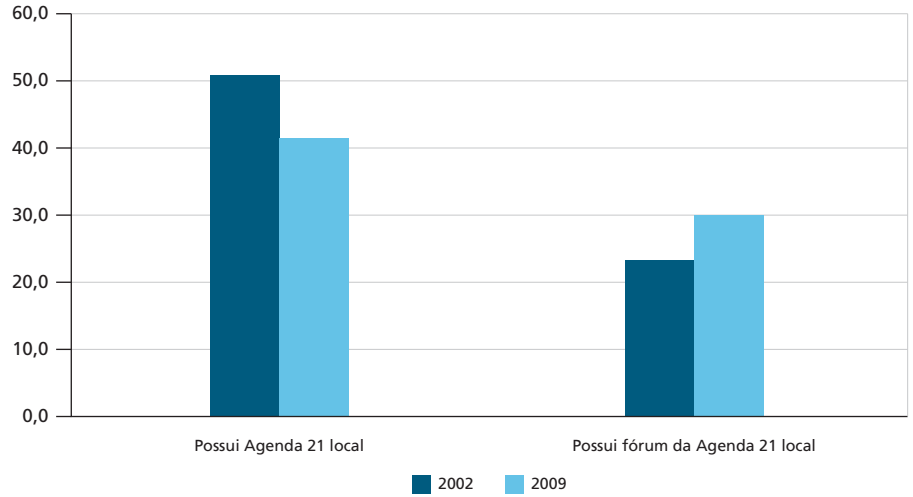
De qualquer forma, existem exemplos bem-sucedidos que, se abraçassem o marco de desenvolvimento sustentável como elemento fundamental para a realização dos objetivos da saúde pública, poderiam ser fatores decisivos no avanço desse marco conceitual, inspirando um modelo mais abrangente, menos centrado nesse setor e, por consequência, menos dependente do seu complexo médico-industrial, estando mais relacionado às bases sociais, culturais e estruturais da área.

A esse respeito, Buss *et al.* (2012) refletem que

> uma fortaleza reconhecida em modelos de governança bem-sucedidos nos processos de desenvolvimento é a participação – controle social, que é o complemento imprescindível ao papel do Estado. Exemplo bem-sucedido na governança setorial da saúde no Brasil é o modelo SUS, com a existência dos Conselhos de Saúde em todas as esferas de governo. Apesar de sua reconhecida atuação nas questões setoriais da saúde, há que se reconhecer a ausência do debate sobre desenvolvimento sustentável, determinantes sociais e também ambientais nas agendas políticas e técnicas dos Conselhos de Saúde. Como consequência, também são frágeis suas articulações, potencialmente muito efetivas, com outros conselhos setoriais pertinentes (Buss *et al.*, 2012, p. 1.487) .

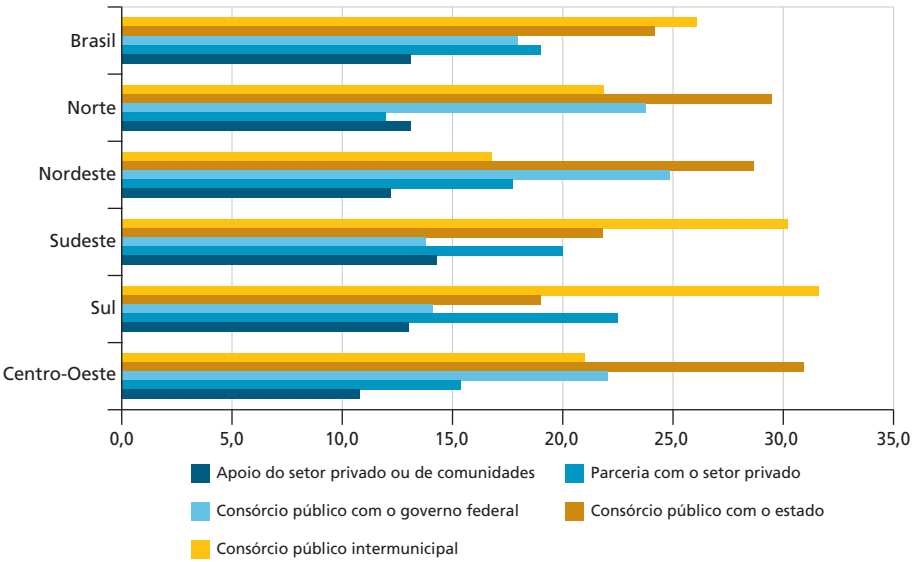
Uma visão geral das questões de intersetorialidade e participação está bem descrita no informe de indicadores de desenvolvimento sustentável do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012). Como pode ser visto nos gráficos 3 e 4, o panorama geral não é muito alvissareiro, uma vez que menos da metade dos municípios tem uma Agenda 21 local. Também se nota que, de todas as possibilidades de articulação intersetorial, categorizadas em cinco grupos no gráfico 4, são utilizadas menos de 35%. Apesar de serem indicadores aceitos para medir ações em nível local, eles têm de ser tomados com cautela para o setor da saúde, visto que este tem uma baixa adesão à Agenda 21 e utiliza pouco os tipos de intersetorialidade considerados. Como, no novo marco de desenvolvimento, os temas associados ao nível local e à intersetorialidade são centrais para a implementação de suas metas, inclusive as da saúde, isso representa uma nova oportunidade de prosseguir aperfeiçoando esse modelo holístico de desenvolvimento e de associação de diferentes sistemas no domínio temático da saúde pública.

GRÁFICO 3
Proporção da população brasileira residindo em municípios com Agenda 21 e fóruns da Agenda 21 locais (2002 e 2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2012).

GRÁFICO 4
Proporção de articulações interinstitucionais existentes, por tipo, segundo as grandes regiões (2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2012).

Em outro documento, Buss *et al.* (2014) reconhecem que o objetivo 3 evoca um conceito amplo de saúde, na medida em que incorpora em seu enunciado as noções de vida saudável e bem-estar. Entretanto, sinalizam que as metas estão deslocadas do enunciado amplo do seu objetivo, pois focam primordialmente a "atenção à saúde individual e não menciona[m] ou pouco valoriza[m] a promoção da saúde e o enfrentamento das inequidades e a melhoria dos determinantes sociais da saúde" (*op. cit.*, p. 2.568). Também destacam "que as propostas de governança global e nacional são muito débeis e incompletas para as dificuldades inerentes a um processo desta envergadura e complexidade" (*op. cit.*, p. 2.568) e que será necessária a implementação de planos de desenvolvimento que considerem prioridade a equidade e a inclusão social, matéria que também é defendida por outras autoridades, como Dondisch (Dondisch e Gómez-Muñoz, 2015*)*. Finalmente, reafirmam que o planejamento e a ação intersetorial sob a égide do poder público podem ser a chave para a implementação dos ODS.

Para que esse momento seja plenamente aproveitado e capitalizado para uma melhora efetiva da saúde da população, é necessário o compromisso das autoridades, bem como o engajamento da comunidade nacional e global de saúde pública, composta não só pelas autoridades políticas, mas também por aqueles que praticam a saúde pública em nível local e aqueles que se dedicam ao ensino e à pesquisa das diferentes disciplinas que compõem o conjunto de conhecimentos da saúde pública e as organizações da sociedade civil e do setor privado, como afirmam, entre outros autores, Kickbusch e Buss:

> A comunidade de saúde deve se fazer ouvir nas complexas negociações dos ODS e deve enfrentar os seus desafios técnicos e políticos. Ela deve mostrar como a saúde é parte integrante do desenvolvimento global inclusivo e do futuro sustentável do planeta. Depois de tudo, o esforço dos ODS serve para garantir uma vida melhor para todos em um mundo que queremos (Kickbusch e Buss, 2014, p.1, tradução nossa).

Em suma, mesmo reconhecendo os avanços dos aspectos doutrinário, metodológico e de métrica aplicáveis à saúde ambiental e aos determinantes sociais da saúde, de fato, muitos dos serviços de saúde da América Latina e do Caribe continuam a ser predominantemente assistenciais, com ações preventivas tradicionais e programas de promoção da saúde de alcance limitado, apesar da crescente evidência de que fatores ambientais e sociais determinam, em boa medida, uma grande parte da carga de doença e morte da população (Marmot, 2007).

É possível dizer que a saúde é um dos elementos mais relevantes para o desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, um dos melhores indicadores do seu sucesso. O que sustenta essa afirmativa é o fato de que todos os princípios, dimensões e elementos facilitadores propostos pelo Pnud (2012b) são compatíveis e essenciais para a saúde pública e beneficiados direta ou indiretamente pelo

sucesso de sua implementação. Também se pode afirmar que existe uma extrema interdependência entre as diferentes dimensões propostas por esse modelo. De fato, elas não só são interdependentes, como também podem representar os componentes fundamentais da própria realidade construída pelo homem no planeta. Observa-se, ainda, que o movimento gerado em torno do tema dos ODS no nível da ONU representa uma oportunidade única para avançar os objetivos globais e nacionais de saúde pública.

Para melhor representar as discussões dos resultados, o quadro 4 mostra as relações entre cada um dos ODS e algumas categorias estabelecidas, segundo sua relevância para a saúde pública.

QUADRO 4

Relação entre os ODS propostos e as categorias de inclusão estabelecidas

Critério de ponderação	Tema sobre saúde mencionado em outro objetivo	Tema incluído no modelo de Dahlgren e Whitehead (1991)	Relação direta com fator causal primário reconhecida	Relação direta com fator causal secundário reconhecida
ODS 1. Acabar com a pobreza.			Equidade e saúde, produto interno bruto e mortalidade infantil.	Renda e saúde.
ODS 2. Acabar com a fome e agricultura sustentável.	ODS 2.2	Agricultura e produção de alimentos.	Desnutrição, padrões de alimentação e obesidade.	Condições de vida rural.
ODS 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar.				
ODS 4. Assegurar a educação.		Educação.	Educação da mãe e doenças diarreicas.	Educação em saúde nas escolas e ambiente escolar.
ODS 5. Igualdade de gênero.	ODS 5.6	Sexo e idade.	Condição de vida de mães e saúde dos filhos.	Violência doméstica.
ODS 6. Água e saneamento.	ODS 6.2	Água e saneamento.	Doenças transmitidas pela água.	Higiene pessoal.
ODS 7. Acesso à energia.			Energia e qualidade dos serviços de saúde rural.	Cobenefícios à saúde pelo uso de energia limpa.
ODS 8. Crescimento econômico inclusivo, emprego e trabalho decente.	ODS 8.8	Ambiente de trabalho e desemprego.	Saúde dos trabalhadores.	Renda familiar e saúde.
ODS 9. Industrialização sustentável.			Resíduos químicos tóxicos.	Contaminação ambiental.
ODS 10. Reduzir a desigualdade.			Saúde como elemento de equidade social.	Renda e acesso a serviços básicos de saúde.
ODS 11. Cidades sustentáveis.	ODS 11.2 e 11.5	Habitação e redes comunitárias e sociais.	Saúde urbana.	Áreas verdes e parques e saúde mental.
ODS 12. Produção e consumo sustentáveis.	ODS 12.4		Saúde do consumidor e vigilância sanitária.	Acesso a produtos de qualidade.

(Continua)

(Continuação)

Critério de ponderação	Tema sobre saúde mencionado em outro objetivo	Tema incluído no modelo de Dahlgren e Whitehead (1991)	Relação direta com fator causal primário reconhecida	Relação direta com fator causal secundário reconhecida
ODS 13. Combater a mudança do clima e seus impactos.		Condições ambientais.	Cobenefícios à saúde ocasionados pelas medidas de redução de carbono.	Efeitos na saúde em casos de desastres naturais.
ODS 14. Uso sustentável dos oceanos.			Disponibilidade de alimentos.	Contaminação de pescados e frutos do mar.
ODS 15. Uso sustentável dos ecossistemas terrestres.			Biodiversidade e saúde.	Disponibilidade de espécies para uso como medicamento.
ODS 16. Sociedades pacíficas e inclusivas.			Inclusão social e saúde.	Violência interpessoal.
ODS 17. Revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.				Acesso a tecnologias e metodologias avançadas.

Fonte: Galvão (2015).
Elaboração dos autores.

5 DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O SETOR DA SAÚDE

Sem dúvida, um dos maiores desafios que enfrenta o setor da saúde no Brasil é a manutenção, a melhoria e a ampliação do Sistema Único de Saúde (SUS). Considerado um dos mecanismos democráticos mais apropriados para promover a equidade em saúde, passa por um momento de reflexão, no qual questões relacionadas à qualidade do atendimento, à abrangência de cobertura e ao tipo de serviços prestados têm sido objeto de análise e discussão nos meios acadêmicos e políticos.

Em particular, no que concerne aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Agenda 2030, esse sistema será essencial para implementar o que tange às metas e aos indicadores do objetivo de saúde (3), mas não é, em sua configuração atual, suficiente para implementar os aspectos multidimensionais da agenda, dos quais a saúde depende e contribui. Entre várias considerações a respeito, a questão da intersetorialidade acadêmica e de governo toma relevo pelo seu significado e sua importância. O quadro 4 demonstra de forma preliminar a íntima relação de dependência que existe entre saúde e vários setores, a qual não é necessariamente exercida na atual configuração do SUS, ainda que em algumas instâncias locais existam exemplos da potencialidade da ação intersetorial, como é o caso da experiência de monitoramento de condições de saúde no entorno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) (Pimentel, 2015) e outros.

As colunas do quadro 4 tratam de fazer uma primeira aproximação para ressaltar evidências da íntima relação entre a saúde e os outros ODS. Na primeira coluna, relacionam-se algumas das principais metas de alguns dos ODS que explicitamente mencionam a saúde e, portanto, podem ser citados como uma

evidência da relevância da saúde para o cumprimento integral desse objetivo. Na segunda coluna, evidenciam-se os temas que constam do esquema clássico de Dahlgren e Whitehead (1991) sobre os determinantes sociais e ambientais da saúde, o qual é aceito universalmente como uma expressão idônea da relação e da interdependência da saúde com outras áreas do conhecimento e práticas de outros setores diferentes da saúde. Na terceira coluna, relaciona-se uma série de fatores que são reconhecidos na literatura clássica da saúde pública, que fazem parte da prática diária dos sanitaristas e que, em grande parte, é um consenso aceito pela comunidade acadêmica como um fator relevante e primário das condições da saúde; por exemplo, a nutrição e a renda, que permitem um melhor desenvolvimento e acesso a melhores recursos de saúde. Na quarta coluna, demonstram-se outros fatores também aceitos como fatores diretamente relacionados com a saúde, mas que somente afetam esta em determinadas condições.

A forma pragmática de promover a intersetorialidade, com sentido de equidade em saúde, é abordar seus determinantes sociais e ambientais. A declaração da VIII Conferência Global sobre Promoção da Saúde, realizada em Helsinki, Finlândia, em 2013, clama por esse tipo de abordagem e propõe que o conceito de STP seja o mecanismo de interligação para conectar os objetivos, os meios e as prioridades associados com a saúde na Agenda 2030. Esse conceito central foi abordado primeiramente, em 1978, na Declaração de Alma-Ata e novamente, em 1986, em Ottawa, na I Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, tendo ambas estabelecido a ação intersetorial para a saúde como uma importante estratégia. O compromisso de implementar uma abordagem amplamente concebida para a promoção da saúde na região das Américas foi reafirmado em conferências realizadas na América Latina (Bogotá – 1992) e no Caribe (Port of Spain – 1993). No entanto, essas iniciativas foram limitadas pelas políticas hegemônicas de privatização da década de 1990, que não eram propícias para enfrentar os determinantes sociais da saúde, a promoção da saúde e as abordagens intersetoriais.

Esses temas também foram tratados em nível global pela Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde da OMS e constam da Declaração de Adelaide sobre a Saúde em Todas as Políticas (WHO, 2010a). Da mesma forma, foram abordados pela OMS na Conferência Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde (Rio de Janeiro – 2011) e na VIII Conferência Global sobre Promoção da Saúde (2013), cujo tema central foi a STP. Por sua vez, a Declaração de Helsinki (WHO, 2014, p. 2, tradução nossa), marco para as ações de STP em nível nacional, descreve amplamente o conceito de STP como "uma abordagem de políticas públicas adotadas em todos os sectores, as quais teriam de levar em conta, sistematicamente, as implicações dessas decisões para a saúde da população e deveria então buscar sinergias e evitar impactos negativos à saúde". Ainda, em setembro de 2014, o Conselho de Ministros da Saúde das Américas aprovou a Resolução Opas CD53.

R2 (Paho, 2014), que aprova o plano de ação para implementar a abordagem de STP, o qual inclui linhas estratégicas de ação e indicadores para o período 2014-2019, em conformidade com os objetivos definidos no plano estratégico da Opas para esse período (Paho, 2013), projetado para lidar com o desenvolvimento social e econômico e os determinantes ambientais da saúde e para promover o bem-estar sustentável da população.

O plano de ação regional de STP é baseado em seis linhas estratégicas de ação no nível dos países:

1) estabelecer as necessidades e as prioridades de STP;
2) identificar as ações do plano;
3) identificar estruturas e procedimentos de suporte;
4) facilitar a avaliação e o engajamento;
5) assegurar o acompanhamento, a avaliação e a prestação de contas; e
6) reforçar as capacidades.

A implementação desse plano no Brasil poderia ajudar a identificar as oportunidades para o desenvolvimento de políticas em todos os setores que tenham implicações potenciais para a saúde e sua equidade, promovendo sua integração em setores vitais para a saúde pública, como trabalho, meio ambiente, agricultura, educação, finanças, habitação e transporte. Essa abordagem visa à participação do setor da saúde no amplo processo de governança intersetorial e avança na ideia de desenvolvimento como transformação (Stiglitz, 1998), incidindo nos determinantes sociais da saúde; elemento vital para otimizar a implementação de ODS relevantes para alcançar esse objetivo e reduzir os danos à saúde causados por outras políticas.

Esse tipo de atuação, hoje, é uma prática mínima e voluntária no SUS. Tendo em vista a complexidade desse desafio, é necessário que o sistema estabeleça um grupo de trabalho sobre a STP e os ODS, para formular um conjunto de princípios orientadores para a análise da Agenda 2030 como um mecanismo para promover a equidade, constituindo o cerne do desenvolvimento sustentável no Brasil. Esse grupo poderia estabelecer mecanismos de governança que permitissem intervir nas políticas públicas relacionadas aos determinantes ambientais e sociais da saúde, promovendo a sinergia necessária para a promoção da saúde no amplo processo de governança intersetorial e o avanço da ideia de desenvolvimento como transformação.

O grupo formado pela Opas formulou um conjunto de princípios orientadores para a análise da Agenda 2030, que poderiam servir de base para o grupo nacional:

i) a equidade é o cerne do desenvolvimento sustentável nas Américas;

ii) é necessário desenvolver um índice que sirva para medir o progresso;

iii) as fontes de dados precisam de reforço em relação à identificação de fonte de informação que possa ser usada para medir o progresso e a coleta de dados; e

iv) a informação pode ser utilizada para orientar as ações do SUS, incluindo a cobertura e o acesso universal à saúde, com base nas prioridades dos diferentes setores, em distintos níveis, e nos sistemas de monitoramento em desenvolvimento que incorporam a STP.

Os custos para atingir os ODS e suas metas dependem desse tipo de prática, visto que o volume dos recursos é limitado e o objetivo final é "não deixar ninguém para trás". O relatório da Comissão Intergovernamental de Peritos sobre o Financiamento para o Desenvolvimento Sustentável (UN, 2013) estima que, para erradicar a pobreza extrema em todos os países, haveria um custo de cerca de US$ 66 bilhões ao ano (a.a.), nos próximos dez anos. As estimativas para atender a outras necessidades incluem US$ 50,2 bilhões a.a. para eliminar a fome até 2025, US$ 37 bilhões para atingir a cobertura e o acesso universal à saúde e US$ 42 bilhões para alcançar a educação primária universal e ampliar o acesso ao ensino secundário.

Vistas isoladamente, essas quantias parecem difíceis de serem obtidas, mas, quando se pensa em abordagens intersetoriais, visualiza-se uma possível solução para alcançar metas específicas de múltiplos objetivos e áreas temáticas com o mesmo investimento; por exemplo, novas estratégias de atenção à saúde no nível da escola, investimentos em agricultura familiar e melhoria de condições de educação e saúde que promovam diminuição da pobreza em áreas geográficas delimitadas. Cabe ressaltar que as abordagens intersetoriais, no atual contexto socioeconômico do Estado e da população, são práticas adequadas e necessárias, mas não são suficientes para a implementação de soluções de saúde pública, as quais carecem de uma série de procedimentos setoriais de baixa e alta complexidades. Assim, os investimentos dirigidos à redução da morbidade e do risco de mortalidade precisam estar alinhados com aqueles que visam à expansão do acesso à educação e ao aumento da renda familiar. A Agenda de Ação de Addis Abeba (UN, 2015a), que emergiu da III Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (2015), argumenta que o financiamento para a Agenda 2030 e seus ODS nos países em desenvolvimento deve basear-se numa combinação de assistência oficial ao desenvolvimento dos países desenvolvidos e investimentos produtivos feitos pelo setor privado global, em conjunto com recursos próprios dos países em desenvolvimento provenientes das reformas de poupança interna e do aumento da contribuição pública e privada. Essa abordagem é questionada por países menores, com limitada capacidade de mobilização de fundos de qualquer tipo, dado o tamanho de suas economias em relação ao custo e à carga impostos por essa nova agenda global.

No momento em que se finaliza este capítulo (janeiro de 2017), existem incertezas quanto ao futuro do SUS e da própria implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país. A base de tais futuros era razoavelmente visualizável no Plano Plurianual do Governo Federal 2016-2019, antes aprovado pelo Congresso Nacional. Entretanto, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 55, lavrada pelo governo "pós-impeachment", e as profundas transformações impostas aos direitos constitucionais e às políticas públicas de corte social – inclusive de saúde – exigem cautela quanto ao projeto de desenvolvimento que será explicitado ao país, aos compromissos com a implementação da Agenda 2030 e dos ODS, assim como aos desdobramentos que podem ocorrer no desenvolvimento do SUS.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. Neodesenvolvimentismo e Estado neoliberal no Brasil. **Blog da Boitempo**, 2 dez. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/leX9fa>. Acesso em: set. 2016.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Regulamento Sanitário Internacional**. Brasília: Anvisa, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/RprXYM>. Acesso em: set. 2016.

AUGUSTO, L. G. S. *et al.* **Dossiê Abrasco**: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: Abrasco, 2012. Disponível em: <goo.gl/1NXcfG>. Acesso em: set. 2016.

AZAMBUJA, M. I. R. *et al.* Saúde urbana, ambiente e desigualdades. **RBMFC**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 19, p. 110-115, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/xO4vT5>. Acesso em: set. 2016.

BIRDSALL, N.; LUSTIG, N.; MCLEOD, D. **Declining inequality in Latin America**: some economics, some politics. Washington: Center for Global Development, May 2011. (Working Paper, n. 251). Disponível em: <https://goo.gl/0NHWdV>. Acesso em: set. 2016.

BIRN, A. E. Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting(s) of the international/global health agenda. **Hypothesis**, v. 12, n. 1, p. 1-27, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/IiUl0J>. Acesso em: jan. 2017.

BOUZID, M.; HOOPER, L.; HUNTER, P. R. The effectiveness of public health interventions to reduce the health impact of climate change: a systematic review of systematic reviews. **Plos One**, v. 8, n. 4, p. 1-15, 25 Apr. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/VOzQ3g>. Acesso em: set. 2016.

BUSS, P. M. Promoção da saúde e qualidade de vida. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 163-177, 2000.

BUSS, P. M.; LEAL, M. C.; SABROZA, P. C. (Orgs.). Saúde, ambiente e desenvolvimento: uma análise interdisciplinar. São Paulo: Hucitec; Abrasco, 1992.

BUSS, P. M. *et al.* Governança em saúde e ambiente para o desenvolvimento sustentável. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1479-1491, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/B9FP25>. Acesso em: set. 2016.

_____. Saúde na agenda de desenvolvimento pós-2015 das Nações Unidas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 12, p. 2555-2570, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/tcNM99>. Acesso em: set. 2016.

_____. Saúde e diplomacia nos processos de integração da América Latina e Caribe. *In*: BUSS, P. M. **Buss & Tobar**: saúde global e diplomacia em saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016. No prelo.

CAIAFFA, W. T. *et al.* Saúde urbana: a cidade é uma estranha senhora, que hoje sorri e amanhã te devora. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 6, p. 1785-1796, 2008.

CANDAU, M. G.; WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **British Medical Journal**, n. 25864, p. 433-434, 26 May 1973. Print. Acesso em: <https://goo.gl/olGXNY>. Acesso em: set. 2016.

CDSS – COMISSÃO PARA OS DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE. **Redução das desigualdades no período de uma geração**: igualdade na saúde através da ação sobre os seus determinantes sociais. Portugal: OMS, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/v88PcF>. Acesso em: set. 2016.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Horizontes 2030**. 2016. Disponível em: <goo.gl/9fgcxK>. Acesso em: jan. 2017.

DAHLGREN, G.; WHITEHEAD, M. **Policies and strategies to promote social equity in health**. Background document to WHO – Strategy paper for Europe, n. 2007:14, Arbetsrapport, Institute for Futures Studies, 1991. Disponível em: <https://goo.gl/9xeEi5>.

DONDISCH, R.; GÓMEZ-MUÑOZ, B. México en las negociaciones multilaterales sobre la agenda de desarrollo para después de 2015. **Revista Mexicana de Política Exterior**, México, n. 103, p. 47-63, jan./abr. 2015.

FLEURY, S. **A cidade dos cidadãos**. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/VtizOE>. Acesso em: set. 2016.

FRANCO, T.; DRUCK, G. Padrões de industrialização, riscos e meio ambiente. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 61-72, 1998. Disponível em: <https://goo.gl/NrnVoB>. Acesso em: set. 2016.

FRUMKIN, H.; FRANK, L.; JACKSON, R. **Urban sprawl and public health**: designing, planning, and building for healthy communities. Washington: Island, 2004.

GALLO, E. *et al.* Saúde economia verde: desafios para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1457-1468, 2012.

GALVÃO, L. A. **A saúde pública na era do desenvolvimento sustentável**: análise de sua evolução e evidências. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/DsJ4eX>. Acesso em: set. 2016.

GALVÃO, L. A.; FINKELMAN, J.; HENAO, S. (Eds.). **Determinantes ambientales y sociales de la salud**. Cidade do México: McGraw-Hill Interamericana, 2010.

NATIONAL INSTITUTE FOR HEALTH AND WELFARE. **Health in all policies**, Topics, Information Packages, 16 Feb. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/NYRLjr>. Acesso em: set. 2016.

HEIMANN, L. S.; IBANHES, L. C.; BARBOZA, R. (Orgs.). **O público e o privado na saúde**. São Paulo: Hucitec, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: aglomerados subnormais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/bWFWv2>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentáveis 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/v05nau>. Acesso em: set. 2016.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **The Fifth Assessment Report (AR5)**: chapter 11 – human health: impacts, adaptation, and co-benefits. Geneva: IPCC, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/pcNVmz>. Acesso em: set. 2016.

JORDÁN, R.; MARTÍNEZ, R. **Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe**: situación actual y financiamiento de políticas y programas. Santiago de Chile: NU, 2009. Disponível em: < goo.gl/o6Yzd2>. Acesso em: set. 2016.

KICKBUSCH, I.; BUSS, P. M. Health in the post-2015 agenda: perspectives midway through. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 10, p. 2035-2037, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/x2sko2>. Acesso em: set. 2016.

MARMOT, M. Achieving health equity: from root causes to fair outcomes. **The Lancet**, v. 370, n. 9593, p. 1153-1163, 2007.

MCQUEEN, D. V. *et al.* **Intersectoral governance for health in all policies**: structures, actions and experiences. Copenhagen: WHO, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/ShsEFX>. Acesso em: set. 2016.

MIRANDA, A. C.; CASTRO, H. A.; AUGUSTO, L. G. S. Saúde ambiental e territórios sustentáveis. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, p. 1962-1963, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/XDxtZf>. Acesso em: set. 2016.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial de Saúde 2008**: cuidados de saúde primários – agora mais que nunca. Genebra: OMS, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/it96oP>. Acesso em: set. 2016.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Rio de Janeiro:ONU, 1992. Disponível em: <https://goo.gl/6McnQV>. Acesso em: set. 2016.

_____. **O futuro que queremos**. Rio de Janeiro: ONU, 2012.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Saúde nas Américas**. Washington: Opas, 2012.

_____. **Salud, ambiente y desarrollo sostenible**: hacia el futuro que queremos. Washington: Opas, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/vTC0mM>. Acesso em: set. 2016.

OPS – ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. **Agua y saniamento**: evidencias para políticas públicas con enfoque en derechos humanos y resultados en salud pública. Washington: OPS, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/6LT2Zr>. Acesso em: set. 2016.

PAHO – PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION. **Strategic plan of the Pan American Health Organization 2014-2019**. Washington: Paho, 2013. Disponível em: < https://goo.gl/QF8viI>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Plan of action on health in all policies**. Washington: Paho, 2014.

PERIAGO, M. R. *et al.* Saúde ambiental na América Latina e no Caribe: numa encruzilhada. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 14-19, dez. 2007. Disponível em: <https://goo.gl/YD9YTv>. Acesso em: set. 2016.

PIMENTEL, J. **Monitoramento de condições de saúde no entorno do Comperj**. Rio de Janeiro: DSS Brasil, 2015. (Série DSS no Território Local). Disponível em: <https://goo.gl/Xcgg66>. Acesso em: set. 2016.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Os objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 8 objetivos para 2015. **Pnud**, 2012a. Disponível em: <www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso em: set. 2016.

_____. **O futuro que queremos para todos**. Nova York: Pnud, 2012b.

RATTNER, H. Meio ambiente, saúde e desenvolvimento sustentável. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, p. 1965-1971, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/mO5ZRe>. Acesso em: set. 2016.

STIGLITZ, J. Towards a new paradigm for development. *In*: UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 9., 1998, Geneva. **Anais...** Geneva: Unctad,1998.

UN – UNITED NATIONS. **UN Charter**. San Francisco: UN, 1945. Disponível em: <https://goo.gl/NvA0WY>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Our common future**. Geneva: UN, 1987. Disponível em: <https://goo.gl/cWn6WU>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**: Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro: UN, 1992. Disponível em: <https://goo.gl/YnGzqU>. Acesso em: set. 2016.

_____. Department of Economic and Social Affairs. **World population prospects**: the 2010 revision. 2011. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/>. Acesso em: set. 2016.

_____. **A new global partnership**: eradicate poverty and transform economies through sustainable development. New York: UN, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/sGn2kv>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development**. New York: UN, 2015a. Disponível em: <https://goo.gl/kygm5w>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Transforming our world**: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 2015b. Disponível em: <https://goo.gl/3vRe6Q >. Acesso em: set. 2016.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Constitution of the World Health Organization**. New York: WHO, 1946. Disponível em: <https://goo.gl/WmPhWc>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Declaration of Alma-Ata International Conference on Primary Health Care**. Alma-Ata: WHO, 1978. Disponível em: <www.who.int/publications/almaata_declaration_en.pdf>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Adelaide Statement on Health in All Policies**: moving towards a shared governance for health and well-being. Adelaide: WHO, 2010a. Disponível em: <https://goo.gl/RaCNhe>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Hidden cities**: unmasking and overcoming health inequities in urban settings. Geneva: WHO, 2010b. Disponível em: <https://goo.gl/bCXdX8>. Acesso em: set. 2016.

_____. Millennium Development Goals (MDGs). **WHO**, Health Topics, 2012. Disponível em: <goo.gl/hVuSQ>. Acesso em: set. 2016.

_____. **Health in all policies**: Helsinki statement. Geneva: WHO, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/B9VuQr>. Acesso em: set. 2016.

CAPÍTULO 13

DEMOCRACIA E GOVERNANÇA DA SAÚDE: INTERESSES E ATORES

Roberta de Freitas[1]

1 INTRODUÇÃO[2]

O conceito de saúde definido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como "um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não (...) ausência de doença ou de enfermidade" (OMS, 1946) corresponde à interface da saúde com elementos que implicam uma ampla ação em diversos setores.

> O bem-estar do indivíduo supõe aspectos sanitários, ambientais e comunitários que só podem ser concebidos a partir de uma perspectiva coletiva, donde resulta que uma concepção jurídica de saúde há de envolver não só direitos, mas também deveres, e não só por parte dos Estados, mas também das pessoas e da sociedade (Dallari e Nunes Júnior, 2010, p. 9).

Dessa forma, o direito à saúde e ao bem-estar estão correlacionados com o exercício de outros direitos humanos, incluindo o direito à alimentação, à habitação, ao trabalho, à educação, à dignidade da pessoa humana, à vida, à não discriminação, à igualdade, a não ser submetido à tortura, à privacidade, ao acesso à informação, à liberdade e ainda, a participação nas decisões tanto no âmbito interno como internacional:

> um direito inclusivo que não só abrange a atenção à saúde adequada, mas também os principais fatores determinantes da saúde, como o acesso à água limpa e potável e às condições sanitárias adequadas, o fornecimento adequado de alimentos saudáveis, uma nutrição adequada, uma habitação adequada, condições saudáveis no trabalho e no ambiente e o acesso à educação e às informações sobre questões relacionadas à saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva. Outro aspecto importante é a participação da população em todo o processo de adoção de decisões sobre as

1. Doutoranda em saúde global e sustentabilidade pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Mestre em direitos humanos e relações internacionais pela Universidad de Sevilla (2006). Assessora de relações internacionais em saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e vice-coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Bioética e Diplomacia em Saúde (Nethis/Fiocruz). Brasília/DF, Brasil. *E-mail*: <roberta.freitas@fiocruz.br>.

2. Agradecimentos: Cecília de A. Lopes, Larissa F. A. Cedro e Manoel de A. Amorim, que colaboraram na revisão do trabalho. Apoio: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

> questões relacionadas com a saúde nos planos comunitários, nacional e internacional (CDESC, 2000, p. 97, tradução nossa).[3]

A saúde global é um conceito abrangente que engloba o estado de saúde, os determinantes e as intervenções na população mundial e que se sobrepõe aos interesses e às perspectivas individuais dos países. É independente de fronteiras físicas ou administrativas, de culturas ou língua e requer ação articulada, assentada em uma perspectiva alargada e multidimensional (Chan, 2007).

Nos dizeres de Berlinguer (1999, p. 3), saúde global é uma "finalidade social desejável, hoje descuidada ou deformada pela influência do fundamentalismo monetário, mas merecedora de evidência prioritária, seja por seu valor intrínseco, seja como símbolo do predomínio de valores humanos sobre outros interesses". Entretanto, constitui uma plataforma que permite a acumulação de experiências, conhecimento e recursos e inclui determinantes transnacionais, independentes de aspectos geográficos (Koplan *et al.*, 2009). As dimensões da saúde e sua interface com outros aspectos econômicos, políticos e sociais são fundamentais para se compreender as complexidades da governança da saúde global.

2 A GOVERNANÇA DA SAÚDE GLOBAL E O PAPEL DA OMS

O marco da governança global em saúde deu-se com a criação da OMS, em 1948, organismo especializado das Nações Unidas com funções e princípios definidos em sua carta constitutiva.

Apesar disso, o movimento institucional em prol da cooperação e coordenação internacional em saúde foi iniciado um século antes, em 1851, com a Primeira Conferência Sanitária Internacional realizada em Paris, em resposta à necessidade de controlar epidemias de cólera, febre amarela e peste bubônica que atingiam grandes extensões de terra e ultrapassavam as fronteiras legais dos países entre 1830 e 1847.

Entre 1851 e 1903, das onze conferências sanitárias realizadas, surgiram propostas de cooperação para o combate às doenças infecciosas, com a negociação de acordos internacionais e o objetivo de "estudar em que medida era concebível suprimir a quarentena sem colocar em risco a saúde das populações" (Löwy, 2006, p. 33). As quarentenas eram um verdadeiro entrave ao comércio internacional, e, em parte, os órgãos sanitários buscavam resolver os assuntos econômicos em primeiro plano.

---

3. "*Un derecho inclusivo que no solo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional*".

Nas Américas, com o incremento das relações comerciais intercontinentais, nesse mesmo período, "melhorar o comércio marítimo e a saúde fez parte do processo de modernização e centralização da vida política" (Cueto, 2004, p. 19, tradução nossa). [4]

Em 1902, a Conferência Internacional Americana aprovou a Primeira Convenção Sanitária Internacional das Repúblicas Americanas. Impulsionado pelo presidente Franklin Roosevelt, o processo culminou na criação da Organização da Repartição Sanitária Internacional das Repúblicas Americanas, com sede em Washington – denominada, a partir de 1920, de Repartição de Saúde Panamericana; em 1923, passou a ser conhecida como Repartição Sanitária Pan-Americana e, finalmente, em 1959, Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) (Cueto, 2004; OPS, 1992).

Na Europa, em 1907, foi criado o Escritório Internacional de Higiene Pública, em Paris, com a intenção de internacionalizar a saúde em função do comércio. Havia a necessidade de cooperação ante os riscos de contaminação que se impunham aos Estados. Naquele momento, a cooperação já contava com o envolvimento de corporações multinacionais e de atores não governamentais em numerosas iniciativas (Brown, Cueto e Fee, 2006; Cueto, 2004).

Outro passo na tentativa da institucionalização de uma governança em saúde foi a criação da Organização da Saúde da Liga das Nações, em 1920, com sede em Genebra, que patrocinou algumas comissões internacionais sobre doenças e publicou estudos epidemiológicos e relatórios técnicos (Bourdreau, 1929; 1944; Dubin, 1995; Howard-Jones, 1978).

As dificuldades políticas impediram a fusão, naquele momento, dessas comissões de saúde da Liga das Nações com o Escritório Internacional de Higiene Pública, de Paris; no entanto, ambos mantiveram um vínculo orgânico. Segundo Brown, Cueto e Fee (2006), o orçamento destinado para a área da saúde pela Liga das Nações era pequeno e havia oposição velada de outras organizações nacionais e internacionais, inclusive do Serviço de Saúde Pública dos Estados Unidos; apesar dos percalços, ambos sobreviveram até a Segunda Guerra Mundial, quando foram, por fim, incorporados à recém-criada OMS.

2.1 Formas e possibilidades de ação da OMS

A participação brasileira na arquitetura da governança da saúde global teve destaque na criação da OMS. Registros apontam que o sanitarista Geraldo de Paula Souza, ao participar da Conferência para a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, juntamente com a delegação da China, apresentou

4. "*Mejorar el comercio marítimo y la sanidad fue parte de este proceso de modernización y centralización de la vida política*".

a proposta de se constituir um comitê[5] para avaliar as possibilidades de se criar uma organização internacional de saúde (Campos, 2002; Finkelman, 2002; Hirschfeld e Oguisso, 2002; Roland e Gianini, 2013).

A proposta teve frutos com a criação da OMS dentro do sistema da ONU, como a agência especializada em saúde, dotada de um mandato bastante ambicioso: "a aquisição, por todos os povos, do nível de saúde mais elevado que for possível" (OMS, 1946, art. 1º).

Sua constituição lhe confere autoridade executiva e de coordenação, no campo da saúde internacional, ao estabelecer uma série de funções[6] descritas em seu art. 2º.

Entre as funções normativas,[7] inclui-se a possibilidade de "propor convenções, acordos e regulamentos e fazer recomendações relativas a assuntos internacionais de saúde" (OMS, 1946, art. 2º, k), como expõe de forma detalhada os arts. de 19 a 23, adiante.

O art. 19 da Constituição da OMS dispõe que a Assembleia Mundial da Saúde (AMS) – órgão máximo de decisão, pode adotar convenções e acordos relativos referentes "a qualquer assunto que seja da competência da organização" (OMS, 1946, art. 19), sendo necessária a maioria de dois terços dos votos da Assembleia. As convenções entram em vigor assim que cada Estado aceite-as, de acordo com suas próprias regras constitucionais.

A adoção desses instrumentos normativos da OMS depende de confirmação nacional, mediante processo definido conforme a constituição e as normas internas de cada país. No Brasil, a ratificação de tratados internacionais está sujeita à aprovação do Congresso Nacional (art. 49, inciso I, da Constituição Federal de 1988).[8]

O art. 20 da constituição da OMS impõe a cada Estado-membro a obrigação de tomar as medidas necessárias para aprovar internamente as convenções, dentro de um prazo de até dezoito meses, sendo necessária a notificação sobre a aprovação ou não de cada convenção. No caso de aprovação, os Estados se comprometem, ainda, a encaminhar relatórios anuais ao diretor geral da OMS sobre a implementação.

---

5. Comissão Técnica Preparatória da Conferência Sanitária Internacional, cujo fim seria criar uma organização internacional. Esse comitê, reunido em Paris em março-abril de 1946, foi integrado por dezesseis especialistas em saúde pública, além de representantes de quatro organizações internacionais de saúde (Finkelman, 2002, p. 69-70).

6. Podem ser classificadas como função normativa e de padronização (parágrafos k, s, t, u); função de pesquisa (parágrafos i, j e n); função de formação (parágrafos o e p); função de informação (parágrafos b, e, f, r e q); e função operacional (parágrafos c, d, g, l e m) – art. 2º da Constituição da OMS.

7. Os instrumentos jurídicos no direito internacional público são classificados entre aqueles de caráter impositivo – *hard law*, convenções ou acordos e regulamentos que impõem obrigações aos Estados-membros – e aqueles não impositivos – *soft law*, recomendações, diretrizes, orientações e estratégias, que, em geral, estabelecem vontades comuns entre os países, submetidas a algum tipo de obrigação.

8. Dispõe o art. 49 que "é da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional".

Segundo os arts. 21 e 22, a Assembleia tem autoridade para adotar regulamentos relativos, principalmente, a medidas sanitárias e de quarentena ou a procedimentos destinados a impedir a propagação de doenças. Os regulamentos têm caráter vinculativo e entram em vigor para todos os Estados-membros após sua adoção por maioria simples. Estariam excluídos apenas os Estados que se recusarem a fazê-lo ou que apresentarem ressalvas ao regulamento, desde que manifestadas de forma expressa.

O art. 23 permite à assembleia elaborar recomendações aos Estados-membros em relação a qualquer questão que seja da competência da OMS. As recomendações não têm poder vinculante e não têm, necessariamente, aplicação direta no direito interno dos Estados-membros. Elas são entendidas como um instrumento de colaboração entre a OMS e seus membros e representam uma manifestação deles frente a situações de saúde e de governança que não tiveram peso ou oportunidade suficiente para se adotar um instrumento impositivo.

A escolha por uma definição de saúde abrangente e positiva, aliada à competência de adotar normas internacionais no campo da saúde, confere ao mandato da OMS uma vasta dimensão (Mondielli, 2012).

2.2 O Brasil nos processos de governança da saúde global: o exemplo da CQCT

Entre as amplas possibilidades normativas de que dispõe a OMS, até o momento apenas dois instrumentos com força impositiva foram adotados: a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) e o Regulamento Sanitário Internacional (RSI).

Desde 1978, a OMS já se preocupava

> com o alarmante crescimento na produção e no consumo de cigarros (...) em países em desenvolvimento, nos quais o consumo não era anteriormente disseminado, com o extensivo direcionamento promocional das vendas de cigarros através de grandes meios de comunicações e com a associação desses produtos com eventos culturais e esportivos, induzindo os jovens a fumar (Inca, 2011).

Entretanto, o processo formal de negociação da Convenção Quadro[9] durou de 1999 a 2003 e sofreu diversas interferências da indústria tabagista.

9. Em 1999, a 52ª Assembleia Mundial da Saúde reconheceu a necessidade de adotar uma forma de interferir nos determinantes transnacionais que contribuíam para tornar o tabagismo uma pandemia. O primeiro grupo de trabalho reuniu-se para o delineamento da Convenção-Quadro; a representação brasileira assumiu a vice-presidência do grupo. Apenas em maio de 2000 a Assembleia Mundial da Saúde criou o Órgão de Negociação Intergovernamental (ONI), responsável por conduzir a elaboração e negociação desse tratado. Entre abril de 2001 e maio de 2003, foi discutido e negociado o processo de elaboração do texto para o tratado da Convenção-Quadro. A CQCT foi adotada pela Assembleia Mundial da Saúde (WHA56.1) em 21 de maio de 2003; com a assinatura de 168 países, o tratado entrou em vigor em 27 de fevereiro de 2005, noventa dias após a quadragésima ratificação, conforme estabelecido no art. 36 do tratado. A partir de então começaram a realizar-se as sessões da Conferência das Partes (COP).

Para subsidiar sua participação nas negociações na OMS, o Brasil criou, em 1999, uma comissão nacional[10] com a função principal de assessorar o presidente da República nas decisões relativas à formulação do posicionamento brasileiro durante tais negociações internacionais. Posteriormente à assinatura da CQCT, a Comissão Nacional passou a atuar em sua implementação no Brasil[11] (Minussi, 2012).

Apesar de o Brasil ter presidido as negociações do acordo por três anos, em Genebra, foi o centésimo país, entre 192, a assinar o tratado, em junho de 2003. Em agosto do mesmo ano, a matéria foi encaminhada ao Congresso: a Câmara ratificou em maio de 2004 e o Senado, mais de um ano depois, em novembro de 2005, entrando em vigor em 2006 por meio do Decreto nº 5.658/2006 (Brasil, 2006).

Essa demora surpreendeu a comunidade internacional e a própria OMS, uma vez que o Brasil vinha desenvolvendo um efetivo programa nacional para o controle do tabagismo e havia exercido grande liderança no processo de elaboração do texto da CQCT. Nesse período, foram realizadas audiências públicas no Senado Federal, com fortes embates entre os grupos a favor e contra a aprovação do texto da CQCT no âmbito interno.

Socogio (2008) observou o conflito entre interesses políticos, econômicos e de saúde pública durante o processo, com a postura protelatória do Ministério da Agricultura, nos atos da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, nas acusações do Senado de que a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei (PL) sem debater suficientemente o tema, nas agressivas estratégias da indústria produtora de tabaco, na mobilização dos fumicultores com informações equivocadas sobre os efeitos da aprovação da CQCT e na tentativa de influenciar os congressistas.

A opinião pública exerceu um papel importante, como registrou o ministro de saúde da época.

> Foi uma batalha do governo brasileiro junto à opinião pública e com os parlamentares brasileiros, principalmente os senadores, para que conseguíssemos essa autorização (...) Foi uma disputa difícil, registrada na imprensa, pois houve mobilização dos plantadores de fumo, apoiados pela indústria do tabaco, contrária à ratificação (Felipe, 2005).

10. Comissão Nacional para preparação da participação brasileira nas negociações internacionais com vistas à elaboração de uma Convenção-Quadro sobre controle do uso de tabaco e possíveis protocolos complementares. Essa comissão foi criada por meio do Decreto nº 3.136, de 13 de agosto de 1999. Disponível em: <https://goo.gl/BpaeXj>.

11. Presidida pelo ministro da saúde e integrada por representantes dos seguintes ministérios: Saúde (Agência Nacional Vigilância Sanitária – Anvisa, Instituto Nacional de Câncer – Inca); Relações Exteriores; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Agrário; Fazenda; Justiça; Trabalho e Emprego; Educação; Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Planejamento, Orçamento e Gestão; Indústria e Comércio Exterior. Além disso, também é integrada por representantes da Casa Civil, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. O Decreto nº 3.136, de 13 de agosto de 1999, foi revogado pelo Decreto de 1º de agosto de 2003, que, por seu turno, instaurou a Coniq.

Foram criadas comissões preparatória e de implantação da Convenção com o intuito de promover espaços comunicativos democráticos. Minussi destaca que:

> o espaço de deliberação por elas representado ainda é bastante restrito, tanto em termos de participação, quanto de acesso do conteúdo de suas reuniões. No que tange ao aspecto da participação, verifica-se que a designação de seus membros (titulares e suplentes) fica a cargo do ministro da saúde, com base na indicação de outros ministros representados (Minussi, 2012, p. 105).

No estado democrático de direito, é fundamental a participação da sociedade nas decisões de Estado, especialmente quando levamos em consideração sua legitimidade e as necessidades sociais.

3 GOVERNANÇA GLOBAL DA SAÚDE E ATORES ENVOLVIDOS

O comércio, as viagens, as questões ambientais, os conflitos armados e o terrorismo transcendem os limites territoriais e impactam profundamente a saúde individual e comunitária, o que representa "riscos e oportunidades interligadas que afetam a sustentabilidade dos sistemas de saúde em todo o mundo" (Yach e Bettcher, 1998).

De forma mais complexa, a saúde é cada vez mais influenciada pelas decisões que são tomadas em outras arenas de formulação de políticas globais, tais como as que regem o comércio internacional, as políticas de migração e o meio ambiente. Como consequência: uma ampla gama de organizações intergovernamentais interfere na elaboração de normas internacionais que impactam a saúde.

> Também importante para o sistema são outras agências das Nações Unidas e multilaterais que têm componentes de saúde (por exemplo, Fundo das Nações Unidas para a Infância [Unicef], Banco Mundial e os bancos de desenvolvimento regional), juntamente com um conjunto diversificado de organizações da sociedade civil, empresas multinacionais, fundações e instituições acadêmicas (Frenk e Moon, 2013, p. 937, tradução nossa).[12]

Em que pese às normas de direito internacional sanitário, próprias da OMS, não é verdade que todo o desenvolvimento de normas de saúde do Sistema das Nações Unidas seja de sua exclusividade. Muitos outros membros do Sistema da ONU estão envolvidos nessa tarefa. "As instituições responsáveis pelo desenvolvimento e pela aplicação de regulamentos jurídicos na área da saúde são numerosas e diversas" (Bélanger, 2011, p. 22, tradução nossa).[13]

12. "*Also important to the system are other United Nations and multilateral agencies that have health components (e.g., the United Nations Children's Fund [Unicef], the World Bank, and the regional development banks), along with a diverse set of civil society organizations, multinational corporations, foundations, and academic institutions*".

13. "*The institutions responsible for the development and application of legal regulations in the field of health are both numerous and diverse*".

Assim, os temas de saúde têm se tornado mais presentes nas discussões em arenas diversas das tradicionais agências especializadas de saúde, como a OMS e a Opas (Alleyne, 2007). Muitas questões de saúde são abordadas pelo Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (Unaids), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Além disso, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) e o Banco Mundial, entre outros, desempenham um papel ativo na construção de normas relacionadas à saúde.

O quadro 1 apresenta alguns exemplos de normas de direito internacional, formuladas por organizações internacionais que se relacionam com a saúde.

QUADRO 1
Normas internacionais relacionadas à saúde

Tipos normativos	Organização internacional	Temas de saúde relacionados
Legislação de comércio internacional (Trips, Trips Plus etc.)	OMC	Comércio de produtos farmacêuticos
Direito Internacional dos Direitos Humanos (DUDH, DUBDH etc.)	ONU Unesco Ecosoc	Proteção dos direitos humanos dos indivíduos
Legislação ambiental internacional (Declarações Estocolmo 72, Eco 92, Kyoto, Rio+20 etc.)	ONU Pnuma	Problemas ambientais com impacto nos problemas de saúde
Comércio Internacional de Substâncias Químicas (incluindo: Código Internacional de Conduta para a gestão de pesticidas; Abordagem Estratégica Internacional para a Gestão das Substâncias Químicas - SAICM)	FAO ONU Pnuma	Define padrões em relação às boas práticas de gestão de ciclo de vida dos pesticidas; Estrutura políticas que visam facilitar a redução e eliminar os riscos dos produtos químicos
Legislação internacional do trabalho (Convenções 155 e 187)	OIT	Segurança e saúde dos trabalhadores
Regulação internacional de comércio de alimentos (Codex *Alimentarius*)	FAO	*Standards* para o comércio internacional de alimentos, normas quanto ao uso de agrotóxicos, aditivos alimentares, pesticidas, resíduos de medicamentos veterinários, substâncias contaminantes, rotulagem etc.
Direito Internacional Humanitário (Convenções de Genebra de 1949, Protocolos Adicionais de 1977 etc.)	CICV	Proteção da saúde dos combatentes e não combatentes em tempos de conflito armado

Elaboração do autor.
Fonte: OMC, OIT, Pnud, Unesco, FAO, CICV, UN, Pnuma.

A atuação da OMC é um dos exemplos de organismo não especializado em saúde que tem moldado as regras nacionais e globais de propriedade intelectual relativas a produtos farmacêuticos e questões de comércio relacionadas à saúde (Frenk e Moon, 2013). Alguns episódios relacionados ao comércio internacional se utilizam de argumentos sanitários para a imposição de barreiras econômicas ou como justificativa nas disputas de interesses comerciais, como no caso dos pneus,[14] discutido em instâncias sobre comércio,[15] em que se entendeu que as medidas restritivas do comércio poderiam ser fundamentadas com base na proteção à saúde pública e ao meio ambiente (Morosini, 2008).

Conforme contextualizado por Rodrigues e Soler (2009), a ameaça de emissão de licença compulsória[16] ou quebra de patente, prevista no Acordo de Propriedade Industrial (Trips) da OMC, em casos de comercialização insatisfatória ou emergência nacional e interesse público, serviu como estratégia durante a negociação de preços de medicamentos antirretrovirais entre o governo brasileiro e as empresas farmacêuticas detentoras das patentes dos medicamentos em 2001, 2003 e 2005. Por sua vez, o Brasil recorreu a essa medida pela primeira vez em maio de 2007 para permitir a importação e produção de versões genéricas do Efavirenz de laboratórios pré-qualificados pela OMS (Bermurdez, Oliveira e Chaves, 2004).

Também tem havido uma proliferação do que se convenciona chamar de "novos atores" na saúde internacional, atores da sociedade civil e do setor privado (Alleyne, 2007). Eles incluem uma variedade de organizações não governamentais (ONGs), fundações e organizações sem fins lucrativos.

As ONGs são entidades constituídas segundo o direito interno de um Estado, sem personalidade jurídica de direito internacional, reconhecidas ou não por sua autoridade científica ou prestígio internacional, eficiência de atuação e ainda pelos meios financeiros de grande envergadura que possuem. Em grande parte, são financiadas por poderosos grupos privados empresariais, algumas representam poderosos interesses econômicos privados ou ainda pela força de convencimento junto à opinião pública internacional, ganham relevância nos assuntos da saúde pública internacional (Harrington e Stuttaford, 2012).

As grandes corporações empresariais, como indústrias farmacêuticas e produtoras de tabaco e alimentos, atuam de forma agressiva, uma vez que sua influência

14. Conflito acerca da relação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde pública, e a liberalização do comércio e o desenvolvimento econômico, envolvendo Brasil e União Europeia no âmbito internacional e Brasil e Uruguai no âmbito regional.

15. Tribunal Arbitral Ad Hoc do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. Disponível em: <https://goo.gl/MsdfTs>. Acesso em: 18 fev. 2017. Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio (OMC); (World Trade Organization. Brazil: Measures affecting imports of retreaded tyres. Acesso em: 18 fev. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/exIkyR>.

16. Significa suspensão temporária do direito de exclusividade do titular de uma patente, permitindo a produção, uso, venda ou importação do produto ou processo patenteado, por um terceiro, sem a autorização do titular da patente.

no produto interno bruto (PIB) dos países facilita um forte *lobby* com os governos para que se adote ou não normas internacionais ou legislações internas que as prejudiquem ou beneficiem.

Também se revela preocupante que algumas fundações privadas internacionais invistam em pesquisas científicas e ações de cooperação que gerenciam e propagam a favor dos interesses de seus parceiros e financiadores. Fazem parte do movimento conhecido como filantrocapitalismo.[17] Nesse ponto, concordamos com a preocupação de que o filantrocapitalismo poderá, de alguma forma, minar a democracia e a sociedade civil e corroer a responsabilidade governamental (Bishop, 2008).

Segundo Birn (2014), a atuação dos filantrocapitalistas não é novidade. A Fundação Rockefeller, por exemplo, popularizou o conceito de saúde internacional e exerceu forte influência sobre a agenda, as abordagens e as ações nesse campo durante o século XX. O empenho das grandes corporações em ações filantrópicas nos Estados Unidos no início do século serviu como mecanismo de contenção dos movimentos dos trabalhadores em prol dos interesses econômicos (Birn, 2014).

O financiamento na formação de profissionais na área da saúde pública e a criação de escolas de saúde pública nas Américas pela Fundação Rockefeller também serviram para constituir quadros que posteriormente se tornavam seus interlocutores nos países e nas organizações internacionais. Um exemplo foi a indicação do médico Geraldo de Paula Souza como bolsista custeado pela Fundação Rockefeller no primeiro curso em Higiene e Saúde Pública da Universidade John Hopkins. O mesmo que influenciou, posteriormente, a criação da OMS (Faria, 2005).

Outro exemplo notadamente conhecido é a *Bill e Melinda Gates Foundation*. Seu orçamento estrondoso, em que 60% é destinado a ações de saúde, maior até que o orçamento da própria OMS, "transformou a Fundação Gates em um jogador líder na saúde global do dia para a noite" (Birn, 2014, p. 9, tradução nossa).[18]

Tais atores assumiriam parte do papel do Estado na função de proteção social, valorizando esforços voluntários em lugar dos direitos do cidadão, enfraquecendo o Estado diante da iniciativa privada na prestação de serviços de bem-estar social e incluindo de forma antidemocrática os interesses privados (Birn, 2014, p. 3).

Segundo Frenk e Moon (2013), a resposta social organizada às condições de saúde em nível mundial é o que se chama de sistema de saúde global, e a forma pela

17. O termo foi cunhado por Matthew Bishop em um artigo para o *The Economist*. Disponível em: <https://goo.gl/wr3g1U>. Acesso em: 17 fev. 2017. E posteriormente uma publicação com Michael Green intitulada *Philanthrocapitalism: how the rich can save the world*. Bishop, M.; Green, M. Philanthrocapitalism: how the rich can save the world. [*s.l.*]: Bloomsbury Press, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/HzWUyv>. Acesso em: 17 fev. 2017). O termo consiste no investimento conjunto das pessoas mais ricas do mundo para maximizar os lucros dessas inversões sociais; ele marca uma nova onda radical na filantropia e no capitalismo com consequências sociais e políticas de longo alcance.

18. "*turned the Gates Foundation into a leading global health player virtually overnight*".

qual o sistema é gerenciado é o que chamamos de governança. Ele completa, ainda, que a noção de governança ultrapassa os mecanismos formais de governo e se refere a outras maneiras como uma sociedade que se organiza e gerencia coletivamente seus assuntos. Nesse sentido, governança global seria a extensão desse conceito ao mundo como um todo, podendo referir-se aos processos de tomada de decisão formais nas Nações Unidas ou a processos menos formais de comportamento, como códigos voluntários de conduta para as multinacionais.

A diversidade de atores internacionais envolvidos ativamente na área da saúde, combinada com críticas generalizadas às Nações Unidas e a suas agências especializadas, levou alguns autores como Harrington e Stuttaford (2012), Frenk e Moon (2013) a sugerir um papel decrescente para as organizações intergovernamentais na governança da saúde global. Essa sugestão representaria uma "mudança na legitimidade de poder" dos Estados e das organizações intergovernamentais para os atores do setor privado, bastante preocupante.

Esses mesmos autores ressaltam que a governança global da saúde "envolve uma mescla de vários Estados, atores não estatais, públicos e privados, e, dessa forma, desenvolve-se para além do papel institucional da OMS e dos ministérios de saúde dos Estados-membros" (Harman, 2012, p. 2, tradução nossa).[19]

A legitimação do interesse, da atuação e da influência desses variados atores e do capital nas arenas de governança, que não são específicas de saúde, seria a razão pela qual o termo governança global da saúde tem sido utilizado. Esse termo difere de governança da saúde global. A governança da saúde global, por sua vez, reconhece a legitimidade exclusiva dos Estados e das entidades especializadas em matéria de saúde frente aos problemas relacionados à saúde que atingem as populações mundiais.

O relatório elaborado por um grupo de variados pesquisadores da governança global para a saúde (tradução nossa),[20] intitulado *As origens políticas da iniquidade em saúde: perspectivas de mudança*[21] (Ottersen, 2014, tradução nossa), concebe o sistema de saúde global formado por normas, políticas e práticas oriundas da interação política entre todos os setores que afetam a saúde como "determinantes políticos globais da saúde"[22] (Ottersen, 2014, tradução nossa).

O relatório propõe a criação de uma plataforma de governança para a saúde – *Multistakeholder Platform on Governance for Health* – que integre múltiplas partes interessadas, que funcionaria como fórum para a discussão dessas políticas

19. "*Global health governance involves an amalgamation of various state, non-state, private and public actors and as such has developed beyond the institutional role of the WHO and the state-based ministries of health*."
20. "*Commission on Global Governance for Health*". Disponível em: <https://goo.gl/9IpWW5>.
21. "*The political origins of health inequity: prospects for change*".
22. "*global political determinants of health*".

entre todos os atores que exercem influência nos processos de governança global. A proposta não apresenta de forma clara como esses participantes atuariam, tratando-os como se fossem isentos de quaisquer conflitos de interesse.

Proposta similar foi discutida pela OMS. Seria a criação do Fórum Mundial da Saúde, que funcionaria como uma plataforma para promoção da colaboração e interação entre os diversos atores da saúde global. Contudo, na Sessão Especial sobre a Reforma do Conselho Executivo, realizada em novembro de 2011, declarou-se que essa proposta não seria levada adiante e, ademais, que a reforma deveria priorizar estruturas já existentes na OMS em vez de criar novas (WHO, 2011).

Reitera-se que a OMS e seus Estados-membros são os únicos atores no sistema de saúde global legitimamente constituídos e com igualdade de participação em suas decisões, sendo, portanto, fundamentais para a governança da saúde global (Kickbusch, Hein e Silberschimidt, 2010).

4 GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DA SAÚDE GLOBAL

A discussão sobre novas formas de participação e sobre a governança da saúde global ganharam impulso com a reforma da OMS.

O processo de reforma na OMS começou em 2011. Compreendeu objetivos amplos de reforma programática, de governança e de gestão. Na área da governança, os principais pontos dizem respeito a aumentar o nível de colaboração com outros atores que influenciem a política de saúde global e garantir que a OMS exerça o papel de autoridade de direção e coordenação da saúde global, incluindo a definição e os termos de uma proposta de quadro de colaboração da OMS com agentes não estatais. Entretanto, esse processo ganhou críticas ao levantar a possível inclinação da OMS a um processo de privatização (Diniz, 2016).

A proposta do Quadro de Colaboração com Agentes não Estatais (Fensa) da OMS foi aprovado em maio de 2016, trouxe a definição das categorias de atores não estatais – organizações não governamentais, entidades do setor privado, fundações filantrópicas e instituições acadêmicas – e as regras para a colaboração com cada uma delas, e a criação de um sistema *on line* para que o ator não estatal postule sua colaboração com a OMS, de forma menos burocrática e mais transparente. O quadro não modificou as formas de participação nos espaços decisórios da OMS, não alterando a responsabilidade do Estado em sua governança.

Ante a preocupação quanto aos interesses privados na governança da saúde global é preciso repensar as formas e possibilidades de participação democrática dos cidadãos na governança global. Governança global se difere da governança nacional em um aspecto crítico: não há governo em nível mundial. Populações são organizadas em Estados soberanos, mas não há autoridade política hierárquica

ou governo mundial que tenha jurisdição sobre esses Estados. Assim, as decisões nas arenas internacionais, a partir de consensos entre os Estados que representam sua população, se dão de forma democrática – democrática ao entender que cada Estado tem direito a um voto e que, em geral, votos de diferentes países têm o mesmo peso.[23] Entretanto, discutimos, a partir da teoria da democracia participativa, a legitimidade dessas decisões em nível internacional.

Entre as teorias da democracia participativa, destacamos a democracia procedimental, formulada por Habermas (1995; 2012; 2013) e baseada em dois princípios: do discurso e da democracia. Segundo o princípio do discurso, a validade de uma norma depende do assentimento de todos os indivíduos, sendo esses participantes de discursos racionais.[24] O princípio da democracia defende que um processo normativo legítimo implica um sistema de direitos de participação. Esse modelo defende que a legitimidade política não se esgota no momento de definição da vontade da maioria, como no resultado de uma eleição, mas depende de consensos estabelecidos em debates públicos nos quais seja assegurada a participação de todos aqueles potencialmente atingidos pela decisão (Habermas, 1995; Estevez, 1999; Avritzer, 2000). No caso das decisões internacionais, os potencialmente atingidos pela decisão não são apenas os Estados, mas sim suas próprias populações.

A partir dessa concepção, a redução da democracia ao voto não é capaz de denotar a participação do povo, pois, conforme afirma Silva (2003, p. 141), "o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo".

No caso brasileiro, a democracia representativa inclui institutos típicos da democracia semidireta, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a ação popular, as conferências nacionais de saúde, as ouvidorias e as mesas de negociação (Silva, 2003; Pogrebinschi e Santos, 2011; Aith, 2015). Foram instituídas, assim, as democracias participativas, cujo objetivo é fazer com que o cidadão tenha outros momentos de envolvimento na política, além daqueles oportunizados nas eleições (Pogrebinschi e Santos, 2011; Aith, 2015).

23. A exceção é o Conselho de Segurança da ONU, em que o sistema de votação dá maior peso aos cinco membros permanentes: China, Estados Unidos, Rússia, França e Reino Unido. Qualquer um deles pode bloquear uma proposta com a apresentação de um voto negativo, mesmo que os outros quatro membros permanentes e os dez membros não permanentes tenham votado a favor. Chama-se a essa situação de poder de veto.

24. Para Habermas (2013), discurso racional é aquele fundamentado em argumentos racionais, isto é, que sejam dotados de verdade daquele que participa, seria o convencer o outro (ou se deixar convencer), instaura-se aí o mundo da sociabilidade, da espontaneidade, da solidariedade, da cooperação. As conclusões devem ser retiradas a partir da qualidade dos argumentos, e não das qualidades das pessoas que os enunciam (recusa do argumento de autoridade) ou de qualquer outra circunstância externa ao discurso (como coação, suborno ou chantagem). Caso contrário, o discurso não seria racional. Além disso, precisa admitir que quaisquer argumentos precisam ser levados em consideração, pois não seria racional limitar os argumentos às pessoas que tivessem uma qualificação específica ou defendessem determinada linha ideológica.

A aplicação do modelo de democracia participativa nas deliberações e decisões relacionadas à saúde é a chamada democracia sanitária, resultante do princípio de participação presentes no próprio direito à saúde (Cedesc, 2000) e no sistema de saúde nacional:

> impõe que a definição dos contornos do que se entende juridicamente por direito à saúde seja feita com participação da sociedade. Isso implica que a sociedade deve ser consultada e, na medida do possível, delibere diretamente sobre o que significa saúde e sobre qual será a amplitude da proteção a ser oferecida pelo Estado a este direito (Aith, 2014).

No Estado brasileiro as conferências de saúde; os conselhos nacional, estaduais e municipais de saúde; os conselhos consultivos e câmaras técnicas da Agência Nacional Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); as Ouvidorias do Sistema Único de Saúde (SUS), da Anvisa e da ANS, são instituições e instrumentos de democracia sanitária criados e aprimorados de maneira a possibilitar a "ampla participação democrática da sociedade na tomada de decisões estatais em saúde" (Aith, 2014).

Tais instrumentos de participação em nível nacional e procedimentos para a tomada de decisão estão ausentes no plano mundial. Como resultado, as sociedades enfrentam grandes desafios para realizar acordos, impor regras, coordenar ações e atingir a coerência das políticas.

Nota-se que, no modelo atual de representatividade, com os desafios e complexidades da governança global da saúde, a participação dos cidadãos na esfera internacional não pode ficar limitada ao processo democrático instituído nas eleições de seus representantes congressistas e dos chefes dos poderes do Executivo. Não há mecanismos institucionalizados que possibilitem uma discussão mais ampla pela sociedade sobre questões internacionais de interesse local.

A legitimidade, portanto, exige que os destinatários das normas se sintam, também, legisladores dessas mesmas normas, e isso acontece quando eles podem participar dos debates que conduzem a sua formulação (Habermas, 2012).

Segundo Dallari (2000), a democracia deve criar espaços que permitam a deliberação de ideias sobre as reivindicações no campo dos direitos humanos perante o Estado. Há a necessidade de discussão ampliada sobre temas que impactam na saúde de forma muito próxima à sociedade, porque isso a afeta diretamente.

A teoria de Habermas contribui para o estabelecimento de uma governança democrática da saúde, para a legitimação das normas legais e para a efetiva participação popular ao postular pela necessidade de estabelecer espaços de deliberação, no nosso entendimento, em nível global.

A construção de espaços globais de debate e tomada de decisões entre os cidadãos do mundo através de uma democracia cosmopolita (Dahl, 1994; Held, 1995; 2010; Archibugi, 2008), pode ser interpretada como algo utópico, tendo em vista a existência ampliada das desigualdades entre os países, dentro deles e consequentemente entre os sujeitos individuais de suas populações. Desigualdades aqui são entendidas como as mais variadas diferenças entre os regimes políticos, sistemas econômicos, sociais, culturais, geográficas, experiências históricas, cognitivas etc., que não são necessariamente excludentes; a multiplicidade cultural, por exemplo é fundamental para a construção de uma verdadeira comunidade global.

Os críticos a essa proposta apontam que as desigualdades impediriam a efetiva participação desses sujeitos; e que a complexidade do mundo contemporâneo impediria a definição de consensos globais pelos próprios cidadãos. Nesse sentido, a participação transnacional através de uma sociedade civil internacional, que conviveria com os Estados, merece atenção sobre "Quem são os constituintes da sociedade civil internacional? Como sua atuação pode ser considerada legítima? A quem remete sua representação?" (Villa e Tostes, 2006, p. 96), ou de forma mais enfática: "Onde está a fiscalização do governo? A quem as ONGs prestam contas? Às pessoas e governo do país em que servem ou às pessoas que providenciam os fundos?" (WHO, 2012, tradução nossa).[25]

A proposta da comissão *The Lancet* sobre governança global para a saúde (Ottersen, 2014) de criação de uma plataforma mundial para debate entre os atores da saúde global mantém o grau de representatividade que precisamos superar, pois não garante a participação da população além dos grupos representados por ONGs, e ainda, integra na participação os representantes de interesses, que podem ser conflituosos com a saúde pública, evocando as mesmas questões anteriores.

Dessa forma, uma possibilidade mais plausível, seria a inclusão das pautas de saúde global nos espaços de participação e deliberação, isto é, nos instrumentos de democracia sanitária já existentes no contexto nacional, tais como conselhos, conferências, câmaras técnicas etc. Seria necessário, ainda, uma ampliação e aprimoramento desses espaços, de forma a garantir o exercício de democracia participativa pelos cidadãos de forma direta.

O fortalecimento desses espaços implicaria, também, comprometimento do Estado para com os efeitos das decisões tomadas que repercutiriam além da esfera nacional. As deliberações nesses espaços seriam vinculantes à atuação do Estado no contexto internacional.

25. "*Where is government oversight? To whom are NGOs accountable? To the people and government in the country where they serve or to the people who provide the funds?*"

Outra possibilidade seria ampliar regionalmente tais institutos, a exemplo dos, ainda que poucos, espaços deliberativos que existem na União Europeia, onde a população do bloco é chamada a participar e deliberar sobre processos e questões relacionados a saúde, a exemplo das consultas públicas da Direção Geral de Saúde da Comissão Europeia[26], da Agência Europeia de Medicamentos (EMA),[27] da Autoridade Europeia para Segurança Alimentar (EFSA).[28] Mecanismos inicialmente de caráter consultivo deveriam ser lançados à população de outros blocos regionais.

Para se construir a governança democrática da saúde global, é preciso fortalecer e fundamentar a atuação do Estado na governança global da saúde a partir de novos canais formais de comunicação com a sociedade, como forma de realizar a democracia participativa das decisões nas arenas internacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento e exercício do direito à saúde requerem a compreensão de sua interface com outros direitos, incluindo o direito à participação da população nas tomadas de decisões da saúde global.

A OMS representa o conjunto de países no âmbito da governança da saúde global, como a arena legítima para as discussões de temas que repercutem na saúde dos povos.

A atuação do Brasil na elaboração da CQCT e na ratificação interna foi apresentada como exemplo de seu desempenho nos processos de governança da saúde global e evidenciou a necessidade de fortalecer mecanismos de participação nacionais e internacionais que preservem interesses de saúde pública. A saúde não pode perder seu valor fundamental.

A presença de interesses e atores diversos dos tradicionais Estados e organismos internacionais próprios da saúde levam a novas propostas de governança. A intenção de se legitimar esses atores e seus interesses confere novidade à expressão governança global da saúde.

No mundo complexo de interesses e instituições, em que o Estado é o representante legítimo da sociedade, é preciso atuar em conformidade às reais necessidades de saúde de seus cidadãos. Desse modo faz-se necessário discutir um modelo de governança da saúde que seja mais democrático, a ponto de permitir a participação daqueles que são atingidos pelas normas e decisões políticas internacionais, os cidadãos.

26. Disponível em: <https://goo.gl/ER9k9G>.
27. Disponível em: <https://goo.gl/r3gTO2>.
28. Disponível em: <https://goo.gl/p4qYbK>.

Para se construir uma governança democrática da saúde global é necessário incluir os temas de saúde global nos espaços de participação e deliberação já existentes nacionalmente, de forma a permitir que os cidadãos sejam atuantes nas tomadas de decisão de cunho internacional.

REFERÊNCIAS

AITH, F. M. A. Direito à saúde e democracia sanitária: experiências brasileiras. **Revista de Direito Sanitário**, v. 15, n. 3, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/aGXEux>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. **Direito à saúde e democracia sanitária**: soberania popular e participação nas decisões estatais de saúde. São Paulo: USP, 2015.

ALLEYNE, G. A. O. **A saúde pública internacional e global**: Governança e questões éticas. 2007. Disponível em: <https://goo.gl/4UBIWO>. Acesso em: 20 set. 2016

ARCHIBUGI, D. **The global Commonwealth of Citizens**. New Jersey: Princeton University, 2008. 298 p.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <https://goo.gl/qgRS76>. Acesso em: 20 set. 2016.

BÉLANGER, M. **Introduction à un droit mondial de la santé**. Paris: Editions Des Archives Contemporaines, 2009.

_____. **Global Health Law**: an introduction. Cambridge: Cambridge Scientific Publishers, 2011. 157 p.

BERLINGUER, G. Globalização e saúde globlal. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 35, n. 13, p. 21-38, 1999. Disponível em: <https://goo.gl/jpXULp>. Acesso em: 20 set. 2016.

BIRN, A-E. Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting(s) of the international/global health agenda. **Hypothesis**, Toronto, v. 12, n. 1, p. 1-27, 1º nov. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/s95u3t>. Acesso em: 20 set. 2016.

BISHOP, M. **O filantrocapitalismo torna-se global. AndreySgorla**, 28 out. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/oBZ0zg>. Acesso em: 20 set. 2016.

BOUDREAU, F. G. International Health. **Am J Public Health Nations Health,** Chicago, v. 19, n. 8, p. 863-879, Aug. 1929.

_____. International health work. *In*: DAVIS, H. E. **Pioneers in world order**: an American appraisal of the League of Nations. New York: Columbia University Press, 1944. p. 193-207.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília: Congresso Nacional, 1998. (Art. 49, I da CF/88). Disponível em: <https://goo.gl/2oYQHw>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Decreto nº 5.658, de 2 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, adotada pelos países membros da Organização Mundial de Saúde em 21 de maio de 2003 e assinada pelo Brasil em 16 de junho de 2003. **Diário Oficial**, Brasília, 2 jan. 2006. Disponível em: <https://goo.gl/xzgRFI>. Acesso em: 6 jun. 2016.

BROWN, T. M.; CUETO, M.; FEE, E. A transição de saúde pública 'internacional' para 'global' e a Organização Mundial da Saúde. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 623-647, set. 2006. Disponível em: <https://goo.gl/rt5Q5Y>. Acesso em: 20 set. 2016.

CAMPOS, C. de. O sanitarista, a cidade e o território: a trajetória de Geraldo Horácio de Paula Souza em São Paulo 1922-1927. **Pós. Rev. Programa Pós-grad. Arquit. Urban. Fauusp,** São Paulo, v. 11, p. 74-89, 20 jun. 2002. Disponível em: <https://goo.gl/xOChX8>. Acesso em: 20 set. 2016.

CHAN, M. **Public health in the 21st century**: optimism in the midst of unprecedented challenges. 2007. (Discurso). Disponível em: <https://goo.gl/UpJTzh>. Acesso em: 20 set. 2016.

CDESC – COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. **Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos**: observaciones generales o recomendaciones generales. Washington: Onu, 2004. 398p. Disponível em: <https://goo.gl/r8SVMv>. Acesso em: 20 set. 2016.

CUETO, M. **El valor de la salud**: historia de la Organización Panamericana de la salud. Washington: Organización Panamericana de La Salud, 2004. 211p.

DAHL, R. A. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. **Political Science Quartely**, v. 109, n. 1, p. 23-34, 1994.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado.** 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

DALLARI, S. G.; NUNES JÚNIOR, V. S. **Direito Sanitário**. São Paulo: Verbatim, 2010. 256 p.

DINIZ, M. G. A. **Democracia sanitária e participação social na Organização Mundial de Saúde**: das organizações não governamentais aos atores não estatais.

2016. 148 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 2016.

DUBIN, M. D. The League of Nations Health Organization. *In*: WEINDLING, P. **International health organizations and the movements**: 1918-1939. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 56-80.

ESTEVEZ, J. V. La concepción de democracia participativa de Habermas. **Ciencia Politica,** Santiago, v. 20, n. 1, p. 208-219, 1º jan. 1999. Disponível em: <https://goo.gl/RjhnAe>. Acesso em: 20 set. 2016.

FARIA, L. A Casa de Geraldo de Paula Souza: texto e imagem sobre um sanitarista paulista. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos,** Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 1011-1024, dez. 2005. Disponível em: <https://goo.gl/zLvPmm>. Acesso em: 20 set. 2016.

FELIPE, S. Brasil ratifica convenção-quadro antitabaco. **Radis Comunicação e Saúde**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 6-7, 1º dez. 2005. Disponível em: <https://goo.gl/k4x9dt>. Acesso em: 20 set. 2016.

FINKELMAN, J. (Org.). **Caminhos da saúde pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

FRENK, J.; MOON, S. Governance Challenges in Global Health. **New England Journal of Medicine**, Cambridge, v. 368, n. 10, p. 936-942, 7 Mar. 2013.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <https://goo.gl/WImrF7>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. 1.

_____. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2013.

HARMAN, S. **Global Health Governance.** Manchester: Routledge Global Institutions Series, 2012. 177p.

HARRINGTON, J.; STUTTAFORD, M. **Global Health and Human Rights**: legal and philosophical perspectives. Uk: Routledge Global Institutions Series, 2012. 232p.

HELD, D. **Democracy and the global order**: from the modern state to cosmopolitan governance. Califórnia: Stanford California Press, 1995.

_____. Principles of cosmopolitanism order. **An. Cátedra Francisco Suárez,** Granada, v.39, p. 153-169, 2005. Disponível em: <https://goo.gl/hzJGLE>. Acesso em: 30 maio 2017.

HIRSCHFELD, M. J.; OGUISSO, T. Worldwide overview of health and home care. **Revista Brasileira de Enfermagem,** Brasília, v. 55, n. 4, p. 452-459, 2002. Disponível em: <https://goo.gl/uq1CnW>. Acesso em: 20 set. 2016.

HOWARD-JONES, N. **International public health between the two world wars**: the organizational problems. Geneva: World Health Organization, 1978. 92p. Disponível em: <https://goo.gl/1FHWs8>. Acesso em: 20 set. 2016.

INCA – INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. **Observatório da política nacional de controle do tabaco**. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/tFvMEf>. Acesso em: 20 set. 2016.

KICKBUSCH, I.; HEIN, W.; SILBERSCHMIDT, G. Addressing global health governance challenges through a new mechanism: the proposal for a Committee C of the World Health Assembly. **The Journal Of Law, Medicine & Ethics,** v. 38, n. 3, p. 550-563, 29 set. 2010.

KOPLAN, J. P. *et al*. Towards a common definition of global health. **The Lancet,** v. 373, n. 9679, p. 1993-1995, June 2009. Disponível em: <https://goo.gl/zjt8JL>. Acesso em: 20 set. 2016.

LÖWY, I. **Vírus, Mosquitos e Modernidade:** a febre amarela no Brasil entre ciência e política. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. 428p.

MINUSSI, L. M. **A construção social das normas:** a origem da convenção-quadro para o controle do tabaco e seus impactos no Brasil. 2012. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, Instituto Relações Internacionais, Puc-rio, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/U91dXP>. Acesso em: 20 set. 2016.

MONDIELLI, E. Étude 135: organisations internationales. **Lamy Droit de La Santé,** p. 135-175, 2012.

MOROSINI, F. C. The MERCOSUR and WTO Retreaded Tires Dispute: rehabilitating regulatory competition in internation trade and environmental regulation. *In*: INAUGURAL CONFERENCE, 2008, Switzerland. **Anais**... Geneva: Society of International Economic Law (SIEL), 2008. Disponível em: <https://goo.gl/3Bbs0Z>. Acesso em: 20 set. 2016.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Carta das Nações Unidas**. 1946. Disponível em: <https://goo.gl/dPDVJJ>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. **Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO)**. 1946. Disponível em: <https://goo.gl/YagykS>. Acesso em: 20 set. 2016.

OPS – ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD. **Salud Internacional:** un debate sur-sur. Washington: Ops, 1992. 297 p.

OTTERSEN, O. P. *et al.* The political origins of health inequity: prospects for change. **The Lancet,** Oslo, v. 383, Feb. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/ugSGGn>.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/auObjS>. Acesso em: 20 set. 2016.

RODRIGUES, W. C. V.; SOLER, O. Licença compulsória do efavirenz no Brasil em 2007: contextualização. **Rev Panam Salud Publica,** Washington, v. 26, n. 6, p. 553-559, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/OOggPX>. Acesso em: 20 set. 2016.

ROLAND, M. I. F.; GIANINI, R. J. Geraldo Horacio de Paula Souza, a China e a medicina chinesa, 1928-1943. **História, Ciências, Saúde-manguinhos,** Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 885-912, set. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/v7Nmr6>. Acesso em: 20 set. 2016.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOGOCIO, M. P. de S. C. **O Brasil adverte:** Fumar é prejudicial à Saúde. 2008. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Exteriores, Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2008.

YACH, D.; BETTCHER, D. A globalização da saúde pública: Ameaças e oportunidades. **Jornal Americano de Saúde Pública,** [s.v.], p.735-738, 1998.

VILLA, R. D.; TOSTES, A. P. B. Democracia Cosmopolita *Versus* Política Internacional. **Lua Nova**, São Paulo, v. 66, p. 69-107, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/z59EPg>. Acesso em: 10 jul. 2016.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. EBSS/2/INF.DOC./11: Governance - Introductory remarks by the Director-General. SPECIAL SESSION ON WHO REFORM, 2011. Genova, **Anais**… Geneva: WHO, 2 nov. 2011.

_____. **WHO Director-General addresses NGO community**. *In*: Opening remarks at a consultation on WHO engagement with nongovernmental organizations. 18 out. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/lj7aTP>. Acesso em: 11 jun. 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALCÁZAR, S. L. B. F. **The WHO Framework Convention on Tobacco Control**: a case study in foreign policy and health – a view from Brazil. Geneva: The Graduate Institute, 2008. p. 1-15. (Global Health Programme Working Paper, n. 2).

BERDMUDEZ, J. A. Z.; OLIVEIRA, M. A.; CHAVES, G. C. O Acordo TRIPS da OMC e os desafios para a saúde pública. *In*: BERDMUDEZ, J. A. Z.; OLIVEIRA, M. A.; ESHER, Â. (Orgs.). **Acceso a medicamentos:** derecho fundamental, papel del Estado. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública; Fundação Oswaldo Cruz, 2004. p. 69-89.

BISHOP, M.; GREEN, M. **Philanthrocapitalism**: how the rich can save the world. [*s.l.*]: Bloomsbury Press, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/Iw8e6j>. Acesso em: 17 fev. 2017.

FERNANDEZ, L. A. L. **A Crise econômica Europeia e as repercussões nos sistemas de saúde.** *In*: CONFERÊNCIA SOBRE COMUNICAÇÃO E SAÚDE FSP/USP, 2012, São Paulo. **Anais**... São Paulo: USP, 26 nov. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/s7Qdgj>. Acesso em: 20 set. 2016.

KICKBUSCH, I.; SZABO, M. M. C. A New governance space for health. **Global Health Action,** New York, v. 7, p. 1-7, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/Ta6UyM>. Acesso em: 20 set. 2016.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO CONE SUL. **Laudos**: protocolo de olivos para a solução de controvérsias no Mercosul: tribunal permanente de revisão. Montevideo, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/JsVeVq>. Acesso em: 18 fev. 2017

THE birth of philanthrocapitalism: the leading new philanthropists see themselves as social investors. **The Economist**, 23 fev. 2006. Disponível em: <https://goo.gl/Dga9ZR>. Acesso em: 17 fev. 2017.

TOSCANO, M. P. **A formação do regime internacional de controle do tabaco:** 1999 a 2005. 2006. 135 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/du4slB>. Acesso em: 20 set. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Brazil**: Measures affecting imports of retreaded tyres. Geneva, Switzerland: WTO. Disponível em: <https://goo.gl/RXMQfM>. Acesso em: 18 fev. 2017.

CAPÍTULO 14

GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: DO REGIME INTERNACIONAL MULTILATERAL À NOVA COMPLEXIDADE – POTÊNCIAS CLIMÁTICAS, COALIZÕES PLURILATERAIS, ALIANÇAS DE ATORES NÃO ESTATAIS E COMPLEXOS SOCIOTÉCNICOS DESCARBONIZANTES[1]

Ana Carolina Evangelista Mauad[2]
Eduardo Viola[3]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o conceito de governança global não apenas para as relações internacionais, mas também para a dinâmica da agenda de clima, a fim de oferecer interpretações sobre a arquitetura do sistema internacional na época do Antropoceno. O conceito de governança global emergiu na década de 1990 tanto na agenda acadêmica quanto na Organização das Nações Unidas (ONU). Com o intuito de criar inteligibilidade para a realidade posta, o termo governança global passou a ser utilizado pelas relações internacionais, e a Organização das Nações Unidas criou uma comissão para explorar suas possibilidades. Após a euforia desse período, veio o fracasso de uma reforma substancial da ONU e o renascimento de forte conflitividade sistêmica derivada dos atentados terroristas de 2001.

O estabelecimento do Antropoceno enquanto a época que define o presente é entendido como pressuposto inescapável para qualquer análise de relações internacionais na contemporaneidade. Portanto, as ideias aqui desenvolvidas partem da visão de que vivenciamos um período histórico em que as ações da humanidade têm impactos definitivos na estabilidade do sistema da Terra e, portanto, de que devemos considerar a instabilidade atmosférica como variável efetiva. Da mesma maneira, a centralidade e a urgência da mudança do clima são expostas por serem

1. Agradecemos os valiosos comentários críticos de Guilherme Schmitz e Rafael Rocha a uma versão preliminar deste estudo.
2. Doutoranda e mestre em relações internacionais da Universidade de Brasília (UnB).
3. Doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (1982). Pós-doutorado em economia política internacionaç pela University of Colorado at Boulder (1991). Mestre em sociologia pela Unicamp (1978). Profesor titular do Instituto de Relações Internacionais da UnB e professor visistante das Universidades de Stanford, Amsterdã, Colorado, Notre Dame e Texas.

uma das nove fronteiras planetárias que não deveriam ser ultrapassadas para garantir um lugar seguro para a vida desenvolver-se (Rockström *et al.*, 2009).[4]

Ademais, apresentamos governança global em uma lógica que ultrapassa as fronteiras impostas pelo sistema multilateral e abarca arranjos emergentes, a fim de enfrentar os desafios impostos pela mudança do clima, seja em termos de mitigação ou de adaptação. Nessa redefinição do sistema internacional – em que o multilateralismo é questionado –, exploramos o papel das potências climáticas, das negociações bilaterais e plurilaterais, das coalizões de cidades e da interdependência de complexos sociotécnicos descarbonizantes.

Perpassando todo o capítulo, está o Brasil como um ator observado na pluralidade e diversidade que o constituem. Ou seja, o país não é aqui percebido apenas enquanto Estado nacional soberano, mas como agente múltiplo e fragmentado, a fim de aproximarmos a análise da realidade e dos conceitos abarcados. Toda a estrutura de raciocínio desenvolvida por nós não estaria coerente se apresentássemos o país apenas enquanto ator unitário; logo, as contradições internas inerentes a qualquer superestrutura, como a disputa interburocrática, os grupos de interesse da sociedade civil, as unidades subnacionais e os valores socioculturais aparecem como componentes intrínsecos da análise.

Para tanto, o texto está dividido de forma a guiar o raciocínio, passando pelas implicações que a crise climática acarreta para a governança global, derivando em arranjos paralelos à ONU e englobando arquiteturas emergentes. Finalmente, expomos as possibilidades desses arranjos para as relações internacionais. Portanto, a partir de análise multinível, o objetivo final do texto é oferecer interpretações para a realidade da governança global do clima e tendências futuras.

2 TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA GLOBAL EM MEIO AO APROFUNDAMENTO DA CRISE CLIMÁTICA

2.1 Antropoceno: instabilidade, insegurança, mudança e complexidade

A crise climática enfrentada pela humanidade atualmente impõe desafios para a compreensão da governança global, seja em razão de observarmos as alterações físicas, químicas e biológicas impostas pelo Antropoceno, seja porque inevitavelmente essa crescente instabilidade do sistema da Terra pressiona por alterações nas dinâmicas políticas, sociais e comportamentais. A realidade atual é significativamente distinta

4. As nove fronteiras planetárias são: mudança climática, acidificação dos oceanos, concentração de ozônio na estratosfera, ciclos biogeoquímicos (ciclo do nitrogênio e do fósforo), uso global de água doce, mudança no uso da terra, perda da diversidade biológica, poluição química e concentração de aerossóis na atmosfera (Rockström *et al*., 2009, p. 1). Para que a vida humana continue a desenvolver-se nas condições seguras, os limites estabelecidos para esses processos não poderiam ser ultrapassados, mas quatro destes já foram superados: mudança climática, perda da integridade da biosfera, mudança do uso do solo e alteração nos ciclos biogeoquímicos (Steffen *et al*., 2015). Para mais informações, ver o *site* disponível em: <https://goo.gl/IqYM2n>.

do período posterior ao fim da Guerra Fria, quando importantes trabalhos sobre governança global foram publicados (Finkelstein, 1995; Hurrell, 1999; Keohane, 2001; Lake, 2010; Rosenau e Czempiel, 1992; Ruggie, 1998; Slaughter, 2004; Weiss, 2000). Logo, ainda que esses trabalhos sirvam como ponto de partida para o debate, é preciso ir além para repensar o significado de governança global no atual cenário.

A estabilidade das condições físicas, químicas e biológicas que tornaram possível o desenvolvimento humano durante o Holoceno está se degradando progressivamente, caracterizando a atmosfera como instável e tornando inviável realizar projeções baseadas em um ambiente constante. Logo, o fim da estabilidade da Terra impõe o desafio para as relações internacionais de agregar às suas análises a incerteza sobre o ambiente. Mais que isso, o Antropoceno impõe revisão ontológica da disciplina, ao questionar a natureza do campo e sua própria existência. Conceitos centrais para a disciplina precisam ser revistos, uma vez que foram criados tendo como pressuposto a não interferência dos sistemas naturais. Portanto,

> O fim da estabilidade ambiental significa que conceitos de ameaça e segurança precisam ser atualizados. A maior ameaça à segurança sistêmica tende a ser, cada vez mais, a ultrapassagem dos limites planetários, não as guerras no centro do sistema como foi até o século XX, dada a improbabilidade de uma guerra sistêmica neste início do século XXI (Viola e Basso, 2016a, p. 1).

Nesse sentido, a incerteza em relação aos eventos climáticos extremos que podem ocorrer cria cenário de permanente insegurança, que pode ter efeitos danosos, como a imobilidade na ação e/ou equívocos na tomada de decisão. Para mitigar esses efeitos, é necessário que os analistas e os *policymakers* de relações internacionais incorporem o Antropoceno como premissa básica e passem a abordar a mudança como algo central.

Contudo, é necessário destacar que as teorias e as análises de relações internacionais tradicionalmente lidaram com a continuidade; ainda que rupturas importantes tenham marcado a história, os períodos de mudança foram pouco explorados no sentido de entender como esta ocorre e quais são os elementos que a constituem. Assim, temos ferramentas limitadas para a análise da mudança e como identificá-la, bem como seus elementos e suas consequências.

Essa ausência pode ser entendida pela preocupação da disciplina em estabelecer padrões gerais capazes de explicar o sistema internacional e o comportamento dos agentes desde sua posição na superestrutura. A percepção de que os agentes poderiam alterar sua correlação de poder sem que houvessem mudanças significativas na estrutura fez com que pouco fosse escrito sobre o que significa e quais são as consequências quando a estabilidade provida pela estrutura é quebrada. Ademais,

> compreender mudança e continuidade na governança global requer olhar para além da cooperação interestatal e considerar efetivamente todos os aspectos da vida política

> que possuem papel – independentemente ou em concertação – na construção da ordem mundial.[5] (Weiss e Wilkinson, 2015, p. 398, tradução nossa).

A consequência da insuficiência de constructos teóricos capazes de interpretarem a mudança fez com que as teorias tradicionais, e em parte os *policymakers,* fossem questionadas com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da erosão da lógica de poder da Guerra Fria e explicações alternativas para a mudança emergissem, como foi o caso de governança global (Rosenau e Czempiel, 1992). Porém, o desafio imposto pelo Antropoceno aos pensadores das relações internacionais e aos seus operadores é ainda mais complexo e intenso que aquele da década de 1990, uma vez que rompe com a estabilidade da atmosfera. A mudança é tão profunda e irreversível que torna inevitável não repensar toda a lógica das relações internacionais, o que significa que também impõe um grau de incerteza e insegurança sem precedentes. Portanto, e como já salientado, "incerteza e complexidade dos problemas ambientais precisam ser incorporadas à matriz cognitiva dos internacionalistas" (Viola e Basso, 2016a, p. 8).

Quando um elemento dado como constante deixa de ser, faz-se necessário reavaliar todos os outros e as ligações estabelecidas entre estes; a descontinuidade de uma constância não pode ser ignorada, caso contrário poderemos estar analisando cenários que já não possuem materialidade ou viabilidade. Consequentemente – e de maneira inevitável –, a complexidade da análise é expandida, impondo desafios metodológicos e analíticos.

2.2 Governança global: abertura epistemológica para além dos 1990 e do multilateralismo

Quando o conceito de governança global foi introduzido nas relações internacionais, por meio do livro *Governance without Government: order and change in world politics* (Rosenau e Czempiel, 1992), havia grande incerteza de como seria a lógica das relações internacionais em um mundo não mais bipolar. O desconhecido, caracterizado anteriormente como momento de turbulência (Rosenau, 1990), abria possibilidades para a experimentação, e o conceito de governança global desenhado naquele período foi uma das tentativas conceituais. Contudo, é preciso ir além do período posterior à Guerra Fria e atualizar o conceito, uma vez que

> Governança global (...) não é meramente uma descrição para o momento pluralista do pós-guerra fria, mas é um conjunto legítimo de questões sobre como o mundo é governado e ordenado em todos os níveis e períodos históricos.[6] (Weiss e Wilkinson, 2015, p. 405, tradução nossa).

---

5. Do original: "*comprehending change and continuity in global governance requires looking beyond interstate cooperation and taking seriously all aspects of political life that play a role – independently or in concert – in ordering the world*". (Weiss e Wilkinson, 2015, p. 398).

6. Do original: "*Global governance (…) is not merely a descriptor for a post–cold war pluralistic moment but rather a legitimate set of questions about how the world is governed and ordered at all levels and in every historical period*". (Weiss e Wilkinson, 2015, p. 405).

Ainda, é preciso observar que as dinâmicas daquele período construíram as bases da atual governança global e que passam por revisão. Nesse sentido, observamos que o multilateralismo reemergiu como arena importante de debate sobre as grandes mudanças da época e de construções normativas, e a ONU parecia ser o local adequado. A junção das conferências sobre temas sociais da década de 1990 com as propostas de reformas da ONU deram novo fôlego ao multilateralismo, que posteriormente se diluiu na incapacidade do sistema de dar respostas satisfatórias aos desafios postos.

É importante notar que, naquele momento, governança global aparecia como constructo teórico e também como proposta normativa sobre a ordem, por meio da Comissão sobre Governança Global, patrocinada pelo governo sueco e pela Organização das Nações Unidas. Essa iniciativa tinha como foco desenhar, propor e implementar possibilidades de uma ordem internacional cooperativa, centrada no papel da ONU, que – segundo a proposta inicial – deveria passar por uma reforma, a fim de ter condições de desempenhar o papel de líder da governança global. Diversos atores apoiaram essa iniciativa, inclusive o Brasil, que via na reforma a possibilidade de adquirir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A reforma imaginada pela Comissão sobre Governança Global e por outros atores não foi efetivada de maneira completa, mas parcialmente. Entretanto, é preciso fazer a ressalva de que, nesse contexto, parte da literatura atrelava governança global à existência de uma organização com capacidade de governo; característica esta que a ONU não tinha e nem seria possível de obter, ainda que ampla e profunda reforma fosse feita. Com a inconclusão do projeto de reforma, a comissão foi extinta em 2001, após a publicação das Metas de Desenvolvimento do Milênio, mas o conceito evoluiu para perspectiva mais ampla e menos normativa.

Apesar da posterior perda gradativa de agência por parte da ONU, em particular, e do multilateralismo, em geral, a década de 1990 produziu alguns marcos que ainda ressoam na governança global. Em relação ao papel do multilateralismo na agenda de meio ambiente – e especificamente na de clima – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) foi determinante, ao estabelecer a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima (CQNUMC). Contudo – passado o contexto dos anos 1990, com o retorno de questões de segurança para o centro do debate, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e, posteriormente, com a crise financeira de 2008, além de outras alterações domésticas dos países que tiveram impactos internacionais –, as negociações multilaterais perderam gradativamente sua relevância.

O multilateralismo baseado no modelo da ONU falhou em oferecer respostas para problemas dos bens comuns globais, como a mudança do clima, mas isso não significou o enfraquecimento da governança global. O conceito inicialmente

desenvolvido por Rosenau e Czempiel (1992) foi inovador, na medida em que proporcionou uma abertura epistemológica nas relações internacionais, ao apresentar a mudança e a complexidade como elementos inescapáveis da análise. Esses pressupostos foram ampliados e aprofundados pela literatura posterior, que se deparou com uma realidade ainda mais desafiadora de ser lida e interpretada.

Dessa maneira, muitos constructos teóricos desenvolvidos no período posterior à Guerra Fria perderam significado, mas a governança global parece instigar o imaginário de pesquisadores e, mais que isso, parece indicar possibilidades para a compreensão da dinâmica das relações internacionais na contemporaneidade. Para algumas agendas em particular, governança global indica uma linha extensa de trabalho e é considerada central, como é o caso da mudança do clima, que será explorada na próxima seção.

3 GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA

A crise climática demanda cooperação entre os agentes internacionais em todos os níveis, uma vez que se trata de problema de bem comum e que tem impacto generalizado. Nesse sentido, a CQNUMC foi estabelecida para lidar com os desafios impostos pela mudança do clima, tendo como objetivo principal a construção de mecanismos internacionais para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE), a fim de evitar que a temperatura média da Terra ultrapasse os níveis seguros. Entretanto, desde seu estabelecimento, em 1992, o regime de clima foi guiado pela lógica do multilateralismo e do consenso; mecanismos que frearam as possibilidades de obter um acordo suficientemente ambicioso para evitar que a temperatura média do planeta não ultrapasse o limiar considerado perigoso até meados do século XXI.

A lógica estabelecida pelo regime de clima foi a mesma adotada por outras agendas que despontaram na década de 1990. Assim, demonstra-se o tratamento formal e padronizado estabelecido pela comunidade internacional para questões de natureza diversa; esse tratamento ignora as particularidades de cada agenda e, mais problemático, a urgência que a mudança do clima impunha ao processo de tomada de decisão e à implementação de soluções, princípios inescapáveis no Antropoceno.

As dificuldades que a comunidade internacional enfrenta atualmente são consequência da sua incapacidade de responder eficazmente ao problema posto em debate há no mínimo 24 anos. O não enfrentamento da crise deposita um desafio ainda mais complexo a uma comunidade que foi inábil em cooperar de maneira efetiva até o presente: a governança de um mundo que apresente temperaturas médias que colocam a vida humana em risco. Os dados científicos apontam para o aumento progressivo da temperatura média da Terra; 2016 foi o ano mais quente desde que os registos começaram a ser feitos, sendo o terceiro ano consecutivo a

ultrapassar as médias anteriores.[7] Contudo, a evidência métrica da crise climática não encontra eco adequado nas políticas, o que demonstra distância significativa entre as evidências científicas e as propostas políticas.

Nesse contexto, a governança dos mecanismos de adaptação à mudança do clima será o maior desafio que a comunidade internacional terá de enfrentar nas próximas décadas. Contudo, a trajetória histórica de como essa comunidade lidou com a questão sugere que os arranjos de governança poderão distanciar-se daqueles imaginados no fim da Guerra Fria – marcados pela cooperação multilateral – e caminhar para arquiteturas ainda incertas.

Logo, o desafio político e intelectual que se coloca é imaginar um novo desenho para o conceito de governança global do clima capaz de abarcar a nova realidade. O período ainda pode ser caracterizado pela turbulência (Rosenau, 1990), dada a incerteza dos rumos que a humanidade irá tomar, mas os elementos postos indicam – pelo menos até o momento – que as propostas serão cada vez mais diferenciadas das precedentes. O Acordo de Paris de 2015 é um elemento que guia esse raciocínio (Franchini, 2016), pois absteve a comunidade internacional da responsabilidade de negociar um plano global e delegou aos Estados o cálculo e o estabelecimento das suas metas de redução da emissão de GEE, demonstrando um cenário diferente da assinatura do Protocolo de Quioto. A proposta de metas voluntárias (Intended Nationally Determined Contributions – INDCs), que agregadas não impedem que a marca dos 2º C seja ultrapassada,[8] ainda que proponha teto de 1,5º C, sugere que a governança global do clima estabelecida nas bases da CQNUMC não é mais a lógica do sistema. Ademais, podemos entender como um abandono por parte dos grandes líderes mundiais e da própria convenção de estabelecer um acordo que seja tangível e satisfatório com a participação de todos os Estados.

A rapidez da entrada em vigor do Acordo de Paris – com a ratificação por parte de 126 Estados –[9] representa *momentum* de otimismo da comunidade internacional, além de seu baixo custo de implementação para a maior das partes, mas que foi golpeado pela eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos. O anúncio do resultado da eleição, em meio a 22ª Conferência das Partes (COP 22), de Marrakesh, colocou em dúvida o futuro do Acordo de Paris e da própria dinâmica das conferências multilaterais, uma vez que, enquanto candidato, Trump sugeriu retirar os Estados Unidos do acordo e das negociações. Enfim, a ausência do segundo maior emissor de CO2 das negociações tornaria o processo inócuo.

7. Para mais informações, ver o *site* disponível em: <https://goo.gl/S3PnQQ>. Acesso em: 23 jan. 2017.
8. Disponível em: <goo.gl/el2bko>. Acesso em: 23 jan. 2017.
9. Dado referente a 23 de janeiro de 2017. Para acompanhar o processo de ratificação, ver o *site* disponível em: <goo.gl/CPUoNq>.

É certo que organizações multilaterais diminuem custos de negociação e criam padrões de comportamento (Keohane, 1984; Keohane e Nye, 1977), que facilitam que atores dispares consigam convergir seus interesses em nome do bem comum. Contudo, é evidente que essas organizações imobilizam a tomada de decisão em temáticas conflituosas e que demandam mais que o mínimo denominador comum. Logo, para lidar com um problema tão complexo como a mudança do clima, as organizações internacionais tradicionais não parecem oferecer o melhor arranjo.

Ademais, o caráter estadocentrista das cúpulas multilaterais de clima e o formato do processo de tomada de decisão – aliado a um aumento do ceticismo e da pouca disposição dos países em assumirem compromissos ambiciosos e realistas – fez com que esses espaços perdessem a capacidade de responder, de maneira eficiente, à crise climática (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013).

Nesse sentido, o que a lógica do sistema internacional parece estar apontando é que não haverá solução abrangente para a crise climática. Logo, enquanto alguns atores parecem distanciar-se da busca por soluções globais, outros aparecem como dispostos a cooperar e enfrentar o problema em espaços alternativos.

A governança global do clima contemporânea expõe as transformações do sistema internacional de maneira geral, ao indicar o fracasso de arranjos multilaterais regidos pelo consenso e a incapacidade de cooperação para solucionar problemas caracterizados como bens comuns. Logo, não limitamos a governança global do clima atual ao multilateralismo, entendemos que esta abarca arranjos mais informais e atores não estatais e é permeada pelas revoluções tecnológicas da quarta revolução industrial; elementos estes que merecem ser explorados.

4 ARRANJOS EMERGENTES: ARQUITETURAS ENSAIADAS

4.1 Potências climáticas

Como apresentado anteriormente, a governança global amplia o entendimento sobre os atores e as arenas de atuação do sistema internacional, assim como o Antropoceno altera os referenciais da disciplina e da prática política. Logo, conceitos tradicionais de poder precisam ser revisados, e potências climáticas aparecem como uma possibilidade de leitura (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013). Pensar em termos de potências climáticas

> permite iluminar o processo de gestão da governança global sobre o clima, onde os atores que chamamos de potências climáticas são centrais para avaliar a evolução do processo. A ideia de potências revela poder, mas poder de carbonizar ou descarbonizar o planeta num meio altamente interdependente. (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013 p. 85).

Logo, os elementos que compõem a definição de potências climáticas são: capacidade militar, potência econômica e poder climático, sendo que o último congrega

> volume e trajetória das emissões de GEE na atmosfera; a disponibilidade de recursos humanos e tecnológicos para gerar um impacto profundo na transição para economia de baixo carbono; e a relação entre recursos e cultura energética. (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013, p. 213).

Dessa maneira, as potências podem ser divididas em três categorias: superpotências (Estados Unidos, China e União Europeia), grandes potências (Brasil, Coreia do Sul, Índia, Japão e Rússia) e potências médias (África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bangladesh, Canadá, Cingapura, Colômbia, Egito, Emirados Árabes Unidos, Filipinas, Indonésia, Irã, Israel, Malásia, México, Nigéria, Noruega, Paquistão, Suíça, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Venezuela e Vietnã) (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013, p. 215).

Dependendo do nível de comprometimento com a descarbonização, as potências climáticas podem ser classificadas como: reformistas, conservadoras e moderadas, sendo as primeiras as mais comprometidas. Logo, alterações entre essas potências indicam a dinâmica da governança do clima para além da CQNUMC.

4.2 Acordos bilaterais e plurilaterais entre potências climáticas

Dado o atual estado do regime formal de clima, é preciso considerar que:

> Apesar da participação normativa de quase mais de duzentos países no regime de clima, poucos possuem influência significativa na mudança do clima; assim, ações adotadas por fóruns plurilaterais ou clubes climáticos poderiam, de fato, produzir melhores resultados de mitigação da mudança climática.[10] (Viola, 2016, p. 15, tradução nossa).

Nesse sentido, podemos destacar os principais acordos entre as potências climáticas e os arranjos alternativos ao regime formal de clima.

Acordos com número reduzido de partes tendem a ser mais ambiciosos, uma vez que há mais espaço para negociação, o que, no caso do clima, pode ser mais eficiente que os acordos multilaterais, que acabam tendo como base um mínimo denominador comum. Ademais, acordos bilaterais tendem a ter mecanismos de verificação mais apurados, o que pode garantir maior grau de implementação da lei. Portanto, na medida em que esses arranjos envolvem as potências climáticas, estes apresentam maior capacidade de produzir efeitos no sistema, além de indicar uma das vertentes da dinâmica da governança global de clima atualmente.

10. Do original "*despite the normative participation of almost 200 countries in the climate regime, few countries have the heaviest influence on climate change, so action taken in plurilateral foruns or climate clubs could actually produce better results to climate change mitigation*". (Viola, 2016, p. 15).

No marco das potências climáticas, o acordo bilateral formalizado entre Estados Unidos e China como compromisso para redução das emissões é central para a governança global do clima, uma vez que esses países são os maiores emissores de GEE e uma mitigação efetiva inevitavelmente deve passar por estes. Contudo, a eleição de Donald Trump à Presidência americana – somada à maioria republicana em ambas as casas do Congresso norte-americano – altera significativamente a relação entre Estados Unidos e China e coloca o acordo bilateral em xeque. No acordo assinado em 2014, pela administração do então presidente norte-americano Barack Obama, a China comprometeu-se a atingir o pico de suas emissões de GEE até 2030 e alcançar 20% da matriz energética em energia limpa até 2030, já os Estados Unidos assinaram o compromisso baseados em níveis de 2005 e com metas de reduzir entre 26% e 27% as emissões de GEE.[11]

Entretanto, o acordo firmado em 2014 – e com intenções diplomáticas de impactar as negociações que estavam em curso para a COP 21 – poderia ser mais ambicioso, a fim de conseguir mitigar o aquecimento perigoso. Ainda assim, não deixa de ser iniciativa importante, ao demonstrar que é possível pensar em cooperação entre as grandes potências climáticas com possibilidades de maior efetividade.

O acordo tem um efeito político importante na relação entre as duas potências, ao diminuir a desconfiança mútua e aumentar a interdependência entre esses países. Uma vez superadas essas barreiras, cenários cooperativos poderiam tornar-se mais prováveis, assim como o compromisso com as metas acordadas. Porém, essas projeções já não parecem mais viáveis com a eleição de Donald Trump, que – logo após assinar sua posse – retirou do website da Casa Branca qualquer menção às políticas e aos acordos de câmbio climático (Davenport, 2017), restringindo a informação sobre o Plano de Energia América Primeiro (America First Energy Plan): "O presidente Trump está comprometido em eliminar qualquer política danosa e desnecessária, como o Plano de Ação Climática e de Águas da legislação americana".[12,13] Portanto, caso o republicano siga as promessas de campanha, como parece que irá fazer, podemos esperar a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris, as suspensão das políticas domésticas de clima e incentivos à setores intensivos em carbono, como o petroleiro. As primeiras ações do governo – amparadas nas nomeações do alto escalão, com destaque para o secretário de Estado, Rex Tillerson, ex-presidente da Exxon-Mobil, e para o diretor da Agência de Proteção Ambiental (EPA), Scott Pruit, um negacionista da mudança climática antrópica, apesar de ter apresentado posição diversa na sabatina do Senado – inviabilizam o cenário esboçado durante o governo Obama.

11. Disponível em: <https://goo.gl/Uap4SW>. Acesso em: 23 jan. 2017.

12. Disponível em: <goo.gl/qLVeD3>. Acesso em: 20 jan. 2017.

13. Do original: "*President Trump is committed to eliminating harmful and unnecessary policies such as the Climate Action Plan and the Waters of the U.S. rule*".

Não obstante ao cenário atual pós-Trump, é possível observar que, antes da assinatura do acordo entre Estados Unidos e China, uma iniciativa envolvendo as duas potências já havia tomado forma por meio do Parceria Ásia-Pacífico sobre Desenvolvimento Limpo e Mudança Climática (Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate Change), firmado em 2005. O acordo envolvendo atores estatais e privados tinha como objetivo impulsionar a cooperação científica e tecnológica entre Estados Unidos, Austrália, China, Índia, Japão e Coreia do Sul. Focava-se no desenvolvimento de tecnologias de eficiência energética e energia limpa, a fim de mitigar emissões de GEE e aumentar a segurança energética. Nesse sentido, não houve estabelecimento de metas de redução de emissões, o que fez com que o acordo fosse criticado (Mcgee e Taplin, 2006), mas criou caminho para o estabelecimento dos acordos futuros, ao estabelecer canal de diálogo entre as partes. É interessante ressaltar o foco do acordo no papel do desenvolvimento de tecnologias e da participação de atores privados; duas forças relevantes do caminho para a descarbonização.

A Parceria Ásia-Pacífico sobre Desenvolvimento Limpo e Mudança Climática não desenvolveu todas as suas possibilidades, mas derivou para a criação do Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima (Major Economies Forum on Energy and Climate), em 2009 (Keohane e Victor, 2011). O grupo – formado pelas maiores economias, incluindo-se o Brasil – buscava encontrar uma solução para o impasse do fim do Protocolo de Quioto. Contudo, o grupo esbarrou nos problemas já postos no âmbito da CQNUMC e não foi capaz de oferecer um arranjo cooperativo eficiente, como ficou evidenciado em Copenhague, durante a COP 15.

Nesse cenário, os arranjos paralelos aos estabelecidos sob o guarda-chuva da CQNUMC proliferaram-se, uma vez que o fracasso de Copenhague – ao não oferecer um mecanismo substituto ao Protocolo de Quioto – impulsionou a busca por soluções alternativas. Podemos destacar tanto a iniciativa das vinte maiores economias (G20), por meio da Coalizão de Clima e Ar Limpo (Climate and Clean Air Coalition), como as rodadas de negociação sobre clima do G8 (Larionova e Kirton, 2015).

Ao mesmo tempo, a União Europeia enquanto bloco pode ser considerada a potência climática que mais avança na direção de descarbonização da sua economia; portanto, o estabelecimento de acordos com outras potências é fundamental para o sistema. O bloco possui um grande número de acordos bilaterais no âmbito de mitigação e adaptação, tanto com grandes potências quanto com países menos centrais.[14] Nesse universo, destacamos a parceria com a Índia, potência conservadora e em trajetória de fortíssimo crescimento das emissões, e a China, potência

14. Disponível em: <https://goo.gl/gul1ex>. Acesso em: 20 jan. 2017.

moderada, cujas emissões continuarão crescendo provavelmente por alguns anos antes de estabilizarem-se.

Já no âmbito dos BRICS (bloco econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a falta de acordos climáticos entre os países evidencia o caráter conservador dos membros do bloco em relação à mudança do clima, ainda que estes tenham papel relevante na arquitetura da governança global de clima, dadas suas contribuições para as emissões globais de GEE. Os países do bloco – considerados economias emergentes – ampliaram sua porção nas emissões totais de GEE progressivamente, e a potencialidade de aumento que possuem é preocupante; portanto, mitigar suas emissões é essencial para controlar a concentração de carbono na atmosfera.

Entretanto, os países do bloco têm apresentado posições conservadoras no regime formal de clima, o que evidencia descompasso com a evolução para uma economia de baixa de carbono e marca posições retrógradas em relação à governança global,

> seus argumentos para justificar a posição conservadora são diferentes, mas, em comum, entendem a mudança climática como questão geopolítica tradicional, na qual os interesses nacionais são definidos e enquadrados por cada Estado da sua maneira. Essa é uma posição ultrapassada: como questão de bem comum, as mudanças climáticas só podem ser combatidas pelo aumento da governança global; a eficácia das medidas está ligada a uma nova interpretação da soberania, em que o interesse nacional está relacionado, e não em oposição a este bem comum.[15] (Viola e Basso, 2016b, p. 18, tradução nossa).

Ainda que não vislumbrado como possibilidade nesse cenário, um arranjo cooperativo e eficiente entre essas economias – com o intuito de mitigar as emissões de carbono – seria muito positivo, porque esses são os países com tendências de ampliação das emissões de carbono; em particular, Índia e Rússia.

Entre as potências emergentes, o Brasil defendeu historicamente o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, sendo essa a base para sua inserção na governança global de clima. Esse discurso passou por períodos de maior e menor ênfase, mas nunca foi abandonado, e os arranjos em torno do Basic (grupo de concertação em torno de temas ambientais, formado por Brasil, África do Sul, Índia e China) e dos BRICS tiveram esse valor como elo de ligação, limitando, dessa forma, o discurso e as possibilidades de mitigação desses países no regime formal de clima. Uma posição de liderança do Brasil na governança global do clima

15. Do original: "*their arguments to justify the conservative standings are different, but, in common, they understand climate change as a traditional geopolitical issue, in which national interests is defined and framed by each state on its own. This is an outdated position: as a common good issue, climate change can only be tackled by increasing global governance; effectiveness of measures is connected to a new interpretation of sovereignty, in which national interest is related, not opposed, to this pursued common good*". (Viola e Basso, 2016b, p. 18).

teria de passar pela revisão dos valores subscritos a essas alianças e caminhar mais na direção proposta pelos arranjos emergentes, ainda que esse cenário seja pouco viável na atual conjuntura da crise brasileira e da eleição de Donald Trump (Viola e Franchini, 2016).

Portanto, a proliferação de arranjos que ultrapassam a esfera da CQNUMC e se constituem por número mais reduzido de partes indica tendência de formação dos chamados "clubes climáticos", uma vez que "os clubes com processos de tomadas de decisão privados, em vez de acesso universal, ajudam os líderes a evitar resultados institucionais fracos e sem ambição, porque devem atrair o consentimento de muitos outros países com interesses divergentes". (Keohane e Victor, 2011, p.16, tradução nossa).[16]

Contudo, ainda há dúvidas acerca da eficácia de tais arranjos em enfrentar a crise climática; para tanto, é necessário que extrapolem a estrutura e os limites de serem apenas fóruns de diálogo político. Porém, é incontestável que estes criam mobilização e aumentam a cooperação entre as partes, ao minimizar desconfianças e produzirem acordos mais ambiciosos (Hovi *et al.*, 2016).

4.3 Coalizões de cidades

A partir do cenário apresentado anteriormente, podemos observar a participação de cidades na governança global do clima, seja por meio de iniciativas independentes, seja atreladas aos seus Estados, mas como partes dessa arquitetura em construção. Esse movimento ganha destaque, uma vez que as grandes cidades globais possuem participação significativa no total de emissões de GEE, com tendência crescente em vista da ampliação da população urbana, que já ultrapassou 50% do total mundial e irá continuar sua expansão (UN, 2015). Portanto, para entender a atual dinâmica da governança global de clima, é necessário observar as cidades e suas iniciativas nesse âmbito; para tanto, assinalamos os principais movimentos dos governos locais até o presente.

Assim, a criação da rede C40 (Grupo de Cidades Líderes em Clima – em inglês, Cities Climate Leadership Group) representa o esforço das grandes cidades mundiais para enfrentar os desafios impostos pela mudança do clima, ainda que alguns dos seus respectivos países centrais não apresentem essa preocupação. A C40 é atualmente a rede de cidades reunidas em torno do clima com maior poder de mobilização, uma vez que reúne mais de oitenta das maiores cidades do mundo, acumulando 25% do produto interno bruto (PIB) mundial, além de

16. Do original: "*Clubs with private decision-making rather than universal access help leaders avoid institutional outcomes that are thin and lack ambition because they must attract the consent of too many other countries with diverging interests*". (Keohane e Victor, 2011, p. 16).

representar mais de 600 milhões de pessoas.[17] Além dos números que representam as características da rede, destacamos a capacidade política que a C40 alcançou ao congregar líderes locais das principais cidades que possuem impactos globais, além de contar com apoio financeiro de instituições de relevância internacional, como Bloomberg Fhilanthropies, Clinton Foundation, Ford Foundation, Siemens, Citibank, Mastercard, entre outras.

A rede C40 foi criada em 2005 – contabilizando, portanto, mais de dez anos de existência –, em uma reunião organizada pelo então prefeito de Londres, Ken Livingstone. Esse encontro reuniu representantes de dezoito cidades para discutir e estabelecer ações e parcerias para a redução das emissões de GEE; dado o número de participantes, a rede inicialmente foi chamada de C20. Em 2006, houve aumento do número de cidades inscritas, o que acarretou a nomeação da rede de C40. Com a ampliação de membros, foi estabelecida uma parceria com a Iniciativa Clinton de Clima (CCI – em inglês, Clinton Climate Initiative), responsável por ajudar com recursos humanos e financeiros.

A dinâmica da rede C40 ilustra as possibilidades de governança policêntrica (Ostrom, 2010) – isto é, em que atores de natureza e escala diversa cooperam e iniciam ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, uma vez que as cidades da rede se associam com empresas privadas, organizações não governamentais (ONGs) e outros níveis de governo – tanto no âmbito doméstico como no internacional – e proporcionam espaços de troca de boas práticas e experimentação. Nesse sentido, arranjos policêntricos de governança, com a ausência de comando central e hierarquia rígida de controle do processo de tomada de decisão, podem oferecer novas possibilidades de cooperação em políticas climáticas. As evidências empíricas fornecidas pelo histórico da governança global de clima apontam nessa direção: "simplesmente recomendar que apenas uma unidade de governança deva resolver problemas globais de ação coletiva – por causa dos impactos globais – precisa ser repensado seriamente"[18] (*op. cit.*, p. 552, tradução nossa). Não apenas os clubes climáticos, mas também as redes de cidades são exemplos dessa revisão.

Em conjunto com a C40, outras redes e alianças são também importantes de serem observadas, uma vez que representam uma maneira alternativa de lidar com a mudança do clima e oferecem possibilidades inovadoras. Há grande número de iniciativas em torno da temática, o que é indício da relevância do debate e da mobilização dos agentes; podemos mencionar algumas: CCI – ligada à C40; Ecocity Builders; Capital Europeia Verde, Programa Cidades Sustentáveis, IBM Smarter Cities e 100 Resilient Cities.

17. Disponível em: <goo.gl/SO9lGU>. Acesso em: 20 jan. 2017.

18. Do original: "*simply recommending a single governance unit to solve global collective-action problems – because of global impacts – needs to be seriously rethought*". (Ostrom, 2010, p. 552).

Logo – como parte do processo de incorporação das cidades na agenda global sobre mudança do clima –, foi criado, em setembro de 2014, durante a Cúpula do Clima (Climate Summit), o cargo do enviado especial para cidades e mudança climática para o secretário-geral da ONU. O ex-prefeito de Nova York Michael R. Bloomberg foi nomeado como o primeiro a ocupar essa posição.[19] Durante a cúpula, além da criação desse novo cargo, conferindo destaque para o papel das cidades na crise climática, os prefeitos reunidos lançaram o Compacto de Prefeitos (Compact of Mayors). A assinatura desse "compacto" pelos gestores locais significou o compromisso em aumentar os esforços na redução das emissões de carbono e no desenvolvimento de resiliência local. Na ocasião, em 2014, o compromisso assumido foi de reduzir em 454 megatoneladas de GEE até 2020. O "compacto" continuou agregando cidades e cruzando iniciativas com a C40, atualmente 626 cidades estão inscritas, se comprometendo com a redução das emissões de GEE e a construção de resiliência.[20] Contudo, ainda não há uma ampla avaliação do impacto dessas ações na efetiva mitigação da mudança do clima, nem da extensão dos compromissos assumidos.

O que é destacado da criação do Compacto de Prefeitos é que este foi acompanhado da criação de um banco de dados para reunir os inventários das emissões das cidades e acompanhar o andamento das iniciativas, o The Carbonn Cities Climate Registry.[21] Em colaboração, vinte parceiros dos setores público e privado juntaram-se para criar um fundo de investimento, com o intuito de financiar o desenvolvimento de infraestrutura de baixo carbono nas cidades dos países de renda baixa e média: o City Climate Finance Leadership Alliance, que inclui entre seus financiadores: Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), Citibank, Bank of America, Bank of West Africa, Japan International Cooperation Agency, governo dos Estados Unidos, Agência Francesa de Desenvolvimento, Banco de Desenvolvimento Alemão, Banco de Desenvolvimento da América Latina, World Resources Instititute, Carbon Disclosure Project, C40, Climate Bonds Initiative, Banco de Investimento Europeu, Gold Standard, Iclei – Governos Locais pela Sustentabilidade, Meridiam Infrastructure e WWF.

Nessa esteira, o caminho percorrido pelos governos locais na governança global do clima teve como marco a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em 2012, na cidade do Rio de Janeiro; esse foi um momento importante de afirmação do papel da rede C40 e das cidades de maneira geral. Ao mesmo tempo em que as negociações dos chefes de Estado estavam paralisadas e um acordo frágil foi negociado, o grupo de líderes locais assu-

19. Mais informações sobre o enviado especial podem ser obtidas no *site* disponível em: <goo.gl/BIVBF9>. Acesso em: 1ª jul. 2015.

20. Disponível em: <goo.gl/C8XLtC>. Acesso em: 27 jan. 2017.

21. O acesso à base dados pode ser feita no *site* disponível em: <goo.gl/gytsoT>. Acesso em: 1ª jul. 2015.

miu compromissos de redução das emissões de GEE mais ambiciosos que os países reunidos no comitê oficial da cúpula (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013, p. 208). Essa ocasião foi marcante ao afirmar o papel das cidades globais como atores na governança global do clima. E, como observado, a partir desse ponto, as iniciativas proliferaram-se e foram incrementadas com a criação de mecanismos de verificação e acompanhamento das ações, como o The Carbonn Cities Climate Registry, que é essencial para medir os reais efeitos dos compromissos assumidos pelos líderes locais e demonstra a tendência de crescente participação desses atores na agenda do clima.

A participação das cidades na Conferência das Partes também tem sido significativa e servido como contraponto aos eventos das delegações oficiais dos países. Na COP 20, realizada em Lima, em dezembro de 2014, foi lançado – em parceria com o Iclei e o World Resources Institute – o The Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emissions Inventories (GPC),[22] uma ferramenta metodológica desenvolvida com o intuito de padronizar os dados das emissões das cidades com base na metodologia do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Essa iniciativa se soma ao Compacto de Prefeitos, a fim de padronizar e centralizar os dados de emissões de GEE das cidades. A busca por padrões de mensuração é essencial para estabelecer metas de redução de emissões, além de tornar possível a comparação entre as cidades e suas iniciativas.

Para além das redes de cidades, como a C40, e na perspectiva de uma governança policêntrica e do marco apresentado sobre os acordos entre potências climáticas, podemos destacar a cooperação entre cidades desses países, com destaque para o grupo de trabalho estabelecido entre cidades chinesas e americanas, o Grupo de Trabalho sobre Mudança Climática Estados Unidos-China (US-China Climate Change Working Group), estabelecido em 2013 e que vem realizando cúpulas anuais desde 2015.[23] Diferentemente da C40, esse grupo de trabalho tem composição mista de participantes, agregando governo nacional e subnacionais, universidades, sociedade civil e setor privando. Esse arranjo plural de atores parece ser uma nova tendência conforme a complexidade da governança global seja aprofundada e tem sido referenciado como *climate clubs* por parte da literatura (Ostrom, 2010; Keohane e Victor, 2011; Falkner, 2016; Hovi *et al.*, 2016).

Com o novo cenário – marcado pela eleição de Donald Trump e suas primeiras decisões de políticas, contrárias à lógica internacional de criar mecanismos para mitigar a mudança do clima –, as cidades americanas apressaram-se como contraponto, reafirmando seus compromissos climáticos. Os prefeitos, reunidos na US Mayor´s National Climate Agenda e com o apoio da C40, publicaram uma

22. Disponível em: <goo.gl/NhbCeW>. Acesso em: 27 maio 2017.
23. Disponível em: <goo.gl/8lUAxJ>. Acesso em: 20 jan. 2017.

carta aberta solicitando do presidente que não apenas mantivesse os compromissos assumidos no Acordo de Paris, como também apoiasse as iniciativas das cidades, tanto de prefeitos republicanos como democratas (Climate Mayors, 2016).

Logo, nesse cenário, é possível observar que as iniciativas das cidades globais na agenda do clima têm apresentado tendência de crescimento e de aprofundamento. O esforço que parece ter sido empreendido em ações como a criação de mecanismos padronizados de inventários locais de emissões indica que as ações internacionais das cidades na governança global do clima superam o caráter simbólico, ainda que este seja um elemento importante para os prefeitos engajarem-se nesses espaços, e apontam para a capacidade dessas ações concretizarem-se em ganhos reais de mitigação e adaptação da mudança climática.

Os arranjos cooperativos para mitigação da mudança do clima e adaptação a esta pelas cidades podem tornar-se mais eficazes no enfrentamento à crise climática, na medida em que fortalecerem sua estrutura em rede, que é mais flexível na tomada de decisão e coordenação de iniciativas que os espaços tradicionais multilaterais. Até o momento, esse é o padrão que vem sendo adotado; contudo, cabe observar como se darão os mecanismos de monitoramento e avaliação das metas acordadas entre os membros, a fim de investigar o significado desses acordos e sua implementação.

Ainda, é preciso alertar para o fato de que as cidades isoladas não conseguem atingir a escala necessária para que as metas sejam suficientes, com o objetivo de evitar o aumento da temperatura mundial. Para que isso aconteça, é preciso que as ações locais sejam somadas às nacionais, assim:

> O progresso subnacional é limitado, porque a diplomacia climática desses atores tem operado, em grande medida, em um caminho independente da diplomacia internacional. O risco com essas abordagens paralelas é que os objetivos dos governos subnacionais não serão incorporados aos dos governos nacionais, o que pode ser um risco de marginalização da sua eficácia. Desbloquear o potencial das ações climáticas subnacionais exigirá a integração de iniciativas subnacionais e internacionais.[24] (Sivaram e Livingston, 2015, tradução nossa).

4.4 Interdependência transnacional e complexos sociotécnicos descarbonizantes

O desenvolvimento de tecnologias limpas tem papel central na transição para uma economia de baixo carbono. São os avanços tecnológicos que propiciam que velhas rotinas intensas em carbono sejam substituídas por outras mais inteligentes e menos nocivas à atmosfera. A revolução energética que observamos em curso é

24. Do original: "*Subnational progress is limited because ground-up climate diplomacy has largely operated on an independent track from international diplomacy. The risk with these parallel approaches is that ground-up goals will not be incorporated into top-down ones, which risks marginalizing their efficacy. Unlocking the potential of subnational climate actions will require integration of subnational and international initiatives*". (Sivaram e Livingston, 2015).

evidência de como é possível reduzir emissões, por meio de alterações tecnológicas. Nessa lógica, é impressionante que, ainda que o preço do petróleo tenha caído nos últimos anos, as energias limpas tenham avançado e se mantido competitivas; esse é um cenário inimaginável anos atrás e só foi possível porque a tecnologia avançou.

O acordo de clima firmado entre Estados Unidos e China, exposto anteriormente, evidencia essa dinâmica, com a proposta da China de estabelecer 20% de sua matriz energética em fontes renováveis. No acordo entre as cidades das duas potências, há espaço considerável para a pesquisa de novas tecnologias como força motriz da cooperação. E, apesar de a eleição de Donald Trump colocar em questão o acordo, vale observar os investimentos chineses em energia limpa, que já ultrapassam os americanos, em 2015 somaram U$ 100 bilhões (Jaeger, Joffe e Song, 2017). No setor de transportes elétricos e produção de painéis solares, o destaque chinês é a empresa Byd, que inclusive é uma das maiores patrocinadoras da rede C40, o que demonstra mais uma conexão na rede de governança policêntrica.

O aumento dos investimentos no desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono em potências climáticas como Estados Unidos e China não encontra equivalência no Brasil. No país, as tecnologias como mecanismos de mitigação e adaptação à crise climática são um desafio, dado o nível ainda incipiente desses avanços no país. A redução das emissões de GEE do país no período 2006-2012,25 ocasionada pelo controle no desmatamento da Amazônia, não teve nenhum vínculo com o desenvolvimento tecnológico de baixo carbono, demonstrando o alcance limitado no médio e longo prazo. Nessa lógica, o parque energético brasileiro é ineficiente e com baixa participação de energias limpas e redes de transmissão obsoletas; ademais, "a má manutenção das linhas de transmissão e a ausência de rede inteligente bem estabelecida dificultam a expansão consistente da eletricidade renovável no Brasil"[26] (Viola e Basso, 2016b, p. 12, tradução nossa). Esse cenário demonstra o descompasso do país com os avanços da tecnologia em direção a uma economia de baixo carbono. A quarta revolução industrial parece distante da realidade brasileira, marcada por baixos níveis educacionais, de empreendedorismo, de inovação e de número de patentes (Dubeux, 2015).

Entretanto, é preciso sair dessa inércia de desenvolvimento atrasado e, para isso, existem possibilidades que já estão em debate. Uma destas se refere a proposta de realizar uma transformação do modelo de exploração e desenvolvimento da Amazônia, a fim de integrar a região às novas dinâmicas da governança global, mas

> a transição para este modelo de desenvolvimento sustentável exigirá uma inovadora quarta revolução industrial específica para a Amazônia, que seja capaz de rapidamente

25. Informações sobre a trajetória das emissões de gases de efeito estufa (GEE) do Brasil podem ser consultadas no *site* disponível em: <https://goo.gl/pJ8tGo>. Acesso em: 27 jan. 2017.

26. Do original: "*Poor maintenance of the transmission lines and the absence of a widely established smart grid hinder consistent expansion of renewable electricity in Brazil*". (Viola e Basso, 2016b, p.12).

> produzir e escalonar inovações que aplicam uma combinação de tecnologias digitais, biológicas e materiais avançadas aos recursos naturais renováveis da Amazônia, ativos biomiméticos, serviços ambientais e moléculas e materiais de biodiversos.[27] (Nobre *et al.*, 2016, p. 7, tradução nossa).

Assim como o Antropoceno, a quarta revolução industrial foi pouco internalizada pelos pesquisadores brasileiros das ciências humanas. Contudo, esse é um esforço que precisa ser feito e é inevitável, pois a dinâmica da vida e das relações internacionais já está sendo guiada por essas duas forças:

> A tecnologia é central nos discursos contemporâneos de temas globais, tanto na academia como na prática. Não importa se consideramos o meio ambiente ou a economia, a cultura e os processos sociais, ou até mesmo a educação e as artes, a ciência e a tecnologia são agora participantes onipresentes nas narrativas da política mundial.[28] (Mayer e Acuto, 2015, p. 662, tradução nossa).

Quando a CQNUMC foi estabelecida, em 1992, o papel desempenhado pelos avanços das tecnologias ainda era incipiente se comparado com a atual situação, e esse dado precisa ser levado em consideração pelos atores e pela própria convenção, uma vez que altera as possibilidades. Finalmente, "é evidente que a governança global sem perspectiva histórica sobre tecnologias permanece uma promessa vazia".[29] (Mayer e Acuto, 2015, p. 680, tradução nossa).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: REPENSANDO A GOVERNANÇA GLOBAL NO ANTROPOCENO

No contexto internacional contemporâneo descrito, as organizações multilaterais tradicionais perdem gradativamente a centralidade na governança global. Diferentemente do que se imaginava no início da década de 1990, a ONU não emergiu como um ator capaz de tratar de maneira eficiente os desafios impostos pelas relações internacionais; defasagem esta que é agravada pela evolução das tecnologias da informação (TIs) e do Antropoceno. Essa perda de espaço não é conjuntural, uma vez que nem mesmo uma ampla reforma da organização, como pensada na década de 1990, seria capaz de preencher os espaços deixados por esta. Não é viável na medida em que a dinâmica do sistema internacional deixa de ser dominada exclusivamente pelos Estados – membros oficiais da organização – e pelas lógicas tradicionais de poder e ameaças. De acordo com Weiss e Wilkinson (2014, p. 213, tradução

27. Do original: "*transitioning to this sustainable development model will require an Amazon-specific Fourth Industrial Revolution innovation 'ecosystem' that is able to rapidly prototype and scale innovations that apply a combination of advanced digital, biological, and material Technologies to the Amazon's renewable natural resources, biomimetic assets, environmental services, and biodiverse molecules and materials*". (Nobre *et al*., 2016, p. 7).

28. Do Original: "*Technology is central to contemporary discourses of global affairs, in academia as much as in practice. Whether we consider the environment or economics, culture and societal processes, or even education and the arts, science and technology are now omnipresent participants in narratives of world politics*". (Mayer e Acuto, 2015, p. 662).

29. Do original: "*it is evidente that global governance without a historical perspective on Technologies remains an empty promise*". (Mayer e Acuto, 2015, p. 680).

nossa), "governança global certamente não é a continuação da política tradicional de poder".[30] Até mesmo com a forte onda de neonacionalismo desenvolvida nos últimos dois anos – particularmente na Europa, na Rússia e nos Estados Unidos –, o nível de interdependência profunda dos subsistemas econômico, tecnológico e comunicacional continua erodindo o poder dos Estados nacionais.

Nesse cenário de ampliação da leitura de poder, passando pelo poder climático (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013), assinalado ao longo do capítulo, as instituições que derivam da ONU – e que, portanto, reproduzem sua lógica – sofrem da mesma debilidade. A CQNUMC é um exemplo, uma vez que expõe a dificuldade da estrutura de tomada de decisão *top-down* e por consenso para uma agenda que deveria ser urgente, com o objetivo de garantir a segurança do sistema. Por conseguinte, a COP, realizada com periodicidade anual, reproduz a ineficiência do multilateralismo de consenso e expõe o cinismo de grande parte da comunidade internacional em lidar com a mudança do clima.

Enfim, a governança global do clima do século XXI perpassa a CQNUMC, mas vai muito além de seus limites e ainda que não haja respostas globais, é possível observar iniciativas fragmentadas, como as que foram expostas anteriormente, em uma dinâmica policêntrica.

Parte da literatura sobre a dinâmica da governança global do clima deposita um peso significativo na capacidade dos atores formais de coordenarem-se e cooperarem, a fim de encaminharem os desafios impostos pela mudança do clima. Enquanto a observação empírica, por meio da dinâmica das negociações multilaterais, se mostrou pouco eficiente no combate à crise climática, na medida em que não conseguiu criar mecanismos capazes de coordenar iniciativas de mitigação suficientes para evitar que o aumento da temperatura da terra não ultrapasse os limites seguros para a vida humana. Esse fracasso anunciado da comunidade internacional expõe as fraquezas de sistema de tomada de decisão construído no fim da Segunda Guerra Mundial, para problemas que transbordam as fronteiras nacionais e de entendimento da vida humana.

Nesse sentido, iniciativas não tradicionais para as relações internacionais emergiram nas últimas décadas, como é possível observar por meio da proliferação de mecanismos que tentam superar a inércia de ação dos arranjos multilaterais. Finalmente, a governança global é tema central para a mudança do clima, uma vez que seus efeitos já estão sendo sentidos e já há tecnologias para lidar com os desastres, mas pouco se alcançou em relação a como a humanidade vai governar essa realidade. É papel dos cientistas políticos pensarem em arranjos de como coordenar a vida humana antes que conflitos de grande intensidade aconteçam.

30. Do original: "*Global governance certainly is not the continuation of traditional power politics*". (Weiss e Wilkinson, 2014, p. 213).

REFERÊNCIAS

CLIMATE MAYORS. **Open letter to president-elect Donald Trump on climate action**. 22 Nov. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/EXVzJN>. Acesso em: 27 jan. 2017.

DAVENPORT, C. With Trump in charge, climate change references purged from website. **The New York Times**, 20 Jan. 2017. Disponível em: <goo.gl/4SnoOG>. Acesso em: 20 jan. 2017.

DUBEUX, R. R. **Desenvolvimento e mudança climática**: estímulos à inovação em energia de baixo carbono em países de industrialização tardia (1997-2014). 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FALKNER, R. A minilateral solution for global climate change? On bargaining efficiency, club benefits, and international legitimacy. **Perspectives on Politics**, v. 14, n. 1, p. 87-101, 2016.

FINKELSTEIN, L. S. What is global governance? **Global Governance**, v. 1, n. 3, p. 367-372, Sept./Dec. 1995.

FRANCHINI, M. How credible are Latin-American Intended National Determined Contributions (INDCs)? *In*: VIOLA, E. (Org). The world after the Paris climate agreement of december 2015. **Cebri Dossiê Special Edition**, v. 1, Ano 15, p. 1-72, Dec. 2015.

HOVI, J. *et al*. Climate change mitigation: a role for climate clubs? **Palgrave Communications**, v. 2, n. 16020, p.1-9, May 2016.

HURRELL, A. Sociedade internacional e governança global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 55-75, 1999.

JAEGER, J.; JOFFE, P.; SONG, R. China is Leaving the U.S. Behind on Clean Energy Investment. **World Resources Institute**, 6 Jan. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/ZTBbX3>. Acesso em: 28 jan. 2017.

KEOHANE, R. O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. Governance in a partially globalized world. **Political Science Review**, v. 95, n. 1, p. 1-13, Mar. 2001.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Power and interdependence: world politics in transition. New York: Addison-Wesley, 1977.

KEOHANE, R. O.; VICTOR, D. G. The regime complex for climate. **Perspectives on Politics**, v. 9, n. 1, p. 7-23, 2011.

LAKE, D. A. Rightful rules: authority, order, and the foundations of global governance. **International Studies Quarterly**, v. 54, n. 3, p. 587-613, 2010.

LARIONOVA, M.; KIRTON, J. J. **The G8-G20 relationship in global governance**. Surrey: Ashgate, 2015.

MAYER, M.; ACUTO, M. The global governance of large technical systems. **Millennium: journal of international studies**, v. 43, n. 2, p. 660-683, 2015.

MCGEE, J.; TAPLIN, R. The Asia-Pacific partnership on clean development and climate: a complement or competitor to the Kyoto Protocol? **Global Change, Peace & Security**, v. 18, n. 3, p. 173-192, 2006.

NOBRE, C. A. *et al*. Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 113, n. 39, p. 10759-10768, 27 Sept. 2016.

NYQUIST, S. Lower oil prices but more renewables: what's going on? **McKinsey&Company**, June 2015. Disponível em: <https://goo.gl/4OaOke> Acesso em: 28 jan. 2017.

OSTROM, E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, v. 20, n. 4, p. 550-557, 2010.

ROCKSTRÖM, J. *et al*. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, v. 14, n. 2, p. 32, 2009.

ROSENAU, J. N. **Turbulence in world politics**: a theory of change and continuity. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E-O. **Governance without government**: order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RUGGIE, J. G. What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 855-885, 1998.

SIVARAM, V.; LIVINGSTON, D. Leading from between: how California and Germany can fix the climate agenda. **Foreign Affairs**, 23 June, 2015. Disponível em: <goo.gl/S8d7xG>.

SLAUGHTER, A.-M. **A new world order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

STEFFEN, W. *et al*. Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. **Science Express**, New York**,** v. 347, n. 6223, p. 1217, 2015.

UN – UNITED NATIONS. **World urbanization prospects**: the 2014 revision. New York: United Nations, 2015.

VIOLA, E. (Org). The world after the Paris climate agreement of december 2015. **Cebri Dossiê Special Edition**, v. 1, Ano 15, p. 1-72, Dec. 2016.

VIOLA, E.; BASSO, L. O sistema internacional no Antropoceno. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 92, p. 1-18, 2016a.

_____. Wandering decarbonization: the BRIC countries as conservative climate powers. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, p. 1-22, 2016b.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Para além do mito: condições para a construção de uma liderança realista do Brasil na arena global do desenvolvimento sustentável de baixo carbono. *In:* WOISCHNIK, J. (Ed.). **Repensando a política externa brasileira**: em busca de novos consensos. Rio de Janeiro: Adenauer, 2016. (Cadernos Adenauer XVII, n. 4).

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. L. **Sistema internacional de hegemonia conservadora**: governança global e democracia na era da crise climática. São Paulo: Annablume, 2013.

WEISS, T. G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.

WEISS, T. G.; WILKINSON, R. Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change. **International Studies Quarterly**, v. 58, n. 1, p. 207-215, 2014.

_____. Change and continuity in global governance. **Ethics & International Affairs**, v. 29, n. 4, p. 397-406, 2015.

CAPÍTULO 15

DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA DO REDD+ UNFCCC NO BRASIL[1]

Guineverre Alvarez[2]
Célio Andrade[3]

1 INTRODUÇÃO

A constatação da interferência antrópica nas condições climáticas do planeta, o consequente aquecimento global e os danos observados em diversas partes do globo tornaram inadiável a busca por respostas aos problemas ambientais relacionados ao clima.

Pela comunidade internacional, uma estrutura de negociação climática global foi criada, a fim de estimular e congregar esforços políticos para conter uma ameaça comum a todos os países: o aumento da concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera. Assim, foi instituída, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro (conhecida como Rio 92), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês), que se reuniria anualmente a partir de então nas Conferências das Partes (COPs).

Com o avanço das negociações e da literatura científica, logo as florestas foram percebidas como um elemento singular para o combate ao agravamento do aquecimento global. Isso porque as florestas possuem duplo papel no ciclo do carbono (CO_2). Por um lado, sequestram carbono da atmosfera e o estocam em sua biomassa e/ou no solo; por outro, emitem GEE gerados pela sua derrubada, especialmente por meio de queimadas – que fazem com que o desmatamento seja uma das principais fontes emissoras do planeta. Assim, era necessário não

1. Trabalho resultante da tese de doutorado em administração de Guineverre Alvarez (primeira autora deste capítulo), intitulada *Desafios para Implementação do REDD+ no Brasil: análise das ameaças e oportunidades, forças e fraquezas*, defendida na Universidade Federal da Bahia (UFBA), em julho de 2016, sob a orientação de Célio Andrade (segundo autor deste capitulo).

2. Doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (2016). Mestre em desenvolvimento regional e meio ambiente. Bacharel em direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz e pesquisadora integrante do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo/UFBA).

3. Doutor em administração pela Universidade Federal da Bahia (2000). Mestre em engenharia química pela Universidade Federal da Bahia (1995). Atualmente é professor associado IV da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Professor permanente do Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA) e coordenador do Grupo de Pesquisa Governança Ambiental Global e Mercado de Carbono (Labmundo/UFBA).

só conservá-las, mas também apoiar países em desenvolvimento com florestas a conceber ou aprimorar formas de cuidar desse valioso recurso.

Dessa forma, após um lento processo de negociação, foi aprovado pela UNFCCC, na COP 15 de Copenhagen, em 2009, o mecanismo Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, que também leva em conta o papel da conservação, do manejo sustentável e do aumento de estoques de carbono na floresta: o REDD+.

O advento do Marco de Varsóvia para REDD+, na COP 19, realizada na capital polonesa em 2013, demarcou o posicionamento da UNFCCC sobre este instrumento, que deveria ser seguido por todos os países integrantes da convenção ao redor do mundo. Ao sepultar dúvidas existentes sobre a forma e os processos do mecanismo, suscitou tantas outras sobre sua implementação, especialmente sobre sua compatibilização com outras formas de REDD+ já existentes.

Esse cenário também se reflete no Brasil, em que coexistem três modalidades de REDD+ com características distintas (projetos locais, programa jurisdicional/subnacional e estratégia nacional). O país tem sido observado com atenção pela comunidade internacional, pois é pioneiro na implementação do REDD+ UNFCCC e, ainda, da modalidade de programa jurisdicional gestada no ambiente do mercado de carbono voluntário (MCV), além de abrigar destacadamente projetos locais de REDD+. As experiências e os dilemas aqui vividos e a forma como serão enfrentados podem gerar reflexos para o mecanismo ao redor do mundo, em especial para a governança global do clima, que tem apostado no REDD+ como uma oportunidade para que países com economia em desenvolvimento possam cuidar de suas florestas, a partir de financiamento baseado em resultados a cargo, especialmente, de países economicamente desenvolvidos.

Assim, este capítulo foi traçado com o objetivo de analisar as interfaces entre o posicionamento do Brasil nas COPs e as iniciativas nacionais relacionadas ao REDD+, para, então, descortinar os desafios da governança do REDD+ UNFCCC no Brasil.

Para tanto, inicia-se por esta introdução, seguida da seção 2, que apresenta o principal mecanismo internacional vigente da UNFCCC para enfrentar o aumento da concentração de GEE na atmosfera a partir das florestas: o REDD+. A seção 3 direciona esse estudo para o Brasil, ao analisar o posicionamento do pais nas COPs, suas iniciativas relacionadas ao REDD+, bem como as outras modalidades de REDD+ coexistentes no país. Os desafios para a governança do REDD+ UNFCCC no Brasil são discutidos na seção 4. Em seguida, na seção 5, os comentários finais apresentam aspectos específicos para uma boa governança de REDD+ no país.

2 O MECANISMO DE REDUÇÃO DAS EMISSÕES POR DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO FLORESTAL (REDD+) NA UNFCCC

No período 2001-2010, o desmatamento e a degradação em floretas foram responsáveis pela emissão de 3,9 bilhões de toneladas de carbono por ano. A mais recente estimativa da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2015) sobre emissões globais de carbono por essas atividades mostrou uma redução nas taxas de 25% entre os períodos 2001-2010 e 2011-2015 – passando para 2,9 bilhões de toneladas de CO_2 por ano.

Carvalho (2010) opina que a relevância das florestas na mitigação da crise climática é devido ao fato de que a redução de emissões florestais é uma opção mais barata do ponto de vista econômico e político, considerando a atual vigência de um sistema econômico apoiado em uma estrutura energética dependente de combustíveis fósseis.

Para além dessa perspectiva, é preciso destacar que os serviços fornecidos pelas florestas são diversos e dependem de suas características e formas de uso, mas podem ser sumarizados em: de biodiversidade, hidrológicos, de estabilização climática, de armazenagem de informações genéticas, produtos não madeireiros e de sequestro de carbono (Bishop e Landell-Mills, 2002). Ainda, diversos grupos de *stakeholders* tendem a perceber um diferente conjunto de benefícios oriundos desses serviços, atribuindo maior ou menor importância de acordo com suas próprias preferências e prioridades (Pagiola, 2002).

O tema de redução de emissões por desmatamento em países em desenvolvimento e as abordagens para estimular ações foram oficialmente introduzidos na agenda da UNFCCC por Papua-Nova Guiné e Costa Rica na COP 11, em 2005.[4] Àquela época, a proposta era pagar aos países tropicais por manterem as suas florestas em pé, a fim de reduzirem as emissões por desmatamento (RED) em seu território. Para Mattsson (2012), com o passar do tempo e das tentativas de implementação, observou-se que a ideia não era tão simples, rápida, barata e viável como se alardeava e esperava.

Enquanto Nova Guiné e Austrália defendiam a contabilidade de carbono em um sistema de mercado, o Brasil liderou posição contrária e manifestou resistência à inserção da modalidade do desmatamento evitado nos mecanismos de mercado, argumentando pela necessidade de se reduzirem nos países as emissões provenientes de combustíveis fósseis antes de se pensar nas florestas (Ostwald *et al.*, 2008) e por razões de soberania nacional sobre os recursos naturais em seu território (Angelsen e Mcneill, 2013).

4. O documento original está disponível em: <https://goo.gl/x2X5PL>.

Na COP 13 de Bali, em 2007, foi adotado o Plano de Ação de Bali (Bali Action Plan), que estabeleceu uma estrutura formal para as negociações pós-Quioto – ou seja, sobre medidas de cooperação de longo prazo, com início imediato até 2012 e posteriormente (Decisão 1/CP.13, parágrafo 1). Neste momento, a modalidade de degradação florestal foi incorporada ao RED (agora REDD). Em razão das incertezas[5] ainda existentes sobre esse novo instrumento, os países com florestas tropicais foram encorajados a desenvolverem *atividades de demonstração de REDD* (*demonstration activities of REDD*), para produzirem aprendizagens e guias para melhor entendimento dos desafios a serem superados por um mecanismo de REDD.

O Acordo de Copenhagen foi o principal resultado da COP 15, realizada nessa cidade dinamarquesa em 2009. Tal acordo não tem caráter vinculante e pode mesmo ser considerado apenas uma declaração política dos países negociadores da UNFCCC sobre os princípios para frear o aquecimento global (Daviet, 2010). Na nova configuração então atribuída ao mecanismo (REDD *plus* ou REDD+), três categorias de atividades foram elegidas: *i*) redução de emissões por desmatamento e degradação florestal; *ii*) conservação e gestão sustentável das florestas; e *iii*) aumento dos estoques de carbono (Mattsson, 2012).

Para Angelsen e McNeil (2013), a inclusão dessas categorias se deu para satisfação de diferentes e complexos interesses, como de países com alta densidade florestal e baixo desmatamento e organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas (modalidade de conservação), de países que faziam uso de suas florestas (gestão sustentável das florestas) e países como Índia e China, que possuem estoque florestal em crescimento (aumento dos estoques de carbono).

Em 2010, na COP 16 de Cancun, o REDD+ foi formalmente incorporado à agenda climática da UNFCCC como um elemento de um acordo pós-Quioto, já que o fim do primeiro período de compromisso do protocolo (2008-2012) já se avizinhava. Entre as importantes decisões aprovadas na COP16, estão: um rol de salvaguardas[6] para o REDD+, sua implementação em três fases (preparação, implementação e pagamento) e que este não seria desenvolvido na modalidade de projetos locais de carbono, como é característico do mercado de carbono voluntário, mas sob uma abordagem nacional (Brasil, 2015a).

Assim, o REDD+ assumiu sua conotação atual – ou seja, de um mecanismo ou política que contempla formas de prover incentivos positivos aos países em desenvolvimento, para enfrentar as mudanças climáticas a partir de: *i*) redução das emissões derivadas de desmatamento e degradação das florestas; *ii*) aumento das

5. As incertezas eram, especialmente, de ordem metodológica e operacional.

6. Salvaguardas são definidas por Roe *et al*. (2013, p. 3) como "um conjunto de princípios, regras e procedimentos implementados para atingir metas sociais e ambientais".

reservas florestais de carbono; *iii*) gestão sustentável das florestas; e *iv*) conservação florestal (Idesp, 2013).

Na COP 17, em Durban, África do Sul, em 2011, as partes avançaram nas discussões sobre contabilização de carbono e em como os países devem organizar e compartilhar informações sobre como as salvaguardas são tratadas e respeitadas no desenvolvimento das atividades de REDD+ (Decisão 1/CP.17, UNFCCC, 2011; ROE *et al.*, 2013). A COP 18, de Doha, em 2012, trouxe poucos avanços em decisões de REDD+, e seu produto de destaque foi a criação de um programa de trabalho para avançar nas delicadas questões de financiamento.

A COP 19, em 2013, trouxe um marco que consubstanciou a evolução das tratativas até então acordadas e, assim, cunhou o Pacto de Varsóvia para REDD+ (Warsaw Framework for REDD plus), que definiu o mecanismo como um "sistema de políticas e incentivos positivos para redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, conservação, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal em países em desenvolvimento" (UNFCCC, 2013, tradução nossa).

Assim, o REDD+ UNFCCC se colocou como uma forma de abordar a questão das mudanças climáticas e a redução da emissão de GEE, a partir de uma diversidade de processos e estruturas institucionais direcionadas à gestão sustentável de florestas tropicais, em especial em países em desenvolvimento (Oliveira *et al.*, 2013a), e, nesta diretriz, ele pode ser encontrado nos programas internacionais UN-REDD Programme, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), Forest Investment Program (FIP), Global Environment Facility (GEF) e REDD+ Partnership.

O Marco de Varsóvia para REDD+ é uma compilação de decisões de caráter metodológico, financeiro e institucional, obtidas separadamente nas COPs (Decisões 9 a 15/CP 19, UNFCCC, 2013), que, juntas, fornecem um guia de como os países interessados em obter financiamentos para o REDD+ podem produzir e colher dados científicos sobre suas florestas e coordenar atividades relacionadas em nível de país, de acordo com as regras da UNFCCC. Embora represente um avanço no tema, ainda existem muitas lacunas a serem preenchidas e pontos a serem melhor esclarecidos referentes ao mecanismo.

Também em Varsóvia, foi dado o ponto final em uma contenda que já se arrastava por alguns anos. De um lado, desenvolvedores de REDD+ em nível subnacional – destacadamente, atividades-projeto de âmbito local implementadas por ONGs e programas e ações orquestradas por governos subnacionais –, que pleiteavam o reconhecimento, a inserção e a recompensa de seus esforços e sua esfera de atuação no regime climático global; do outro lado, os Estados-partes da convenção, que advogavam para si a prerrogativa soberana de definirem interna e nacionalmente suas diretrizes, suas políticas, seus programas e seus pagamentos

de REDD+. O Marco de Varsóvia foi claro ao reafirmar que as obrigações e as transações se dariam em nível nacional e que as abordagens subnacionais, *quando* e *se* praticadas, devem constituir um passo para o desenvolvimento de abordagens nacionais (Decisão 2, CP 13, Anexo, item 7, UNFCCC, 2007) e, ainda, que os pagamentos baseados em resultados oriundos de REDD+ entrarão nos países a partir do governo central.

A configuração do REDD+ como uma iniciativa de caráter nacional resultou em deixar a cargo dos países-membros descobrir e elaborar a melhor forma de implementar o mecanismo em seu território, de acordo com as circunstâncias nacionais existentes. Isso expõe e impõe, em muitos casos, a necessidade de criação ou reformulação de arranjos de governança de formas ainda não conhecidas ou testadas, uma vez que a implementação do mecanismo é algo relativamente recente ao redor do mundo. Isto porque diversos atores compõem a arena de REDD+ nas esferas internacionais, nacionais e subnacionais – como "ministérios, órgãos governamentais, ONGs de desenvolvimento e ambientais; organizações de defesa de povos indígenas, grupos de negócios, partidos políticos, organizações de pesquisa, *thinktanks* e representantes de pessoas dependentes das florestas" (Brockhauss e Angelsen, 2013, p. 21). Tais atores, por empenharem suas forças – obviamente com assimetrias de poder –, durante o longo processo de criação do mecanismo, esperam também serem inseridos no seu processo de implementação nacional e contemplados com fluxos financeiros internacionais captados para o REDD+.

Aliadas a esse delicado e intrincado mosaico de atores, estão as causas de desmatamento em países em desenvolvimento. De forma geral e não exaustiva, podem-se citar como motivações comuns: falhas de mercado (subvalorização de serviços de ecossistemas); incentivos negativos (como subsídios agrícolas) (Saporta, 2008); falta de políticas de preservação coerentes; fraca presença institucional para aplicação da legislação florestal; demanda por terra para produção de *commodities* para o comércio exterior (May, Millikan e Gebara, 2011); mineração e extração de madeira ilegais (Capella e Sandoval, 2010); expansão da agricultura e de infraestruturas de expansão – como construção de estradas e urbanizações (Mattsson, 2012); a longa história de colonialismo e estruturas econômicas pós-coloniais que fazem economias baseadas em recursos naturais algo comum (Thompson, Baruah e Carr, 2011); falta de alternativas de renda de comunidades que subsistem de subtração ilegal de madeira nativa; uma governança frágil; entre outras.

Esse desafio de harmonizar diferentes atores, interesses e conjunturas político-espaciais (internacionais, nacionais, subnacionais e locais) parece uma missão grandiosa demais para uma proposta internacional que foi longamente gestada e ensaiada. Contudo, Lederer (2011, p. 1905) pontua que, embora o REDD+ esteja longe de ser uma proposta perfeita e capaz de exclusivamente salvar o mundo dos impactos das mudanças climáticas, e ainda que erros não intencionais e

desconexões entre teorias e práticas possam ocorrer, o mecanismo ainda assim tem possibilidade de superar medidas anteriores de conservação de florestas, uma vez que é quantitativamente maior e qualitativamente diferente de seus predecessores.

Observar como o REDD+ é posto em prática – ou seja, sua construção e implementação em determinado país – suscita uma série de questões nos campos institucional, político, econômico, social, cultural, de governança e ainda mais. Na seção 3, será apresentada a evolução do REDD+ no Brasil, um dos primeiros e mais avançados países no mundo a implementar tal mecanismo, como também as interfaces entre o posicionamento do Brasil nas COPs e as iniciativas nacionais relacionadas ao REDD+

3 O REDD+ NO BRASIL: EVOLUÇÃO, POSICIONAMENTO NAS COPS E INICIATIVAS NACIONAIS

Na perspectiva internacional, cerca de 65% do potencial mundial de mitigação de GEE do setor florestal está nos trópicos e 50% deste total pode ser atingido pela redução das emissões causadas pelo desmatamento (Nabuurs *et al*., 2007). O Brasil abriga mais de um terço das florestais tropicais do planeta, cobrindo o bioma Amazônia cerca de 49% de seu território (Brasil, 2014), além de ainda contar com outros biomas (Cerrado, Caatinga, Pantanal, Pampas e Mata Atlântica), com suas peculiaridades e riquezas de biodiversidade próprias.

A modalidade de uso do solo, mudança de uso do solo e florestas tem, historicamente, produzido significativas contribuições para emissões de GEE no Brasil. O relatório da FAO (2015), que encontrou redução de 25% de emissões globais de carbono do setor florestal no período 2011-2015 – em relação ao período 2001-2010 –, mostrou que o Brasil foi, sozinho, responsável por mais de 50% da diminuição destas emissões globais, com reduções do desmatamento líquido em quase um terço no período 2005-2006 e metade no período 2010-2011.

Contudo, no primeiro semestre de 2015, o Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), através de seu sistema de monitoramento de uso do solo na Amazônia Legal, registrou um aumento mais acentuado de desmatamento e degradação florestal na região: em janeiro de 2015, foi detectado crescimento de 169% em relação a janeiro de 2014, e, nesse período, a degradação florestal aumentou em incríveis 1.116% (Fonseca, Souza Junior e Veríssimo, 2015).

Esse quadro reascende o alerta para a delicada e complexa questão do desmatamento e questiona a capacidade do governo brasileiro de controlar essas ações na região, de atingir as metas de redução de GEE assumidas nacional e internacionalmente perante a UNFCCC e, ainda, em relação ao seu recente destaque nas negociações climáticas internacionais no terreno das Nações Unidas (Alvarez, 2016).

Conjunturas políticas e de mercado têm um papel histórico nas taxas de desmatamento na Amazônia. A expansão da fronteira da pecuária – que tem gerado "substantiva lucratividade privada" a seus desenvolvedores (Margullis, 2003, p. 24) – e do cultivo de soja responderam, na primeira década dos anos 2000, por cerca de 25% do produto interno bruto (PIB) nacional (Gouvello, 2010). Ambas as atividades, associadas às demandas nacional e internacional por novas *commodities* do agronegócio, à construção de novas rodovias e grandes obras de infraestrutura, ao processo de imigração e crescimento populacional, à fraca aplicação (*enforcement*) da legislação florestal e à baixa presença institucional, têm sido apontadas como os principais vetores de desmatamento da Amazônia brasileira (Gouvello, 2010, p. 22; May, Millikan e Gebara, 2011, p. 59; Imazon, 2014) e se apresentam como persistentes desafios à mudança de um paradigma de desenvolvimento.

Castro (2012) também acrescenta à lista de desafios a pressão que empresas transnacionais e organismos multilaterais têm realizado no âmbito político para obter reformas legais e institucionais que abram a região e seus recursos à economia mundial. Internamente, participam ainda desse jogo de forças – com sensíveis assimetrias – as comunidades e os povos tradicionais que vivem na e da floresta, como ribeirinhos, quilombolas e populações indígenas. Embora tenham alcançado nos últimos anos maior inserção no debate nacional e internacional sobre redução do desmatamento e proteção das florestas e seus direitos, esses grupos ainda possuem pouca força no jogo climático.

A partir dos anos 2000, algumas mudanças no cenário nacional modelaram a posição brasileira no tabuleiro climático internacional e a internalização deste, como a entrada em vigor do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), constituído pelo conjunto das unidades de conservação (UCs) federais, estaduais e municipais, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, recuperar ou restaurar ecossistemas degradados e valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica (Brasil, 2000).

Ao definir sua política para áreas protegidas através do SNUC, o Brasil passou a ser, dez anos depois, a "quarta maior superfície terrestre coberta por unidades de conservação no mundo" (Medeiros *et al.*, 2011, p. 9). Embora o SNUC tenha ampliado a área de cobertura desde sua implantação, o sistema tem sofrido na atualidade com orçamento diminuto, falta de pessoal e insuficiência de conselhos gestores e planos de manejo. Segundo o Greenpeace,[7] o orçamento destinado ao SNUC é dramaticamente insuficiente para a manutenção das unidades de conservação – em 2013, foram destinados apenas R$ 3,00 por hectares de área protegida –,

7. Veja mais em: *SNUC é insatisfatório após 14 anos*. Greenpeace Brasil, 24 jul. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/jAzCzV>.

que ainda padecem de falta de pessoal – em média, um funcionário para cada 170 mil ha nas UCs federais – e falta de planos de manejo e conselhos gestores.

A partir de 2003, o Projeto Prodes – Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que monitora sistematicamente o desmatamento na Amazônia Legal desde 1988, ganhou sua versão digital e passou a disponibilizar seus dados na internet e permitir, assim, maior transparência e acompanhamento dos resultados efetivos de políticas e ações de controle do desmatamento amazônico adotadas no país. No ano seguinte, o Inpe inaugurou seu Sistema Deter – Detecção de Desmatamento em Tempo Real, que age emitindo alertas de alteração na cobertura florestal, enviando dados aos órgãos responsáveis pela fiscalização na região (Inpe, 2015).

Ainda em 2004, entrou em vigor o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), plano originado do Grupo Permanente de Trabalho Interministerial Amazônia Legal – total de treze ministérios –, criado pelo governo federal em julho de 2003, com a atribuição de propor medidas e coordenar ações que visem à redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal (Brasil, 2014).

O PPCDAm tem o objetivo de promover a queda contínua das taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, em direção ao desmatamento ilegal zero, por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, bem como fomento a atividades produtivas sustentáveis, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado (Brasil, 2011). Lima (2009) nos conta que este plano foi inovador por congregar um grande número de ministérios – antes, as questões ambientais eram apenas da alçada do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – e por trazer um conjunto de ações integradas para o "monitoramento, a fiscalização, o controle ambiental e o ordenamento territorial na região, mobilizando vários órgãos e autarquias em ações conjuntas" (Lima, 2009, p. 140).

Pode ser creditado ao PPCDAm a fundação política para que fosse adotada no país suas metas voluntárias de redução de emissões de GEE, em 2009 (Carvalho, 2012). Os governos estaduais/subnacionais amazônicos também participam do projeto, por meio dos planos estaduais para prevenção e controle do desmatamento (PEPCDs).

Em 2005, na COP 11 de Montreal, o Brasil se posicionou contra uma abordagem de mercado para a inclusão da modalidade de desmatamento evitado na pauta da UNFCCC; posição que já vinha defendendo nos bastidores de negociação. O país entendia que essa fórmula não enfrentava de fato a base do

problema de geração de GEE nos países poluidores, que se daria pela adoção de soluções domésticas, especialmente relacionadas a combustíveis fósseis (Ostwald, 2008). O bloqueio gerado pelo Brasil da inclusão das florestas no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no passado já havia gerado ao país a perda da oportunidade de se destacar neste instrumento, uma vez que tinha grandes reduções a alcançar através do combate ao desmatamento em solo nacional, como mais tarde se provou (Alvarez, 2016).

Ao analisar a posição do Estado brasileiro nas negociações internacionais sobre clima e florestas, Carvalho (2012) identifica que o país adotou uma postura diferenciada a partir de 2006, quando apresentou na COP 12, em Nairóbi, sua proposta para um fundo internacional para incentivos positivos para a redução do desmatamento.[8] Essa mudança acompanhou uma transformação já sentida no quadro político doméstico, que apresentava o crescente fortalecimento e aumento da presença do MMA no jogo de tomadas de decisões, com sua marcada opção de integrar estratégias de mitigação à governança florestal nacional.

Em 2006, foi aprovada no ambiente doméstico a Lei das Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006), que dispõe sobre a gestão das florestas públicas para a produção sustentável, institui na estrutura do MMA o Serviço Florestal Brasileiro – com a missão de promover o uso econômico e sustentável das florestas – e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – proposto para fomentar o desenvolvimento de atividades florestais sustentáveis no Brasil e promover a inovação tecnológica no setor.

Em 2007, na COP 13, quando o REDD+ foi incorporado nas ações climáticas globais por meio do Plano de Ação de Bali, o Brasil anunciou, junto com China e África do Sul, sua intenção de adotar compromissos voluntários de redução de emissões – países com economia em desenvolvimento não possuem metas obrigatórias de redução de emissões a cumprir. Nesse ano, no Brasil, o Inpe colocou em funcionamento mais uma ferramenta para acompanhar as mudanças de atividades de uso do solo na Amazônia Legal: o Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira (Degrad), um sistema para mapear ocorrências de degradação – ou seja, monitorar áreas em processo de desmatamento, mas que ainda não tiveram sua cobertura florestal totalmente removida.

No final de 2008, às vésperas da COP 14, em Poznan, o governo brasileiro anunciou um conjunto de estratégias nacionais para combater o desmatamento na Amazônia – mais tarde convertidas na Política Nacional sobre Mudança do

8. A proposta não foi acatada na convenção, mas marcou a posição do país em não apoiar um esquema de compensação de emissões (*off-set*), apontando para a necessidade de continuidade e evolução das negociações. Posteriormente, o Brasil criou o seu Fundo Amazônia, que materializou no ambiente nacional a proposta não acolhida na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

Clima (PNMC). Também em 2008, foi criado no Brasil o Fundo Amazônia, um mecanismo financeiro não atrelado à UNFCCC, com a missão de captar doações para investimentos "não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável no bioma amazônico" (Decreto nº 6.257, art. 1º Brasil, 2007). O fundo foi decisivo para posicionar o Brasil como um proponente na arena florestal da convenção, dado o seu pioneirismo como um esquema de pagamento por *performance* para redução do desmatamento (Carvalho, 2012).

A Política Nacional de Mudanças Climáticas brasileira foi aprovada em 2010 e estabeleceu planos setoriais para redução de emissão de GEE nos setores de energia, indústria, mineração, transporte, siderurgia e agricultura e, ainda, planos de controle e prevenção do desmatamento nos biomas nacionais – no primeiro semestre de 2015, já se encontravam em vigor o PPCDAm, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Caatinga (PPCaatinga).

Observa Seroa da Motta (2011, p. 40) que as metas nacionais de redução de emissões de GEE do Brasil estão "concentradas no controle do desmatamento", uma vez que na PNMC o país se comprometeu a reduzir voluntariamente suas emissões de carbono provenientes de desmatamento na Amazônia Legal em taxas de 36% a 39%, em relação às emissões projetadas até 2020, e foram previstos planos de ação para combate ao desmatamento nos biomas nacionais (Brasil, Lei nº 12.187/2010). Em 2012, o país já havia reduzido 41% de suas emissões de GEE no que concerne aos níveis de 2005 (Brasil, 2014).

O Fundo Clima (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima) foi regulamentado no Brasil em 2010, com o objetivo de ser a principal ferramenta da PNMC para o financiamento de ações de enfrentamento às mudanças do clima. O seu propósito é a captação de recursos de origens diversas para financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução dos impactos da mudança do clima (mitigação) e, também, à adaptação a seus efeitos. Entre as modalidades elegíveis, encontram-se algumas relacionadas à redução do desmatamento, à recuperação de áreas degradadas e à restauração florestal.

Nas COPs 16, 17 e 18 (2010 a 2012, em Cancun, Durban e Doha, respectivamente), o Brasil manteve sua posição e trabalhou no sentido de conseguir a continuidade do Protocolo de Quioto para além de 2012 sob sua formatação original: atribuir compromissos de redução de emissões apenas para países desenvolvidos, e não para os em desenvolvimento (Viola, 2013; Gamba e Ribeiro, 2013). Internamente, o período 2010-2012 marcou o início do processo de elaboração oficial da Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques

de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+) no Brasil, a partir da constituição de diálogos interministeriais e com a sociedade civil, bem como organizações públicas e privadas, via grupos de trabalhos temáticos.

Em 2011 e 2012, o Brasil discutia e votava nacionalmente reformas em seu Código Florestal, movimentado pelo *lobby agrobusiness*, que aproveitava a diminuição do desmatamento na Amazônia para pressionar governo e parlamentares no sentido de relativizar as restrições ao uso da propriedade nesse bioma. Soares Filho *et al*. (2014) estimam que as mudanças ocorridas no Código Florestal – que afrouxaram as restrições para reserva legal e áreas de preservação permanente (APPs) e adotaram anistia a desmatamentos recentes, entre outros – possam gerar um grande impacto na conservação da biodiversidade e em programas de restauração florestal.

Em 2012, foi constituído no âmbito do MMA um painel técnico de especialistas em REDD+ da sociedade brasileira para tratar do tema de salvaguardas. Esse grupo apresentou os resultados do seu trabalho por meio de uma versão preliminar da ENREDD+ para o país. Ainda nesse ano, entrou em vigor a lei que instituiu o Cadastro Ambiental Rural (CAR); implementado em 2014, trata-se de um registro público eletrônico de abrangência nacional, de caráter obrigatório para todos os imóveis rurais, "com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento" – Lei nº 12.651, art. 29 (Brasil, 2012). A relevância dessa medida se dá em razão de que a regularização fundiária e o licenciamento de propriedade rurais têm sido apresentados como gargalos para implementação de políticas e programas de pagamento e/ou compensação por serviços ambientais no Brasil (Wunder *et al*., 2009), motivo pelo qual a criação do CAR foi celebrada como um importante pré-requisito para o REDD+ em terras privadas (Brasil, 2015a).

Na COP 19, em 2013, na cidade de Varsóvia, o Brasil mostrou que suas posições evoluíram através do tempo, mas a base do conceito se manteve. Assim, reiterou que o setor florestal é uma prioridade e que merece ser tratado no âmbito da questão das responsabilidades diferenciadas de cada país e que, neste contexto, o REDD+ é um mecanismo de incentivo para que o desenvolvimento continue com mitigação de GEE no setor florestal. Em junho de 2014, em Bonn, em um dos encontros preparatórios para as COPs anuais, o Brasil foi o primeiro país a entregar oficialmente à UNFCCC seu nível de referência de emissões florestais (Frel), importante e imprescindível documento para a implementação do REDD+ no país.

Em dezembro de 2014, na COP 20, em Lima, embora ainda três itens tenham ficado pendentes de resolução na agenda REDD+, o Brasil clamou pela entrada em vigor imediata do mecanismo, sustentando que as negociações já haviam se

materializado suficientemente no Pacto de Varsóvia para REDD+ e que o momento era de implementação efetiva do mecanismo. Em dezembro de 2015, na COP 21, de Paris, foi decidido na UNFCCC que não há necessidade de mais orientações para o REDD+ e que os países já poderiam iniciar seus processos de preparação e implementação do mecanismo.

Assim, em novembro de 2015, às vésperas da COP 21, foi criada no Brasil a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), com o objetivo de implementar no país um REDD+ segundo as diretrizes da UNFCCC (REDD+UNFCCC, portanto); mais especificamente, de

> coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia Nacional para REDD+ e por coordenar a elaboração dos requisitos para o acesso a pagamentos por resultados de políticas e ações de REDD+ no Brasil, reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Decreto Presidencial nº 8.576, art. 1º – Brasil, 2015d).

A CONAREDD+ instalou a estrutura oficial de governança de REDD+ no país, formada por oito representantes de órgãos federais e com participação de outros três representantes (dois dos estados, um dos municípios e dois da sociedade civil organizada brasileira).

Em 2 de dezembro de 2015, durante a COP 21 de Paris, foi publicada[9] a Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal. A ENREDD+ se estrutura em uma abordagem nacional – diferentemente das atividades-projeto e programas jurisdicionais já existentes – e trabalha com um cronograma até 2020, ano para o qual o Brasil assumiu compromissos voluntários de redução de emissões de GEE perante a UNFCCC, nacionalmente formalizados na sua PNMC (Lei nº 12.187/2009).

Na COP 21, o governo brasileiro reafirmou seu compromisso assumido no documento *Contribuição Nacionalmente Determinada* (INDC, em inglês), apresentado à UNFCCC em setembro de 2015. Em tal documento, o país se compromete a reduzir suas emissões de GEE em 37%, até 2025, e 43%, até 2030 (ano-base 2005). Para o setor florestal e de mudanças de uso da terra, as metas se relacionam ao fortalecimento do cumprimento do Código Florestal; ao fortalecimento de políticas e medidas que visam ao desmatamento ilegal zero na Amazônia até 2030; à restauração e ao reflorestamento de florestas; e à ampliação das escalas adotadas para sistemas de manejo sustentável de florestas nativas – para desestimular práticas ilegais insustentáveis de conversão de uso do solo (Brasil, 2015b).

9. Portaria nº 370 do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

As interfaces entre o posicionamento do Estado brasileiro nos encontros anuais da UNFCCC (COPs) e as principais iniciativas nacionais relacionadas a desmatamento e ao REDD+ observadas a partir de 2000 podem ser assim colocadas (quadro 1).

QUADRO 1
Posicionamento do Brasil nas COPs e as principais iniciativas nacionais relacionadas ao REDD+ (2000-2015)

Ano	Posicionamento nas COPs	Iniciativas nacionais
2000	É resistente à inserção das florestas nos arranjos climáticos internacionais	É instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação
2001	Florestamento e reflorestamento foram aceitos para MDL nos Acordos de Marrakesh	
2003	É contra a adoção de uma abordagem de mercado para emissões florestais	Versão digital do Sistema de Monitoramento Prodes/Inpe Estabelecimento do Grupo de Trabalho Interministerial Permanente para Amazônia Legal
2004		Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal Implementação do sistema de detecção de desmatamento em tempo integral Deter/Inpe
2005	Inserção oficial do desmatamento evitado na pauta de negociações pós-Quioto da UNFCCC	
2006	Propõe a criação de um fundo internacional para incentivar a redução do desmatamento em países em desenvolvimento	Lei de Florestas Públicas Serviço Florestal Brasileiro
2007	O REDD+ integra o Plano de Ação de Bali da UNFCCC	
2007	Apresenta sua intenção de adotar compromissos voluntários de redução de emissões	Monitoramento da degradação florestal na Amazônia Degrad/Inpe
2008	Divulga um conjunto de estratégias nacionais que pretende adotar para combater o desmatamento na Amazônia (a futura PNMC)	Cria o Fundo Amazônia
2010	Manteve o posicionamento por uma abordagem de não mercado para o REDD+ e buscou alianças nesse sentido	Aprova sua Política Nacional sobre Mudança do Clima Cria o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado Regulamenta o Fundo Clima
2012		Inicia o processo da Estratégia Nacional de REDD+ Aprova o "Novo" Código Florestal
2013	A UNFCCC aprova seu *framework* para REDD+	
2014	Defendeu a implementação imediata de REDD+ em países já preparados para tanto – como o Brasil	Submete seu Frel/REL ao Secretariado da UNFCCC Implementa o Cadastro Ambiental Rural eletrônico
2015	Reiterou a necessidade de implementação imediata de REDD+ e apresentou sua ENREDD+	Aprova decreto que cria uma Comissão Nacional para REDD+ e publica sua ENREDD+

Fonte: Alvarez (2016).

Paralelo a todo esse movimento levado à frente pela esfera federal do governo brasileiro, outros processos e outras iniciativas de REDD+ se desenvolveram no Brasil. No MCV – que existe paralelamente ao mercado de carbono regulado pela UNFCCC –, permite-se que uma maior gama de atores (empresas, governos, ONGs e indivíduos) compense suas emissões através de compra e venda de reduções certificadas de emissões. Neste ambiente, não existem regulamentos formal e rigidamente estabelecidos, mas sim regras nascidas entre as interações e as negociações entre as partes (Bumpus e Liverman, 2008; Paiva *et al.*, 2015).

Por meio da venda de serviços gerados pelas florestas, os mecanismos baseados em mercado procuram influenciar as decisões dos usuários de terras de tal forma que eles percebam mais valor nos serviços ambientais do que seria possível na ausência desses mecanismos. Assim, busca-se gerar recursos de forma suficiente para aumentar os benefícios privados de conservação para os povos vivendo na e da floresta e, desta forma, mudar seus incentivos para o desmatamento – buscando uma mudança de comportamento duradoura –, além de gerar recursos que possam ser usados para financiar esforços de conservação pelo setor público e privado (Grieg-Gran, Porras e Wunder, 2005). Dessa forma, procura-se dar às "florestas em pé" a competitividade financeira necessária para vencer as forças de mercado que pressionam por sua conversão em outros usos.

Em 2012, 103 milhões de toneladas de carbono ($MtCO_2eq$) foram transacionadas no mercado de carbono voluntário; em 2013, outras 76 $MtCO_2eq$. Neste montante, está espelhada a crescente atenção global dada às florestas no ciclo do carbono e sua relação com as alterações climáticas, já que 49% desse volume foi originado de projetos florestais (Peters-Stanley e Gonzales, 2014).

No Brasil, a partir dos anos 2000, observam-se o desenvolvimento e a considerável concentração de atividades e redução de emissões de GEE provenientes do setor florestal na região amazônica, que surgiram buscando testar metodologias, desenhos e processos, e ainda gerar aprendizados variados para um novo mecanismo que nascia no cenário internacional, notadamente na UNFCCC. Estas atividades mais tarde foram denominadas de atividades de demonstração de REDD+, e muitas delas aderiram ao MCV, a fim de obter recursos para seu custeio ou sua ampliação.

Até março de 2016, foram identificados no Brasil dezesseis projetos locais de REDD+ na Amazônia brasileira, certificados ou em processo de certificação de redução de emissões de GEE para o MCV, abrangendo uma área total de 1.153.792,84 ha, assim distribuídos por estados: quatro projetos no Acre; um no Amapá; dois no Amazonas; um no Mato Grosso; seis no Pará; e dois em Rondônia. Considerando-se a distribuição das terras destinadas a projetos de REDD+ na Amazônia Legal entre os estados que a compõem, as maiores áreas estão no Pará (34%) e no Amazonas (30%), sendo que 81% do total localizados estão em terras particulares (Alvarez, 2016).

Também para o mercado de carbono voluntário, foi desenvolvido no estado brasileiro do Acre o programa jurisdicional de REDD+ com destacada visibilidade no mundo: o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais Associados a Carbono (ISA Carbono)[10] (Acre, 2012). Tal programa, que faz parte de um arcabouço mais amplo de políticas públicas estaduais iniciadas anos antes no estado, está inserido no Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (Sisa), Lei nº 2.308/2010, que, além do carbono florestal (REDD), prevê outros programas para sociobiodiversidade, recursos hídricos, regulação do clima, bem como valorização cultural e tradicional.

O objetivo do ISA Carbono é: promover a "transição para sistemas agrícolas mais produtivos que reduzem a necessidade de expansão e, assim, evitar mais desmatamento"; aumentar o "valor econômico das florestas em pé para melhorar a qualidade de vida das pessoas dependentes da floresta e aumentar a conservação das florestas"; e, por fim, "a distribuição dos benefícios por serviços ambientais" (Acre, 2014, p. 6) VCS JNR Project Description ISA Carbono Acre, 2015, p. 6, tradução nossa).

Tendo sido elaborado em uma abordagem aninhada – que permite a integração de projetos implementados níveis abaixo do jurisdicional –, o processo atual é de adoção de escalas menores, por meio da criação de subprogramas e projetos. Essa estrutura distingue o ISA Carbono de outros REDD+ no mundo, que são geralmente iniciados por projetos locais, sem um sistema que integre toda a jurisdição (Epri, 2012).

O governo acreano tem realizado parcerias nacionais e internacionais para viabilizar e fortalecer o seu programa jurisdicional de REDD+; parcerias estas que vão desde o forte apoio de ONGs e consultorias especializadas no assunto a pactos de cooperação bilateral internacional para captação ou formação de recursos – financeiros, tecnológicos e de capital humano (Alvarez, 2016).

Ainda, uma complexa estrutura de governança foi adotada para o ISA Carbono, que, após um amplo processo consultivo junto à população e a interessados (Anderson *et al.*, 2013), deu ao mecanismo uma configuração diferenciada nesta formatação jurisdicional, permitindo-o não apenas ser mais conectado às demandas e às realidades locais, mas também ser detentor de inúmeros desafios de implementação e efetividade.

Atualmente, o REDD+ percorre caminhos complexos e fragmentados que, no mercado de carbono voluntário, se fazem em planos subnacionais e na ajuda

10. Outros estados amazônicos brasileiros possuem normas ou estratégias em suas legislações estaduais sobre serviços ambientais, mudanças climáticas e REDD+, mas de forma muito incipiente e ainda longe de se configurarem um programa de REDD+. Ver mais em Alvarez (2016).

internacional, por meio de acordos bilaterais e multilaterais e de processos baseados em mercados, com atuação da sociedade civil e do setor privado. Na arena UNFCCC, o governo federal vem tomando suas decisões, e ações recentes delimitaram as configurações de um REDD+ nacional e de não mercado. Esta incompatibilidade de modalidades e orientações ainda não encontrou sua solução, e parece ainda não estar claro para os envolvidos qual será o futuro do REDD+ no Brasil, em especial dos impactos e reflexos desses contextos na(s) estrutura(s) de governança do clima existente(s) no país e fora dele.

Na seção 4, serão analisados os principais desafios para a governança do REDD+ UNFCCC no Brasil, a partir do quadro até aqui configurado, destacando pontos cruciais na ENREDD+ e na CONAREDD+.

4 DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA DO REDD+ UNFCCC NO BRASIL

A estrutura de governança adotada na ENREDD+ brasileira foi simplificada em uma esfera executiva, formada por uma comissão nacional (CONAREDD+), composta por oito representantes de órgãos federais, dois dos estados, um dos municípios e dois da sociedade civil organizada brasileira, assessorada pela Secretaria-Executiva; e uma esfera consultiva, formada por câmaras consultivas temáticas – compostas por especialistas convidados – e um grupo de trabalho técnico sobre REDD+ – direcionado para obtenção de dados referentes à mensuração, ao relato e à verificação de aspectos técnicos de REDD+.

Essa assimetria na composição da Comissão Nacional para REDD+ (duas vagas para a sociedade civil e onze vagas destinadas ao governo, sendo oito para esfera federal) tem sido criticada[11] por não refletir e contemplar na esfera deliberativa a multiplicidade de atores que compõem o cenário nacional de REDD+ – notadamente, povos indígenas, comunidades tradicionais, academia, ONGs e o setor privado –, que poderão, a convite, integrar espaços consultivos de participação, conforme o art. 3º, §§ 4º e 5º, do Decreto nº 8.576/2015. O impacto desse arranjo nas tomadas de decisões futuras ainda é algo desconhecido; porém, a diminuição do entusiasmo daqueles setores da sociedade que estão envolvidos com o REDD+ é algo a ser considerado.

Nesse ponto, tem sido criticada a baixa participação de importantes *players* nos processos de tomadas de decisão do REDD+ conduzido pelo governo federal, como ONGs socioambientais que foram pioneiras e influentes no país e no mundo nesta temática. A "descentralização da regulamentação e gestão de REDD+ entre

11. As principais críticas têm sido levantadas por grupos não governamentais que atuam na arena de REDD+ em âmbito nacional e internacional, tais como o Grupo Carta de Belém – disponível em: <https://goo.gl/dAH3TG>; a Coalizão Brasil – Clima, Florestas e Agricultura – disponível em: <https://goo.gl/hKTAKY>; e o Observatório do Clima – disponível em: <https://goo.gl/wplW3Z>.

governo federal e governos estaduais" tem sido algo perseguido por esses grupos, a fim de que as "prioridades dos estados amazônicos" sejam consideradas na ENREDD+ (GCF, 2014, p. 9). De acordo com os principais documentos aprovados e publicados pelo governo federal, tal objetivo de descentralização não parece estar no horizonte de opções.

Ainda, o baixo compartilhamento de informações de atores estatais com outros não estatais e a fraca coordenação entre os setores envolvidos também são sinalizados como pontos problemáticos na governança do REDD+UNFCCC no Brasil (Brazil *et al.*, 2015; Idesp, 2013; May, Millikan e Gebara, 2011). Essa tem sido uma característica recorrente das formas de integração da Amazônia aos programas de desenvolvimento no país, marcados por decisões *top-down*, fragmentação institucional e falta de coordenação horizontal (políticas setoriais) e vertical (entre estados) (Fatorelli *et al.*, 2015).

A composição proposta para a CONAREDD+, ainda, vai de encontro à salvaguarda de Cancun que se refere à participação plena e efetiva das partes interessadas; em particular, povos indígenas e comunidades locais. É o ponto em que se leva a questionar a capacidade inclusiva e a efetividade das representatividades nesses espaços de deliberação política; pontos fundamentais para uma governança de qualidade.

O convencimento para engajamento em REDD+ é ainda algo a ser alcançado, e as dificuldades se mostram em diversas frentes, desde a excessiva complexidade e o tecnicismo que permeiam as discussões sobre o mecanismo – que dificultam o seu entendimento –, a ruídos ou equívocos de comunicação propagados pela mídia ou por agentes despreparados ou mal intencionados, bem como à falta de credibilidade da proposta sentida por povos vivendo na e da floresta que muitas vezes já vivenciaram, no passado, fracassadas experiências.

Sintomático desse quadro foi o processo de elaboração do Sistema de Informações de Salvaguardas de REDD+ (SISREDD+) conduzido pelo governo brasileiro. Na fase de consulta pública, oportunizada via *website* no MCTI, pouca participação foi recebida pela equipe governamental encarregada. Assim, foi estendido o prazo dessa etapa, e novo processo de "chamamento" foi iniciado (Alvarez, 2016). O resultado de participação, ainda assim, foi baixo. Este exemplo mostra como no Brasil alcançar tal engajamento de *stakeholders* em nível nacional é um desafio singular e novas e adequadas formas de consegui-lo devem ser buscadas – aqui, cabe o questionamento: seria essa a via mais adequada para se conseguir que povos vivendo em florestas participem de REDD+?

A transparência também é outro ponto que se apresenta de forma delicada na conjuntura do REDD+ brasileiro. As recentes decisões trazidas na ENREDD+ expuseram de certa forma o caráter centralizador que foi adotado pelo governo

federal neste campo, talvez no intuito maior de harmonizar diferenças e desgastes já existentes com os governos estaduais e seus apoiadores, que pressionavam por um REDD+ descentralizado. Entretanto, ao proceder dessa forma, o resultado pode ser o desestímulo a maiores adesões ao mecanismo capitaneado pelo governo federal, especialmente por aqueles atores que vão vivenciar a implementação do mecanismo em campo e terão suas vidas afetadas por ele.

O REDD+, no Brasil, não tem sido produto de atuação exclusiva ou dominante dos governos – especialmente da esfera federal, que foi resistente ao mecanismo desde o seu nascedouro –, e, sim, da articulação de diversos setores da sociedade. Neste sentido, a publicação da ENREDD+ e da CONAREDD+ às vésperas da COP 21, em Paris, foi percebida como prejudicial à articulação e ao debate desses instrumentos com os atores interessados fora da arena governamental. A pouca transparência na elaboração do decreto e a ausência de consulta pública prévia a ele também têm sido questionadas por alguns grupos.[12] Todo esse cenário gera impactos na governança mais ampla do mecanismo – ou seja, para além da estrutura formalmente instituída pelo governo federal no decreto presidencial que estabeleceu a CONAREDD+.

Em outro sentido, a ENREDD+ brasileira pretende alinhar planos regionais de redução do desmatamento e da degradação florestal empreendidos pelo governo federal a uma estratégia de ação mais ampla, criando um aparato institucional para tanto, mas ainda persiste o desafio de compatibilizá-la com as iniciativas já desenvolvidas por governos subnacionais. Isso é sentido e reconhecido pelo governo brasileiro, que assume no texto de sua ENREDD+ buscar a

> coordenação das diversas políticas públicas, programas e iniciativas federais e estaduais, de entidades públicas e privadas, que contribuem para a mitigação de emissões no setor de mudança do uso da terra e florestas com vistas a alcançar os compromissos estabelecidos pelo país (Brasil, 2016, p. 17).

Some-se a isso o posicionamento claro do governo brasileiro em não adotar mecanismos de mercado ou de compensação de emissões de países industrializados na sua estratégia nacional. Assim, o art. 6º dispõe que "pagamentos por resultados REDD+ e seus respectivos diplomas não poderão ser utilizados, direta ou indiretamente, para cumprimento de compromissos de mitigação de outros países perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima", e o art. 7º dispõe que tal diploma "não gerará direitos ou créditos de qualquer natureza" (Brasil, 2015d).

12. Idesam – Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. *Especialistas do OC questionam decreto que cria Comissão Nacional de REDD+*. 28 nov. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/T2hxFv>.

A estrutura hierárquica concebida para o REDD+ pela UNFCCC é determinante nesse cenário, visto que, ao definir-se uma escala de implementação nacional – e não por projetos ou jurisdições –, centralizou-se na esfera nacional o caráter deliberativo e executor de REDD+, fazendo com que os demais níveis (projetos e jurisdicionais) ficassem subordinados às decisões tomadas no campo federal. No entanto, não foi definido na ENREDD+ *como* e *se* os atuais projetos, planos, políticas e programas de REDD+ existentes nos níveis estadual e municipal serão reconhecidos e integrados à estrutura nacional do mecanismo.

Assim, a ENREDD+ serviu para definir e reforçar internamente a hierarquia de poder nessa arena, uma vez que o REDD+ UNFCCC é centralizado em um governo nacional, sendo este o único admitido para tratar com a convenção – e não estados, jurisdições, municípios etc. Dessa forma, e a partir dessa prerrogativa, o governo pôde determinar a não adesão a uma via de mercado para o REDD+, afastando uma pressão que sofria internamente, em especial por governos estaduais e grupos envolvidos com esquemas de certificação do mercado de carbono Voluntário.

Ao vetar peremptoriamente a participação do Brasil em mecanismos de mercado internacionais, o decreto instalou uma situação delicada e até conflituosa com os governos subnacionais amazônicos, que têm alicerçado suas ações de REDD+ com vistas a um mercado de carbono, com marcos legais já consolidados em leis estaduais (no Acre, sob a Lei Estadual nº 2.308, de 22 de outubro de 2010, e no Mato Grosso, com a Lei Estadual nº 9.878, de 7 de janeiro de 2013).

No ambiente do MCV, ainda, é possível observar uma maior possibilidade de participação do setor privado, seja como titular de terras, seja como agente financiador ou mesmo proponente dos projetos (Paiva *et al.*, 2015; Andrade e Oliveira, 2015). Esse diferencial da abordagem de mercado sempre foi apontado como um ponto positivo do MCV, e a presença de atores privados já é uma realidade nos projetos locais de REDD+ na Amazônia brasileira (Alvarez, 2016).

Na arena de negociações climáticas internacionais da UNFCCC, o Brasil tem sido um *player* influente e estratégico. A resistência do governo federal brasileiro em aceitar uma abordagem de mercado ou não nacional (subnacional ou de projetos) para o REDD+ e as articulações que vem travando para isso têm, até o momento, obtido sucesso. O Marco de Varsóvia não contemplou abordagens subnacionais e uma via de mercado para REDD+. Embora não descartado totalmente, esse marco foi redirecionado a ambientes menores de discussão na UNFCCC, e são pequenas as chances atuais de este ser aprovado. A adoção pelo Brasil, na COP 14 e, mais recentemente, na COP 21, de compromissos voluntários de redução de emissões de GEE perante a UNFCCC e a apresentação de um conjunto de medidas a serem adotadas nacionalmente para cumprimento dessas metas reforçam a credibilidade do país neste ambiente.

No espaço internacional do REDD+ no mercado de carbono voluntário, o Brasil também vem se destacando, seja pelo número de atividades-projeto que abriga, seja pelo pioneirismo na adoção de abordagens jurisdicionais. Enquanto foi celeiro para o surgimento e o teste de novas metodologias do MCV, o Brasil desbravou e consolidou espaços que, na atualidade, se acham perturbados pela possibilidade de não serem respeitados e/ou integrados na abordagem nacional de REDD+ que o país adota.

A seguir, serão tecidos comentários finais sobre desafios específicos para o alcance de uma boa governança do REDD+ UNFCCC no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A UNFCCC é o espaço político internacional de governança climática mais destacado na atualidade, consideradas sua intensidade, participação e complexidade de discussões (Carvalho, 2010). Como Estado-membro da convenção, o Brasil tem tentado se estabelecer como protagonista nas negociações sobre florestas e clima, mas ainda enfrenta o desafio de conciliar as diretrizes internacionais – derivadas de longos e delicados jogos políticos de consenso entre países com diferentes influências e interesses – com a configuração geopolítica diversa que possui em seu próprio território. Os desafios para o país na governança global do clima em uma agenda REDD+ UNFCCC se ligam a tais contextos internos e externos.

Instituições e sistemas criados para o REDD+ devem possuir boa governança, especialmente em relação à transparência, inclusão nas tomadas de decisão e responsabilização de *stakeholders*. Entretanto, importantes desafios de governança são apontados por alguns estudiosos, implementadores e gestores de REDD+, tais como:

- participação de *stakeholders* nos processsos de tomada de decisão e na implementação da decisão tomada (Cadman *et al.*, 2016);
- integridade financeira de REDD+ (Martin, 2014);
- fraca capacidade de governos locais (Oliveira *et al.*, 2013a); e
- má coordenação institucional, falta de responsabilização pelas decisões de *stakeholders*, falta de acesso do público a informações sobre o uso de recursos naturais e oportunidades limitadas a participação do público na gestão florestal (Williams, 2013).

O conjunto de medidas adotadas pelo governo federal brasileiro – notadamente, a partir da década de 2000 – para gerir suas florestas e enfrentar o desmatamento na Amazônia foi fundamental para a estruturação do REDD+ UNFCCC na esfera nacional e para a pavimentação da governança do mecanismo. Por um lado, a grande diversidade de programas, leis e políticas de combate ao desmatamento em nível

federal fornece alicerces robustos para ações de enfrentamento ao desmatamento e mudanças climáticas no Brasil e o diferencia de outros países com grandes acervos florestais – especialmente na América do Sul. Por outro lado, cria também um quadro de governança complexo, fragmentado e por vezes sobreposto, que traz impactos negativos a todo o painel nacional de REDD+, ocasionando, muitas vezes, duplicação desnecessária de esforços, conflito de competências, desgastes institucionais e lacunas de atuação.

Korhonen-Kurki *et al*. (2014) analisaram doze países ao redor do mundo com o REDD+ e encontraram que, em relação à governança, os três países bem-sucedidos na elaboração e/ou implementação do mecanismo (Brasil, Vietnã e Indonésia) têm uma forte apropriação nacional sobre os processos políticos do mecanismo (instituições nacionais assumem a liderança); realizaram mudanças institucionais anteriores às políticas de REDD+; possuem efetivas coalisões/alianças entre diferentes atores; e que a inclusividade nos processos políticos desempenha apenas um papel menor no resultado geral dos modelos de governança adotados.

Contudo, a participação e a integração de grande parte da sociedade civil em diferentes níveis do governo, bem como parcerias mais sólidas entre os setores público e privado, são quadros necessários para que governos desempenhem de forma melhor os desafios de implementação trazidos por novos mecanismos de mitigação de mudanças climáticas (Oliveira, 2013b).

Em um contexto de REDD+, Oliveira *et al*. (2013a) entendem que regimes de governança mais participativos e com perfil inclusivo tendem a ser mais eficazes que aqueles excludentes. Nesse sentido, entendem Cadman *et al*. (2016), para quem as soluções rápidas encontradas em regimes de participação limitada tendem a não sobreviver ao decurso de prazo e alcançam resultados menos positivos, visto que os *stakeholders*, que podem ter sido a causa do problema, foram excluídos da sua solução. Em um modelo de governança em que há centralização da tomada de decisões e da prerrogativa de implementação, se à primeira vista pode parecer uma força do plano de ação federal, pode também resultar no enfraquecimento do mecanismo. Isso porque o REDD+ ainda possui inúmeros questionamentos e desafios no Brasil que a ENREDD+ não conseguiu superar. Como a literatura tem apontado, em uma governança em que há participação diferenciada (decisores políticos com mais acesso e influência do que os que operam na própria floresta), é pouco provável que se atinjam resultados de mudanças de comportamentos duradouros e com reduções substanciais de emissões de GEE (Wettestad, 2001; Cadman *et al*., 2016).

As lacunas e as limitações na Estratégia Nacional de REDD+ vistas aqui – e a forma como serão superadas – podem comprometer os esforços já empreendidos e consolidados pelo próprio governo federal e por estados como o Acre e atores privados, que têm se pautado desde o início por uma abordagem de mercado para

o REDD+. Embora busquem uma abordagem diferente para captação de recursos (mercado *versus* fundos), as iniciativas para além daquelas do governo federal devem ser levadas em conta pelo ganho de aprendizagem já alcançado. Um possível isolamento do governo federal não traria ganhos ao Brasil.

Ainda, já é conhecida a força que atores privados podem ter nos espaços políticos internacionais e nacionais, influenciando acordos e legislações em vários níveis, a fim de resguardar seus interesses, o que não se dá de forma diferente na agenda climática (Andrade e Oliveira, 2015). Assim, é preciso encontrar melhores formas de integrar o setor privado na proposta de governança de REDD+ – e não só para projetos locais, como no Brasil se tem observado, conforme Alvarez (2016) –, a fim de que sejam melhor aproveitados o capital de que dispõem para investimentos, o *know-how*, a força política e o caráter inovativo que possuem.

Uma boa governança de REDD+ requer, muitas vezes, mudanças em leis, processos e instituições existentes, uma vez que seu sucesso depende menos de questões técnicas do que do funcionamento dos mecanismos de governança em todos os níveis (Lederer, 2011). A partir do Brasil, é possível vislumbrar desafios para a governança do REDD+ UNFCCC situados na significativa e eficaz participação das partes interessadas/afetadas nos processo de tomada de decisão; na harmonização com experiências de REDD+ existentes e, em decorrência, na estruturação de uma governança multinível – que observe programas jurisdicionais e projetos locais; na inserção de atores privados, tornando atrativa a participação desses *players*; e na coordenação entre políticas, programas e iniciativas.

No plano global, é preciso que o país prove que é capaz de superar os obstáculos internos de implementação e execução do mecanismo, para que reforce e amplie sua capacidade de influenciar e propor no principal ambiente de negociações do regime internacional do clima.

REFERÊNCIAS

ACRE. Governo do Estado do Acre. **Construção participativa da Lei do Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais (Sisa) do estado do Acre**. Rio Branco: Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais, 2012.

_____. Governo do Estado do Acre. **Programa Isa Carbono do Acre**: Programa Jurisdicional Subnacional de Incentivos a Serviços Ambientais do Carbono do Estado do Acre, Brasil. Rio Branco: Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais, 2014.

ALVAREZ, G. **Desafios para implementação do REDD+ no Brasil**: análise das ameaças e oportunidades, forças e fraquezas. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

ANDERSON, A. *et al*. **O Sistema de incentivos por serviços ambientais do estado do Acre, Brasil**: lições para políticas, programas e estratégias de REDD jurisdicional. Brasil: WWF Brasil, 2013.

ANDRADE, J. C. S.; OLIVEIRA, J. A. P. The role of the private sector in global climate and energy governance. **Journal of Business Etichs**, v. 130, n. 2, p. 375-387, 2015.

ANGELSEN, A.; MCNEILL, D. A evolução de REDD+. *In*: ANGELSEN, A. *et al*. (Eds.). **Análise de REDD+**: desafios e escolhas. Bogor: Cifor, 2013.

BISHOP, J.; LANDELL-MILLS, L. Forest environmental services: an overview. *In*: PAGIOLA, S.; BISHOP, J.; LANDELL-MILLS, L. (Eds.). **Selling forest environmental services**: market-based mechanism for conservation and development. New York: Earthscan, 2002.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: <https://goo.gl/TwlH0>.

_____. Decreto nº 6.257, de 19 de novembro de 2007. Dá nova redação aos arts. 4º e 5º do Decreto nº 6.042, de 12 de fevereiro de 2007, que altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, disciplina a aplicação, acompanhamento e avaliação do Fator Acidentário de Prevenção e do Nexo Técnico Epidemiológico. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/zXK5G0>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. **REDD+**: documento-síntese com subsídios de múltiplos atores para a preparação de uma estratégia nacional. Brasília: MMA, 2011.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/8C928P>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Brazil's submission of a forest reference emission level (Frel) for reducing emissions from deforestation in the Amazonia biome for REDD+ results-based payments under the UNFCCC**. Brasília: MMA; MCTI, 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. **Sumário de informações sobre como as salvaguardas de Cancun foram abordadas e respeitadas pelo Brasil durante a implementação de ações de redução de emissão provenientes do desmatamento no bioma Amazônia entre 2006 e 2010**. Brasília: MMA, 2015a. Disponível em: <https://goo.gl/qUyp4S>. Acesso em: maio 2015.

_____. **Intended nationally determined contribution towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change (INDC)**. United Nations Framework Convention On Climate Change, 2015b. Disponível em: <https://goo.gl/qEyHLT>. Acesso em: maio 2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Esclarecimento sobre compra de créditos de carbono internacionais. **Portal REDD+ Brasil**. 2015c. Disponível em: <https://goo.gl/Kk39v3>. Acesso em: maio 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto Presidencial nº 8.576, de 26 de novembro de 2015. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+. Brasília: Presidência da República, 2015d. Disponível em: <https://goo.gl/EyNCrm>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **ENREDD+**: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/iNHtmT>.

BRAZIL, B. *et al*. **REDD+ no Brasil**: *status* das salvaguardas socioambientais em políticas públicas e projetos privados. Piracicaba: Imaflora, 2015.

BROCKHAUS, M.; ANGELSEN, A. REDD+ visto através dos 4Is: um quadro de economia política. *In*: ANGELSEN, A. *et al*. (Eds.). **Análise de REDD+**: desafios e escolhas. Bogor: Cifor, 2013.

BUMPUS, A. G.; LIVERMAN, D. M. Accumulation by decarbonization and the governance of carbon offsets. **Economic Geography**, v. 84, n. 2, p. 127-155, 2008.

CADMAN, T. *et al*. Five years of REDD+ governance: the use of market mechanisms as a response to anthropogenic climate change. **Forest Policy and Economics**, v. 79, p. 8-16, June 2016.

CAPELLA, J.; SANDOVAL, M. **REDD en el Perú**: consideraciones jurídicas para su implementación. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2010.

CARVALHO, F. V. **A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997-2010)**: do veto à proposição. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

_____. The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, p. 144-169, 2012.

CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, v. 25, n. 64, p. 45-62, 2012.

DAVIET, F. From Copenhagen to Cancun: forests and REDD. **World Resources Institute Blog**, 17 May 2010. Disponível em: <https://goo.gl/kYOQQM>. Acesso em: jul. 2015.

EPRI – ELECTRIC POWER RESEARCH INSTITUTE. **Overview of Subnational Programs to Reduce Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) as part of the Governors' Climate and Forests Task Force**. Palo Alto: Epri, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/6t79uX>. Acesso em: jan. 2016.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **FAO assessment of forests and carbon stocks, 1990-2015**: reduced overall emissions, but increased degradation. Rome: FAO, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/g05tqY>. Acesso em: maio 2015.

FATORELLI, L. *et al*. The REDD+governance landscape and the challenge of coordination in Brazil. **Cifor Infobrief**, Bogor, n.115, p. 1-8, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/nVby6t>. Acesso em: set. 2015.

FONSECA, A.; SOUZA JUNIOR, C.; VERÍSSIMO, A. **Boletim do desmatamento da Amazônia legal (janeiro de 2015)**: Sistema de Alerta de Desmatamento. Belém: Imazon, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/BZ0oDa>. Acesso em: mar. 2015.

GAMBA, C.; RIBEIRO, W. C. A encruzilhada brasileira na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 177-194, 2013.

GCF – FORÇA TAREFA DE GOVERNADORES PARA O CLIMA E FLORESTAS. **Contribuições para a Estratégia Nacional de REDD**: uma proposta de alocação entre estados e União. Manaus: Idesam, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/556kpy>. Acesso em: maio 2015.

GOUVELLO, C. (Coord.). **Estudo de baixo carbono para o Brasil**. Washington: Bird; Banco Mundial, 2010.

GRIEG-GRAN, M.; PORRAS, I.; WUNDER, S. How can market mechanisms for forest environmental services help the poor? Preliminary lessons from Latin America. **World Development**, v. 33, n. 9, p. 1511-1527, 2005.

IDESP – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. **Uma breve explanação do estado da arte do REDD+**. Belém: Idesp, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/7GheqR>. Acesso em: ago. 2015.

IMAZON – INSTITUTO DO HOMEM E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. **Análise da evolução das emissões de GEE no Brasil (1990-2012**): mudanças do uso da terra. São Paulo: Observatório do Clima, 2014.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA ESPACIAL. **Prodes – Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal**. Brasília: MCTI, 2015. (Série histórica do desflorestamento (corte raso) na Amazônia Legal). Disponível em: <https://goo.gl/a92qaF>. Acesso em: maio. 2015.

KORHONEN-KURKI, K. *et al*. Enabling factors for establishing REDD+ in a context of weak governance. **Climate Policy**, v. 14, n. 2, p. 167-186, 2014.

LEDERER, M. From CDM to REDD+: what do we know for setting up effective and legitimate carbon governance. **Ecological Economics**, v. 70, n. 11, p. 1900-1907, 2011.

LIMA, A. Evolução na política para o controle do desmatamento na Amazônia brasileira: o PPCDAM. **Clima e Floresta**, Manaus, n. 15, 2009.

MARGULLIS, S. **Causas do desmatamento na Amazônia brasileira**. Brasília: Banco Mundial, 2003.

MARTIN, C. **Protecting climate finance**: an anti-corruption assessment of the UN-REDD Programme. Berlin: Transparency International, 2014.

MATTSSON, E. **Forest and land use mitigation and adaptation in Sri Lanka**: aspects in the light of international climate change policies. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Gothenburg, Gothenburg, 2012.

MAY, P. H.; MILLIKAN, B.; GEBARA, M. F. **The context of REDD+ in Brazil**: drivers, agents, and institutions. Bogor: Cifor, 2011. (Cifor Occasional Paper, n. 55).

MEDEIROS, R. *et al*. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**. Brasília: Unep-WCMC, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/5sn4r5>. Acesso em: maio 2015.

NABUURS, G. J. *et al*. Forestry. *In*: METZ, B. *et al*. (Eds.). **Climate Change 2007**: mitigation of climate change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007.

OSTWALD, M. *et al*. **Land use and forest issues at COP13 in Bali, Dec 2007**. Norrköping: Centre for Climate Science and Policy Research, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/nFJCje>. Acesso em: 7 abr. 2015.

PAGIOLA, S. Market-based mechanism for conservation and development. *In*: PAGIOLA, S.; BISHOP, J.; LANDELL-MILLS, L. (Eds.). **Selling forest environmental services**: market-based mechanism for conservation and development. New York: Earthscan, 2002. cap. 1, p. 1-14.

PAIVA, D. S. *et al*. Mercado voluntário de carbono: análises de cobenefícios de projetos brasileiros. **RAC**, v. 19, n. 1, p. 45-64, 2015.

PETERS-STANLEY, M.; GONZALEZ, G. **Sharing the stage**: state of the voluntary carbon markets 2014. Executive Summary. Washinton: Forest Trends Ecosystem Marketplace, May 2014.

OLIVEIRA, J. A. P. *et al*. **Governing the forests**: an intitutional analysis of REDD+ an community forest managment in Asia. Yokohama: United Nations University; ITTO, 2013a.

———. Promoting win-win situations in climate change mitigation, local environmental quality and development in asian cities through co-benefits. **Journal of Cleaner Production**, 2013b.

ROE, S. *et al*. **Safeguards in REDD+ and forest carbon standards**: a reviewof social, environmentaland procedural concept sand application. Climate Focus. San Francisco: Climate Works, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/lfYc3V>. Acesso em: ago. 2015.

SAPORTA, L. A. C. **Visão econômica sobre o desmatamento na Amazônia**: o papel da ilegalidade e os mecanismos públicos para a preservação da floresta. 2008. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

SEROA DA MOTTA, R. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: aspectos regulatórios e de governança *In*: SEROA DA MOTTA, R. *et al*. (Orgs.). **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011. p. 31-42.

SOARES FILHO, *et al*. Cracking Brazil´s Forest Code. **Science**, v. 344, n. 6182, p. 363-364, 2014.

THOMPSON, M. C.; BARUAH, M.; CARR, E. R. 'Seeing REDD+ as a project of environmental governance'. **Environmental Science & Policy**, v. 14, n. 2, p. 100-110, 2011.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007.

_____. **Decision 1/CP.17**. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011.

_____. **Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013**. Nov. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/VpbHqs>. Acesso em: maio 2015.

VIOLA, E. Transformations in brazilian deforestation and climate policy since 2005. **Theoretical Inquiries in Law**, v. 14, n. 1, p. 109-124, 2013.

WILLIAMS, L. G. **Putting the pieces together for good governance of REDD+**: an analysis of 32 REDD+ country readiness proposals. Washington: World Resources Institute, 2013.

WETTESTAD, J. Designing effective environmental regimes: the conditional keys. **Global Governance**, v. 7, n. 3, p. 317-341, 2001.

WUNDER, S. *et al*. (Coords). **Pagamentos por serviços ambientais**: perspectivas para a Amazônia Legal. 2. ed. Brasília: MMA, 2009. (Série Estudos, n. 10). Disponível em: <https://goo.gl/z3eRdp>. Acesso em: maio 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Climate change funds**: safe from corruption. 28 Feb. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/mwVCPk>. Acesso em: maio 2015.

CAPÍTULO 16

A GOVERNANÇA GLOBAL DOS OCEANOS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

Ana Flávia Barros-Platiau[1]
Jorge Gomes do Cravo Barros[2]

1 INTRODUÇÃO

O conceito de governança global faz mais sentido nos debates sobre a gestão coletiva de bens comuns à medida que a comunidade científica atribui maior grau de certeza a desafios graves para a humanidade, como os eventos climáticos extremos e a acidificação dos oceanos, que são o *pulmão do mundo*.[3] Como vivemos no Planeta Azul,[4] seria lógico que a governança dos oceanos[5] fosse um dos temas centrais dentro e fora do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), mas não é.

No caso dos oceanos, o debate sobre seu uso é recorrente desde a época das grandes navegações do século XVI,[6] porém os direitos e deveres evoluíram no sentido de responder de forma lenta e inadequada a questões prementes de gestão coletiva e uso sustentável dos recursos biológicos e minerais. Assim, os avanços nos processos regulatórios foram insuficientes em face dos desafios atuais. Entre eles, três foram privilegiados nesta análise: o peso de uma minoria de Estados, aqui tratados como *potências tecnológicas*; o processo de privatização – o fortalecimento de atores privados tanto nas atividades desenvolvidas nos oceanos quanto nos processos decisórios; e a abordagem ecossistêmica – integração dos sistemas terrestre, marinho e atmosférico – para a regulação das atividades em questão. Malgrado a importância dos oceanos para a humanidade, o vetor do debate para a gestão sustentável dos recursos haliêuticos não é a conservação, mas sim a apropriação

1. Professora de relações internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Bolsista de produtividade em pesquisa (PQ) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Projeto: *A estratégia brasileira para a gestão sustentável dos recursos do mar*, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), edital nº 43/2013.

2. Avaliador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

3. Os oceanos produzem entre 50% e 80% do oxigênio e consomem cerca de 25% do dióxido de carbono da Terra. Informação disponível em: <https://goo.gl/aUv74Z>. Acesso em: 21 set. 2016.

4. Os oceanos correspondem a 72% do planeta e 95% da biosfera. Informação disponível em: <https://goo.gl/KxUAxD>. Acesso em: 21 jan. 2017.

5. "Oceanos" neste texto remete principalmente ao alto-mar, mas não desconsidera as interações entre os seres vivos e não vivos, nos ecossistemas marinhos e terrestres.

6. Hugo Grócio publicou *Mare Liberum* em 1609. Antes dele já havia debates menos conhecidos, inclusive na Ásia, posto a importância tecnológica da China na navegação.

de recursos pelas potências tecnológicas em detrimento dos outros.[7] Em outros termos, o debate concernente aos oceanos é fortemente pautado pelos Estados interessados no acesso às riquezas e aos serviços oceânicos, em diversas dimensões, como a militar, econômica, científica, social e ambiental.

Nesse sentido, os oceanos passaram de espaço livre e sem dono no século XV para espaço altamente ameaçado por atividades econômicas, militares e industriais.[8] Os imensos danos já causados aos oceanos e a seus recursos biológicos e minerais demonstram que um excelente *framework* de análise seria o *Drama of the Commons* (Ostrom *et al.,* 2002), ou seja, uma ação coletiva e mais racional é imprescindível para limitar as atividades antropogênicas. Assim, os oceanos precisam ser protegidos e administrados por todos os atores em geral, e pelos Estados em particular, de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM, 1982).[9] Decorre daí o interesse pela governança global dos oceanos, e da atuação de Estados diversos, como os pequenos Estados insulares em desenvolvimento (Peid)[10] que muito influenciaram o debate sobre a economia azul (Blue Economy Concept Paper, [s.d.]; Pnuma *et al.*, 2012). Atualmente, a economia azul vem incorporar serviços e valores oceânicos aos modelos econômicos e aos processos decisórios de tomada de decisão na economia verde (*green economy*)[11] promovida na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável em 2012 (Rio+20).

Importa destacar que estamos na época geológica do Antropoceno,[12] marcada pelos impactos incomensuráveis da atividade humana sobre o meio ambiente, principalmente dos testes nucleares a partir dos anos 1950, em função dos elementos radioativos espalhados pelo planeta, notadamente nos oceanos.

7. O conceito de patrimônio comum da humanidade foi levado à Assembleia Geral Organizações das Nações Unidas (AGNU) em 1967 pelo embaixador Arvid Pardo, e depois atribuído à Área (aos fundos marinhos e subsolo além das jurisdições nacionais), decorre exatamente da preocupação dos Estados em desenvolvimento da efetiva apropriação pelas superpotências da época, no contexto da Guerra Fria e da Nova Ordem Econômica Internacional reconhecida pela AGNU em 1974 (Resoluções nºs 3.201 e 3.202). O direito do mar, nas convenções de Genebra e no art. 136 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), reforçou tal conceito. O mesmo para a Lua, porém outros elementos não constituem ponto pacífico no debate multilateral, ver Smouts (2005).

8. Cesar Harada afirmou em 2015 que cerca de 300 toneladas de lixo são jogadas nos oceanos diariamente. Disponível em: <https://goo.gl/jdPmCR>. Acesso em: 21 set. 2016. Ver também Jambeck (2015).

9. Da sigla em inglês Unclos. De fato, são décadas de debates e três grandes conferências, que junto com outros tratados internacionais compõem a estrutura legal da governança dos oceanos.

10. São quarenta membros e dezenove associados. Disponível em: <https://goo.gl/bRsRwz>. Acesso em: 21 set. 2016.

11. O termo foi criado por Pearce, Markandya e Barbier em 1989, para o relatório *Blueprint for a Green Economy* para o governo britânico. Em 2008, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) o retomou e o consolidou. O relatório *Green Economy*, publicado pelo Pnuma em 2011, assim o definiu: "aquele que resulta na melhoria do bem-estar humano e na equidade social, enquanto reduz de forma significativa os riscos ambientais e a escassez ecológica. Ela é eficiente no que concerne ao uso de recursos, usa pouco carbono e permite a inclusão social". Do original: "*one that results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities. It is low carbon, resource efficient and socially inclusive*" (Sustainable Development Knowledge Platform, 2011).

12. De acordo com o Working Group on the Anthropocene, criado em 2009, o termo Antropoceno foi criado por Paul Crutzen e Eugene Stoermer em 2000 "para definir um período no qual condições geológicas e os processos foram profundamente alterados por causa das atividades antrópicas". Do original: "*to denote the present time interval, in which many geologically significant conditions and processes are profoundly altered by human activities*" (Subcommission on Quaternary Stratigraphy, 2016).

Em função dos graves danos causados aos oceanos, a governança global ganhou novo alento sobre forte pressão da comunidade científica, de alguns Estados e organizações intergovernamentais (OIs), bem como da sociedade civil organizada e, de forma mais contundente, as empresas.

Como resultado, diversas conferências ambientais e textos legais ambientais recentes fazem menção direta às questões oceânicas (Mazzega *et al.*, 2017b). Logo, o recorte temporal desta análise estende-se da virada do século até os dias atuais, o que coincide com os governos de Fernando Henrique Cardoso a Temer no Brasil.

Para abordar o conceito de governança global dos oceanos e os desafios para o Brasil, o texto tem duas partes. A seção 2 traça uma visão geral da governança e de seus principais atores e agendas. A seção 3 descreve e analisa a política externa brasileira a partir do cenário construído e do arranjo institucional doméstico, do qual a Marinha, por meio da Comissão Interministerial dos Recursos Marinhos (CIRM)[13] e o Itamaraty são considerados os principais atores. O objetivo central é demonstrar o paradoxo brasileiro, que é um *global player*[14] em diversas agendas ambientais e de desenvolvimento, porém não o é nas questões relativas ao oceano, exceto no caso do Pré-sal e em medida bem menor, na Antártica. A partir deste *framework* de análise serão discutidos desafios e oportunidades para o Brasil.

2 A GOVERNANÇA GLOBAL DOS OCEANOS

Governança global foi um conceito utilizado na economia, na administração, em estudos ambientais, na teoria das relações internacionais, entre outros, para demonstrar profundos avatares no final dos anos 1990. Deste modo, ganhou interesse da academia na época, tornando-se um *buzz concept*[15] (Levi-Faur, 2012, p. 5-6; Moodysson, 2008; Storper e Venables, 2004). No que concerne à agenda com forte viés ambiental, se no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio92) havia um otimismo generalizado de aumento da efetividade do direito internacional público e da consolidação do multilateralismo sob a égide da ONU, a década seguinte demonstrou, ao contrário, uma crise crescente do multilateralismo institucionalizado e o declínio da efetividade das instituições internacionais, inclusive do direito internacional público.[16]

13. Criada em 1974.

14. O conceito é normalmente usado por economistas para definir empresas que podem ter impacto significativo em determinado mercado, mas no texto é usado para Estados soberanos que têm recursos de poder para causar impacto em agendas multilaterais, principalmente as ambientais. Como no projeto Emerging Market Global Players (EMGP). Disponível em: <http://ccsi.columbia.edu/publications/emgp/>. Acesso em: 10 set. 2016. O Brasil é um *global player* nas questões relativas a florestas, biodiversidade e combate à fome, por exemplo.

15. Define um conceito que circula entre atores de forma serendipitosa, sem a necessária intermediação do mercado ou de uma estrutura formal.

16. Para a diplomacia brasileira, o período foi caracterizado como "multipolaridade sem multilateralismo" pelo então ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e com "risco de falência sistêmica" pelo seu sucessor ministro Antônio de Aguiar Patriota.

Não obstante, o conceito foi extremamente útil para a agenda de pesquisa que procurou integrar novos atores da política ambiental global, como cidades,[17] comunidades tradicionais e científicas, Estados-vítimas de problemas ambientais, Peid[18] e as agências de desenvolvimento (*Department for International Development* – DFID, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* – GIZ, *Agence française de développement* – AFD e J*apan International Cooperation Agency* – Jica,[19] por exemplo). Além disso, serve ainda como instrumento de análise para as interações entre atores públicos e privados, dentro e fora de redes formais de atuação. Neste sentido, o presente capítulo usa o conceito de governança global dos oceanos inspirado em Rhodes,[20] ressaltando as mudanças a partir do Antropoceno. A partir de grandes mudanças,[21] a necessidade de uma governança mais ampla (*big governance*) e efetiva para a regulação de atividades humanas se impôs. De acordo com Levi-Faur (2012, p. 13), *big governance* implica que governança e regulação são os eixos da estrutura, dos processos e resultados políticos.[22]

Nesse contexto, a governança global dos oceanos caracteriza-se por sua complexidade e fragmentação. Na verdade, não se trata de uma agenda puramente ambiental, e provavelmente o viés ambiental seja cada vez mais fraco em relação aos interesses econômicos e estratégicos dos atores envolvidos (Boulet, Barros-Platiau e Mazzega, 2016). Assim, outras dimensões importantes para este texto são a econômica e principalmente a tecnológica.[23]

De fato, a questão tecnológica é central a esse debate porque aumenta a viabilidade econômica e a gestão de riscos de atividades de exploração e explotação dos recursos marinhos. Se antigamente o tiro de canhão servia como parâmetro para delimitar a capacidade do Estado de atuar nos oceanos, hoje em dia a tecnologia permite desbravar distâncias e profundidades a custos relativamente muito reduzidos. Em outros termos, apesar da importância dos recursos materiais de poder, os recursos imateriais, como o conhecimento científico (Blasiak *et al.*, 2016), são cada vez mais importantes, em função dos avanços tecnológicos das duas últimas décadas, principalmente para as Forças Armadas.[24]

17. Ver a Global Task Force, que inclui autoridades locais no debate sobre ODS.

18. Pequenos Estados insulares em desenvolvimento (e aqueles sem acesso ao mar).

19. Agências de cooperação britânica, alemã, francesa e japonesa respectivamente.

20. "Governança significa uma mudança da forma de governar, refere-se a novos processos de governo, ou novas condições de regras ordenadas, ou novos métodos pelos quais as sociedades são governadas". Do original: "*Governance signifies a change in the meaning of government, referring to new processes of governing; or changed conditions of ordered rule; or new methods by which society is governed*". "*Waves of Governance*" (Levi-Faur, 2012, p. 33).

21. A irrupção das potências emergentes nos processos decisórios multilaterais e a dificuldade de se construir consenso para a regulação de atividades insustentáveis, que aumentaram na última década (Morin e Orsini, 2014). Elas acarretam: perda acelerada da diversidade marinha, acidificação dos oceanos, exploração exagerada de espécies comercializáveis, pesca ilegal, poluição, mudanças climáticas, morte dos corais, entre outros.

22. O capitalismo regulatório sugere que tanto a governança como a regulação são estruturas de significado de políticas (*polities*) processos (*processes of politics*) e seus resultados (*policy outcomes*).

23. Karns, Mingst e Stiles (2015) atribuem papel importante para os avanços tecnológicos como um dos desafios da governança global.

24. Um exemplo emblemático é o submarino de propulsão nuclear e outros quatro convencionais que o Brasil almeja ter por meio do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub). Disponível em: <http://www.prosubebn.com.br/>. Acesso em: 29 ago. 2016.

Em consequência, os oceanos são novamente vistos como um "novo eldorado" (Jacquet, Pachauri e Tubiana, 2011), mas apenas para alguns Estados, chamados aqui de *potências tecnológicas*, haja vista a assimetria de capacidades tecnológicas entre eles e o resto. Para defini-las, foram identificadas as principais atividades relativas aos oceanos, que são: transporte,[25] exploração e explotação biológica e mineral, pesca e pesquisa. Qualquer uma destas atividades permite afirmar que cerca de 5% dos Estados são potências, no universo de mais de duzentos Estados. Previsivelmente, os Estados são quase sempre os mesmos, com alguns aparecendo em todas as listas. Os mais frequentes são: Estados Unidos, União Europeia (UE), China e Japão. Ou seja, a tríade que modelou a ordem internacional ambiental do início dos anos 1990, após a derrocada do Império Soviético (Boulet, Barros-Platiau e Mazzega, 2016) está sendo ultrapassada pela China,[26] como líder incontestável do progresso tecnológico alcançado desde a virada do século. Os outros que aparecem de forma recorrente são Coreia do Sul, Rússia e Índia por questões históricas, estratégicas e tecnológicas. E, finalmente, mas muito longe das potências, países como o Brasil,[27] que se impõe na mineração de petróleo *off-shore*, e de forma bem mais limitada nas outras atividades, como na pesca.

Outra forma de definir as *potências tecnológicas*, mas que o texto desconsiderou, seria analisar seu potencial de apropriação indevida de recursos haliêuticos e os danos que causaram ao meio ambiente marinho desde a criação da ONU. Entre eles, as centenas de testes nucleares, a sobrepesca,[28] atividades ilegais como a caça de baleias e outras espécies protegidas, bem como a poluição, inclusive de petróleo e rejeitos plásticos (Eriksen *et al.*, 2014). Curiosamente, a lista de "potências" seria basicamente a mesma, sendo que o Brasil e a Índia provavelmente desapareceriam. Logo, as potências são aquelas que detêm a melhor tecnologia disponível, e por isso mesmo aquelas que causam ou podem causar os maiores danos ao meio ambiente marinho. Interessante destacar que a lista seria semelhante aos principais membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU: Estados Unidos, Grã-Bretanha, China, Rússia e França. Incluiria obviamente os Estados que fazem ou fizeram testes nucleares nos oceanos e o Japão por causa de Fukushima e das baleias.

25. São cerca de 90 mil embarcações comerciais, e apenas cinco países contam por metade da carga transportada em 2015 (em toneladas): Grécia, Japão, China, Alemanha e Cingapura. Mas China, Grécia, Hong Kong, Cingapura e Noruega têm as maiores frotas comerciais com bandeiras nacionais. Ademais, o número de navios cargueiros, petroleiros e *dry bulk* novos era similar em 2010, mas em 2014 os primeiros eram 60% do total de novos navios (acima de 1 GT) (Unctad, 2015).

26. Ver Unctad (2016). A China também é líder no financiamento de políticas verdes. Disponível em: <https://goo.gl/IZ1NmN>. Acesso em: 13 fev. 2017.

27. A Petrobras teve que reformular seus planos depois da grave crise que está atravessando. O financiamento para pesquisa foi dramaticamente reduzido nos últimos anos, segundo os dados da Capes e do CNPq. O mesmo aconteceu com o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Disponível em: <https://goo.gl/tfkXJZ>.

28. Mas também a pesca ilegal, não declarada e não regulada (sigla IUU em inglês) que é combatida prioritariamente pelos países com forte indústria pesqueira, como no caso dos Estados Unidos, da União Europeia e do Japão. Disponível em: <https://goo.gl/ipGJov>. Acesso em: 29 dez. 2016.

Destarte, a governança global dos oceanos não é um espaço ideal de democracia planetária no qual cada Estado tem um voto com agendas pautadas em problemas científicos definidos de forma neutra, mas um espaço que reúne atores estatais com poderes materiais e imateriais absolutamente díspares e interesses divergentes ou até inconciliáveis. No caso das negociações relativas à biodiversidade no alto-mar, os Estados desenvolvidos atribuíram prioridade para os temas de áreas marinhas protegidas e estudos de impacto ambiental. Os países menos avançados (PMA) preferiram os temas relativos a recursos genéticos marinhos, enquanto os pequenos Estados insulares escolheram a capacitação (*capacity building*), mas estão unidos aos PMA na agenda sobre recursos genéticos e aos Estados desenvolvidos na agenda sobre impactos ambientais (Blasiak *et al.,* 2016).

Ademais, todos Estados são pressionados pelas forças de mercado. Esta é a lógica da privatização mencionada como um dos grandes desafios da governança dos oceanos. Enquanto atores do mercado têm participação crescente nas questões oceânicas em função da sua capacidade de financiamento e de inovação tecnológica[29], os atores da sociedade civil conquistaram maior capacidade de interlocução por meio de produção de conhecimento científico, monitoramento de atividades, mobilização da opinião pública e participação ativa nas negociações multilaterais.[30] Em suma, a assimetria de tantos atores diferentes, com seus respectivos interesses, e sem uma liderança forte[31] é uma das grandes causas da lentidão da transição para atividades mais sustentáveis relativas aos oceanos.

2.1 complexidade, atores e agendas

A complexidade[32] da governança global dos oceanos tem vários fatores. Em primeiro lugar, sua imensidão e sua conexão com a atmosfera e os continentes, bem como o tratamento a eles reservado por diferentes ramos de conhecimento. A política e a geografia normalmente usam mares e três oceanos, todos delimitados em mapas de alta precisão. Temos então zona costeira, mar territorial, zona econômica exclusiva, coluna d'água, plataforma continental, alto-mar e áreas protegidas[33] (Kelleher, 1996) como exemplos do recorte geográfico. Enquanto o direito trata de direito marítimo, direito do mar e direito ambiental; a biologia tende a usar o conceito de oceano para demonstrar que as águas formam um todo, que alguns chamam de "ecossistema oceânico" no singular ou no plural.[34] Certo é que a abordagem

29. Um exemplo emblemático é a pesquisa para a substituição da proteína animal pela vegetal nas rações destinadas à aquicultura.

30. Um campo de atuação central é o controle da pesca e caça, dentro e fora das jurisdições nacionais.

31. Liderança no sentido de um país mais influente (hegemon), ou de uma coalizão que adota o objetivo de fazer as negociações avançarem, como o *high ambition coalition*, no caso das negociações relativas ao clima em 2015 e 2016.

32. Para uma análise da complexidade e incerteza científica, ver Wilson (2002).

33. Áreas marinhas protegidas são debatidas há décadas.

34. Os biólogos tendem a trabalhar com diversos ecossistemas marinhos, como as regiões polares, o mar profundo, os corais, as colinas abissais, os mangues etc. E com os ecossistemas marinhos vulneráveis (EMV). Para mais detalhes, ver Gianni *et al.* (2016).

ecossistêmica[35] tende a ser usada de maneira crescente para o tratamento das questões oceânicas contemporâneas, principalmente nas obras de direito ambiental e nos debates das organizações internacionais e das organizações da sociedade civil.[36] Este é o outro grande desafio para a gestão sustentável dos oceanos.

Por sua imensidão, os oceanos são palco também de crimes, catástrofes ambientais e crises humanitárias. Crimes como a pirataria, o uso ilegal da força por Estados e o tráfego de entorpecentes ou pessoas são antigos mas ainda mal regulados pela comunidade internacional. Catástrofes ambientais, como as marés negras e Fukushima, receberam respostas, mas estas são amplamente insuficientes na reparação dos danos causados e na prevenção de catástrofes futuras. Por fim, a atual crise causada pelo Estado Islâmico e a guerra na Síria, por exemplo, multiplicaram o fluxo de migrantes que buscam o transporte marítimo a tal ponto que as forças navais de vários países tiveram que se readaptar ao novo desafio, especificamente do sul europeu. Em outros termos, em tempos de paz os oceanos oferecem uma imagem de oportunidades infinitas, mas nos tempos de guerra, ao contrário, a prioridade são os problemas postos para as Forças Armadas, e a dimensão ambiental literalmente desaparece das agendas nacionais. Em todo o caso, a agenda de desenvolvimento como estratégia para a "paz sustentável"[37] promovida pelo Brasil faz todo o sentido nas questões citadas, porém é pouco conhecida dentro do país.

Outro fator da complexidade é indubitavelmente a riqueza de recursos que os oceanos guardam. Mesmo com a tecnologia disponível, calcula-se que existem milhares de espécies marinhas que ainda não foram classificadas, bem como riquezas minerais de valor inestimável, como no caso da foz do Amazonas.[38] Desta feita, a agenda político-legal e científica tem foco também nos serviços ecossistêmicos prestados pelos oceanos (Austin, 2016). Não só guardam as riquezas vivas e não vivas aqui mencionadas, bem como contribuem para a regulação de vários processos biológicos relativos à temperatura atmosférica, à qualidade do ar e à segurança alimentar. Por isso mesmo, oceanos e clima são centrais nas maiores agendas internacionais de pesquisa e o Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima (IPCC, e, inglês)[39] deverá produzir um relatório até 2019 sobre o tema. Finalmente, os serviços ecossistêmicos são uma resposta ao fracasso das atuais estratégias políticas de conservação da biodiversidade, porém ainda recebem pouca atenção das autoridades públicas mundiais (Primmer *et al.,* 2015), o que também se aplica ao Brasil.

35. Ver sua utilização, por exemplo na Convenção de Nova Iorque de 1995. Ela é relativa à Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982 sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios.

36. Refere-se à estratégia para a gestão integrada da terra, água e recursos vivos a fim de promover a sua conservação e uso sustentável de forma equitativa, com vistas a atingir os três objetivos da Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em: https:<www.cbd.int/ecosystem>. Acesso em: 21 jan. 2017.

37. A diplomacia brasileira defende que a efetiva segurança depende da agenda de desenvolvimento. Disponível em: <https://goo.gl/i4C4R7>. Acesso em: 21 set. 2016.

38. Disponível em: <https://goo.gl/bc7DEC>. Acesso em: 11 fev. 2017.

39. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/srocc/>. Acesso em: 12 set. 2016.

2.2 Atores

Apesar do claro processo de privatização[40] das atividades relativas aos oceanos, este capítulo considera que os principais atores políticos da governança dos oceanos são os Estados mencionados ao longo do texto e as organizações internacionais. Entre elas, a ONU, a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para Educação e Ciência (Unesco), o Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (Pnuma), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), a Organização Marítima Internacional (OMI), o Tribunal do Mar (Itlos), a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA), entre outras. A tabela 1 lista os principais Estados com interesses econômicos e estratégicos nas questões oceânicas.

A União Europeia é, indubitavelmente, a líder para a construção de um arcabouço regulatório das questões ambientais desde a década de 1970 (Boulet, Barros-Platiau e Mazzega, 2016), inclusive para a maior parte dos tratados relativos à governança dos oceanos, com destaque para as Convenções das Nações Unidas sobre Direito do Mar e para a governança regional.[41] Importa sublinhar também que tal liderança na construção institucional multilateral, dentro e fora do sistema ONU, corresponde igualmente a critérios sociais, posto que os Estados com maior índice de desenvolvimento são os que apresentam os melhores indicadores ambientais[42] (Mazzega *et al.*, 2017b). Todavia, cabe ressaltar uma grande mudança de paradigma de liderança da governança global ambiental na última década: os Estados Unidos e a União Europeia, por estarem em grave crise institucional desde 2008 culminando com o Brexit de 2016[43] (Matthijs, 2016), deixaram de liderar muitas negociações, diluindo o eixo euro-atlântico da governança ambiental. Os membros do BRICS conquistaram maior capacidade de interlocução, mas não são bem aceitos pela comunidade internacional em geral, por razões diversas. E não estão prontos para assumir a liderança de processos negociadores relativos aos oceanos. O Brasil talvez seja o membro mais "simpático", mas não tem legitimidade nem recursos para assumir liderança neste momento.[44] Logo, os *global*

40. Processo de aumento da importância dos atores do mercado e da sociedade civil organizada, como os cientistas, militantes e comunidades tradicionais

41. O direito comunitário europeu é o mais avançado arcabouço político-legal de gestão das atividades de exploração e explotação dos recursos marinhos vivos e não vivos, inclusive fora da jurisdição de seus membros. Ver, por exemplo, as organizações regionais de gestão da pesca (*regional fishing management organizations*), os acordos de pesca, a economia azul europeia e os editais de pesquisa científica.

42. Os indicadores utilizados datam de 2013, extraídos do Human Development Index do Pnuma; do PIB calculado pelo Banco Mundial; do Climate Laws, Institutions & Measures Index (Climi) da britânica Smith School of Enterprise and the Environment; do Climate Change Performance Index (CCPI); da Germanwatch; e do Environmental Performance Index (EPI) da Universidade de Yale nos Estados Unidos.

43. Saída do Reino Unido da União Europeia.

44. Considera-se que o auge do Brasil como *global player ambiental* foi por volta de 2010, e por isso o país teve papel central na CoP de Copenhague sobre clima e na Rio+20. O Brasil descumpre regras de organizações como a Convenção Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (ICCAT) ao não fornecer os dados obrigatórios. Além disso, não conseguiu criar, junto com Argentina e Uruguai, nossa Organização Regional para o Ordenamento da Pesca (Orop).

players estão jogando na governança global sozinhos ou em coalizões efêmeras, pautadas por interesses majoritariamente econômicos e comerciais, conforme a tabela 1.

Essa tabela é apenas indicativa porque foi construída a partir do cruzamento de dados relativos a avaliações qualitativas da capacidade tecnológica dos Estados e de seus respectivos interesses. As potências nucleares foram consideradas a partir de dois critérios, que são a posse de arsenal nuclear e a frota militar naval. A letra *X* representa uma alta capacidade sem que o Estado tenha sido incluído entre os três maiores *global players*. A capacidade econômica comercial considerou o produto interno bruto (PIB) dos Estados, mas também sua inserção econômica e peso político nas negociações multilaterais. No caso dos transportes, há muitas divergências relativas aos dados, até porque as empresas que respondem pela atividade são multinacionais, e as bandeiras das embarcações não correspondem à realidade.[45] O *ranking* da pesca é informado pelos Estados, e o Brasil não está entre os vinte primeiros.[46] Apenas Estados Unidos, China, Japão, Índia e Noruega destacam-se na aquicultura marinha.[47] E o da mineração foi baseado nos contratos em alto-mar, discutidos a seguir, mas desconsiderou as atividades nacionais de cada Estado em função da presença de empresas multinacionais nas atividades, conforme detalhado nas tabelas 2, 3 e 4. Finalmente, quando se menciona a União Europeia, ainda está incluída a Grã-Bretanha, porém os dois Estados centrais na tabela 1 são a Alemanha e a França.

TABELA 1
Estados *global players* e suas principais agendas de atuação[1]

	Militar	Econômico e comercial	Transportes	Pesca[2]	Mineração
Estados Unidos	1	2	4	3	x
China	2	1	1	1	1
União Europeia	x	3	3	x	4
Japão	x	x	2	x	3
Coreia do Sul		x	x		x
Rússia	3	x	x	5	2
Índia	x			4	x

Elaboração dos autores.
Notas: [1] Os indicadores variam bastante em função dos critérios utilizados. Esta classificação é apenas indicativa e aproximativa.
[2] O segundo maior produtor em 2014 foi a Indonésia. Fonte: FAO. 2016. FAO yearbook. Fishery and Aquaculture Statistics. 2014. Rome, Italy. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5716t.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.

45. Maersk, Mediterranean Shipping Company, CMA CGM e China Ocean Shipping Company são as maiores. Pela bandeira, seriam Grécia, Japão, China, Alemanha e Cingapura. Disponível em: <https://goo.gl/UYknkV>. Acesso em: 15 jan. 2017.
46. Disponível em: <https://goo.gl/mQWbOC>. Acesso em: 5 jan. 2017.
47. Segundo os dados da FAO, o Brasil seria o 13º em termos de aquicultura em águas interiores (*inland waters*). Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4883e.pdf>.

No que concerne às organizações internacionais, são o fórum no qual os Estados citados defendem seus interesses. A ONU tem papel central neste tema e agendas desde a década de 1950, como mostram os tratados depositados.[48] Contudo, se a Rio92 pode ser considerada um *tipping point* da governança ambiental, isto é, o seu auge, o mesmo não pode ser afirmado para os oceanos. O tema foi tratado de forma marginal nas convenções e no capítulo 17 da Agenda 21, mas permitiu a criação do Subcomitê de Oceanos e Zonas Costeiras em 1993 (ACCSOCA). O mesmo pode ser afirmado para o documento final: O Futuro que Queremos.[49] Entretanto, os dados da FAO revelam que ao mesmo tempo que se discutiu pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, omitiu-se tratar da aquicultura, que constitui um desafio ímpar para a gestão sustentável dos recursos marinhos vivos, tanto em termos de quantidade[50] como de impactos sobre outros recursos vivos.

A Assembleia Geral das Nações Unidas tem sido o lócus privilegiado do debate, em interação direta com a Divisão dos Oceanos e Direito do Mar das Nações Unidas (Doalos). Porém, a maior parte dos debates não teve efeitos concretos e a primeira resolução sobre o mar profundo (*deep sea*) foi a Resolução nº 57/141, apenas em 2002. Depois disso, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) revisou, em 2016, as resoluções relativas aos recursos marinhos no mar profundo, pela quarta vez.[51]

Quanto às outras agências e convenções, cada uma delas tem agendas e programas diferentes que não se comunicam necessariamente bem. O resultado, muitas vezes, é de confronto ou competição mais do que colaboração.[52] Para responder a este desafio, na 57ª Assembleia Geral foi criado o UN Oceans, com reuniões anuais desde 2005,[53] e cujo mandato está a seguir (box 1). Pnuma, Pnud, Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido), Unesco, FAO, OIT, BM, Acnur, Organização Meteorológica Mundial (OMM), Organização Marítima Internacional (Aiea), OMI, Doalos, OHRLLS,[54] Autoridade Internacional dos

48. Disponível em: <https://goo.gl/EEy0Qe>. Acesso em: 29 ago. 2016.

49. Disponível em: <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>. Acesso em: 29 maio 2017.

50. Acredita-se que a aquicultura será a solução para o acesso de diversos países à proteína animal no futuro. Estima-se que a atividade já representa a metade de todo o pescado consumido na história da humanidade. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5716t.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2017.

51. Ver AGNU (2016a) e também seu o Sumário Executivo (AGNU, 2016b).

52. Disponível em: <http://www.un.org/en/strengtheningtheun/>. Acesso em: 15 set. 2016. Atualmente, a CDB e a FAO competem pela operacionalização do futuro acordo sobre gestão sustentável da biodiversidade além da jurisdição nacional (BBNJ).

53. Disponível em: <http://www.unoceans.org/about/en/>. Acesso em: 21 set. 2016.

54. The United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States é ligado ao secretariado da ONU. Foi criado em 2001. Disponível em: <www.unohrlls.org>. Acesso em: 21 set. 2016.

Fundos Marinhos (Isba), Desa,[55] IOC,[56] CDB,[57] Escap[58] reuniram-se neste mecanismo de colaboração interagências relativas a oceanos e zonas costeiras, com a Resolução nº 68/70.[59] Entretanto, os resultados são bastante mitigados até agora. Outra resposta no mesmo sentido foi a Global Ocean Commission,[60] criada em 2013, com resultados comparáveis.

BOX 1
Mandato do UN Oceans[1]

Reforçar e promover a coerência das atividades das Nações Unidas relativas aos oceanos e às zonas costeiras.
Compartilhar atividades em curso ou planejadas das organizações no âmbito da ONU ou outros mandatos relevantes para identificar possíveis áreas para colaboração e sinergia.
Facilitar a participação das organizações no relatório anual do secretário geral relativo aos oceanos e ao direito do mar, sobre a pesca sustentável.
Facilitar as trocas de informações entre as agências, incluindo as experiências, as melhores práticas, os instrumentos, os métodos e as lições sobre temas relativos aos oceanos.

Fonte: <https://goo.gl/Xt5IUF>. Acesso em: 21 set. 2016.
Nota: [1] Disponível em: <https://goo.gl/Xt5IUF>. Acesso em: 21 set. 2016.

Nesse sentido, iniciativas como a Agenda 2030 com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Grupo *ad-hoc* sobre biodiversidade no alto-mar (BBNJ) e a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES)[61] são essenciais para uma melhor regulação das atividades humanas nos oceanos. No contexto de *global goals,*[62] faz sentido mencionar a *complex diplomacy* (Karns, Mingst e Stiles, 2015, p. 20) ou *diplomacy networks* (Heine, 2013, p. 62), haja vista que se construir consenso entre quase duzentos Estados soberanos já é uma tarefa difícil no âmbito de qualquer organização internacional, integrar outros atores não estatais[63] ou ter o apoio deles na implementação das obrigações internacionais constitui então desafio incomensurável.[64]

55. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (Desa). Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/en/>. Acesso em: 21 set. 2016.
56. Comissão Oceanográfica Intergovernamental (IOC, em inglês). Disponível em: <https://goo.gl/ehBjkT>. Acesso em: 21 set. 2016.
57. Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).
58. Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e Pacífico (Escap, em inglês). Disponível em: <http://www.unescap.org/about>. Acesso em: 21 set. 2016.
59. Disponível em: <http://www.unoceans.org/>. Acesso em: 21 set. 2016.
60. Disponível em: <http://www.globaloceancommission.org>. Acesso em: 19 set. 2016.
61. Disponível em: <http://www.ipbes.net/>. Acesso em: 15 set. 2016.
62. São dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que asseguram a continuidade da agenda de desenvolvimento da ONU, mas são diferentes dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) por serem mais amplos, destinados aos 193 Estados signatários e todos os outros atores, e destinados a responder a desafios globais, incluindo energia, inovação, clima, cidades e paz. Nos interessa particularmente a Meta 14, sobre a vida debaixo d'água. Disponível em: <http://www.globalgoals.org/pt/>. Acesso em: 21 set. 2016.
63. Por exemplo a União Internacional para a Conservação da natureza (IUCN), Deep Sea Conservation Coalition, com mais de setenta membros. Disponível em: <http://www.savethehighseas.org/>; OceanSheperds, entre outros.
64. No caso do Brasil e dos ODS, ver, por exemplo: <http://www.estrategiaods.org.br/estrategia-ods/>.

2.3 Agendas

O escopo desta análise foi limitado com a escolha de algumas atividades mais importantes e com forte dimensão ambiental, formando um verdadeiro complexo de regimes,[65] que são regimes político-legais que não estão formalmente ligados por meio de obrigações legais, mas os seus conteúdos são parcialmente imbricados. No caso dos oceanos, as agendas escolhidas foram da pesca, mineração e a proteção da diversidade biológica além da jurisdição nacional (BBNJ). Todas são tratadas no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.[66] O Objetivo 14 intitula-se *Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável*.

BOX 2
O ODS 14 para o período 2015-2030

14.1 – Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.

14.2 – Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos.

14.3 – Minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis.

14.4 – Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos em níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas.

14.5 – Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.

14.6 – Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da Organização Mundial do Comércio (OMC).

14.7 – Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo.

14.a – Aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e a orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos.

14.b – Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados.

14.c – Assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Unclos), que provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme registrado no parágrafo 158 do Futuro Que Queremos.

Fonte: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods14/>.
Elaboração dos autores.

65. Keohane e Victor (2010) divulgaram o conceito. Orsini, Morin e Young (2013) avançaram no debate sobre seus valores e limites.
66. Global Goals ou Agenda 2030. Disponível: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods14/>. Acesso em: 21 jan. 2017.

Certo é que as agendas de segurança e defesa são importantíssimas para a governança dos oceanos, mas foram excluídas desta análise mais detalhada por serem mais definidas por autoridades nacionais do que por cooperação multilateral. Assim, não faz sentido analisar a governança das Forças Armadas junto com as outras agendas multilaterais, que são muito mais transparentes nos processos, inclusivas para os atores e financiadores, flexíveis para adaptação a novos desafios e abertas para novos temas.[67]

2.4 Pesca além da jurisdição nacional

A pesca é a atividade mais tradicional relativa aos oceanos, junto com a navegação. Ambas precisam ser analisadas com uma dupla abordagem, sendo uma para a atividade local/de subsistência, e a outra, ao contrário, com a escala comercial/industrial. Normalmente as análises internacionais privilegiam as segundas, pelos impactos que causam para o Planeta Azul, e também pela dificuldade de obtenção de dados atualizados em vários Estados. O presente texto segue esta tendência, mas não ignora o fato de o Brasil ser um país com alto índice de desigualdade social, e por isso a pesca e a navegação tradicionais são centrais, ao lado de atividades comerciais em larga escala.[68]

Segundo dados da FAO relativos a 2014 (2016, p. 9), o Brasil é o 24º maior produtor de pescado, com cerca de 767 toneladas, enquanto a África do Sul é a 31º. A China, a maior produtora e exportadora, produziu cerca de 17.106.547 toneladas e a Indonésia, 6. 436.715 toneladas no mesmo ano. Porém, os maiores produtores não consomem tudo o que pescam, haja vista que cerca de 73% das exportações é destinada a países desenvolvidos, sendo 38% para a União Europeia e 25% para Estados Unidos e Japão juntos.

Esses dados não correspondem aos atuais acordos de pesca assinados entre a União Europeia e países em desenvolvimento, com cotas mais recentes de pesca, e majoritariamente com países africanos. Estes acordos são chamados Acordos de Parceria para a Pesca Sustentável. Em 2014, foram investidos € 180 milhões, sendo € 45 milhões oriundos de armadores privados.[69] Estes subsídios à pesca são contrários aos interesses dos demais Estados pesqueiros, naturalmente, exceto quando tais contratos existem. Porém, os Estados que vendem o direito à pesca para outros Estados são normalmente Estados com alta proporção da população abaixo da linha de pobreza, como Mauritânia, Marrocos e Guiné-Bissau,[70] segundo o *Global*

67. Porém, cabe destacar que o Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) e Office for Disarmament Affairs (ODA) participam do UN Oceans. Disponível em: <http://www.unoceans.org/about/en/>. Acesso em: 21 set. 2016. A Zona e Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) também é um caso de cooperação internacional político-militar.

68. Disponível em: <https://goo.gl/l5eSDu>. Acesso em: 21 set. 2016.

69. Disponível em: <https://goo.gl/cbdYol>. Acesso em: 21 set. 2016.

70. Disponível em: <https://goo.gl/ug0OzJ>. Acesso em: 21 set. 2016.

Hunger Index (Mazzega e Barros-Platiau, 2017). Porém, é provável que a União Europeia continuará investindo neste tipo de acordo, principalmente depois que foi proibida pelo Parlamento Europeu a pesca a mais de 800 m de profundidade em 30 de junho de 2016.[71]

A despeito do fato de a pesca ser discutida nas agendas multilaterais mesmo antes da criação da ONU, e dos acordos subsequentes assinados impondo cotas de pesca, bem como o bom funcionamento de algumas Organizações Regionais para o Ordenamento da Pesca (Orops), e os alertas da comunidade científica, os estoques de peixes declinaram em função da sobrepesca e da pesca ilegal, não regulada e não relatada,[72] além de mudanças no ambiente marinho, muitas causadas por atividades antropogênicas. O Acordo de Nova Iorque de 1995 para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982 sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios (capítulo XXI)[73] constitui um exemplo da baixíssima efetividade do direito internacional. Apesar de 82 Estados terem-no ratificado, inclusive todas as potências pesqueiras (exceto a China),[74] é notório que muitos não respeitaram as suas obrigações internacionais. Atualmente, o grande desafio da pesca é como inclui-la no acordo obrigatório relativo à BBNJ, haja vista a divergência de interesses de países que serão diretamente afetados[75].

2.5 A mineração além da jurisdição nacional

A exploração mineral é desenvolvida pelos Estados nas áreas sob sua jurisdição nacional e/ou nas áreas além da jurisdição nacional. No primeiro caso, o Estado tem autonomia para definir todas as normas de exploração e explotação, isto é, a etapa inicial de prospecção e pesquisa, e a etapa seguinte, de comercialização. A extração do petróleo *off-shore* é o exemplo mais emblemático, e o Brasil ainda pode ser considerado um *global player* na agenda de mineração, malgrado a atual situação de fragilidade da Petrobrás.

A mineração além da jurisdição nacional, ao contrário, não depende apenas do arcabouço normativo e dos interesses nacionais. Ela precisa ser autorizada pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, criada no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Existem três tipos de contratos, relativos a nódulos polimetálicos, sulfitos polimetálicos e crostas ferromanganesíferas

71. Disponível em: <https://goo.gl/XiIF1Q>. Acesso em: 21 set. 2016.

72. Segundo a organização não governamental World Wildlife Fund (WWF), dois terços do estoque de peixes está no limite ou já o ultrapassou. A FAO atestou que cerca de 70% das espécies estão sendo pescadas além do limite.

73. Ratificado pelo Brasil em 8 de março de 2000 e promulgado pelo Decreto nº 4.361, de 5 de setembro de 2002.

74. Disponível em: <https://goo.gl/gHa7G0>. Acesso em: 11 set. 2016.

75. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Secirm), Marinha do Brasil. Reunião com o Dr. Fábio Hazin. Brasília, 31 de maio de 2017.

cobálticas, todos com duração limitada de quinze anos, conforme as tabelas 2, 3 e 4. A zona da Fratura Clarion-Clipperton e a Bacia Central do oceano Índico concentram as maiores quantidades de contratos do primeiro caso. Os contratos de sulfitos polimetálicos estão localizados na cordilheira do sudeste Índico, cordilheira central do Índico e na cordilheira do Atlântico. Finalmente, os contratos de exploração das crostas ferromanganesíferas cobálticas concentram-se na parte ocidental do oceano Pacífico[76]. As tabelas 2, 3 e 4 revelam que os Estados contratantes para a exploração mineral conformam um seleto grupo de potências tecnológicas ou, ao contrário, Estados em desenvolvimento que assinam contratos com empresas das potências tecnológicas. Atenção especial deve ser atribuída à presença chinesa na mineração, em função da sua capacidade tecnológica e financeira. Por fim, ao assinar contrato de exploração em 2015 por meio do Serviço Geológico do Brasil (CPRM),[77] o Brasil tornou-se o primeiro Estado sul-americano na lista de contratantes. Todavia, a atual fragilidade político-institucional brasileira não permite assegurar que o planejamento contratado seja efetivamente mantido dentro do cronograma contratado.

TABELA 2
Contratos para nódulos polimetálicos

Estados patrocinadores	Período de validade dos contratos
Bulgária, Cuba, República Tcheca, Polônia e Eslováquia	2001-2016
Rússia	2001-2016
Coreia do Sul	2001-2016
Índia	2001-2016
Japão	2001-2016
França	2001-2016
Alemanha	2016-2021
Nauru	2011-2016
Tonga	2012-2017
Bélgica	2013-2028
Reino Unido	2013-2028
Cingapura	2015-2030
Kiribati	2015-2030
Reino Unido	2016-2031
Ilhas Cook	2016-2031

Fonte: International Seabed Authority. Disponível em: <https://goo.gl/2CPZDg>. Acesso em: 5 set. 2016.

76. Disponível em: <https://goo.gl/a8wliK>. Acesso em: 21 set. 2016.
77. Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2016.

TABELA 3
Contratos para sulfitos polimetálicos

Estados patrocinadores	Período de validade dos contratos
China	2011-2026
Rússia	2012-2027
Coreia do Sul	2014-2029
França	2014-2029
Alemanha	2015-2030

Fonte: International Seabed Authority. Disponível em: <https://goo.gl/2CPZDg>. Acesso em: 5 set. 2016.

TABELA 4
Contratos para exploração de crostas ferromanganesíferas ricas em cobalto

Estados patrocinadores	Período de validade dos contratos
China	2014-2029
Japão	2014-2029
Rússia	2015-2030
Brasil	2015-2030

Fonte: International Seabed Authority. Disponível em: <https://goo.gl/2CPZDg>. Acesso em: 5 set. 2016.

2.6 A biodiversidade além da jurisdição nacional

Uma terceira agenda, com dimensão marcadamente ambiental, comercial e científica, é a de proteção e uso sustentável dos recursos vivos além da jurisdição nacional (BBNJ). Ao longo das últimas duas décadas foi discutido o direito internacional e sua efetividade sobre o tema. Um grupo *ad hoc* foi criado pela ONU[78] e recomendou,[79] em fevereiro de 2015, a abertura de negociações com vistas à elaboração de um acordo multilateral e obrigatório com vocação universal relativo à gestão da biodiversidade além da jurisdição nacional. Contudo, a participação dos países em desenvolvimento neste tipo de iniciativa é limitada, posto que as potências científicas são os Estados desenvolvidos.[80] Logo, a agenda é fortemente pautada pela visão de mundo deles e pelo fracasso generalizado de proteção dos recursos vivos até o momento, como demonstram as atas das reuniões sobre o tema.[81] Um dos temas mais complexos para a regulação internacional é, sem dúvida, o acesso aos recursos genéticos e a obrigação de compartilhar benefícios deles advindos. Neste caso, os princípios da Convenção sobre Diversidade Biológica têm utilidade limitada, bem como os do Protocolo de Nagoya, pelo fato de serem destinados a países soberanos.

78. Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction, estabelecido pela Resolução nº 59/24 de 2004, da Assembleia Geral. Disponível em: <https://goo.gl/NOlzTx>. Acesso em: 21 set. 2016.

79. As negociações para chegar a essa recomendação oficial duraram praticamente dez anos.

80. Um dos critérios para tal avaliação são as revistas científicas e os principais autores sobre os temas em questão.

81. Disponível em: <http://www.iisd.ca/oceans/bbnj/prepcom2/>. Acesso em: 22 set. 2016.

2.7 A fragmentação da governança[82]

O principal fator da atual fragmentação da governança global dos oceanos é político-legal e originário de interesses divergentes entre Estados, normalmente seguindo a clivagem *Norte-Sul* + *emergentes* e a competição interinstitucional entre as organizações (Barros-Platiau e Maljean-Dubois, 2017). Em outras palavras, a fragmentação não decorre exclusivamente da complexidade dos oceanos e serviços que prestam à humanidade, mas também do desinteresse dos Estados e das organizações internacionais de manter uma coerência forte na estrutura regulatória internacional. De fato, algumas organizações internacionais são mais adequadas do que outras para avançar temas e agendas, seguindo os interesses de cada Estado. A pesca, por exemplo, foi muito tratada no âmbito da FAO, mas deveria sê-lo também no do Pnuma e Pnud, bem como da OMC.

Tal fator remete também ao velho dilema do tratamento de uma questão específica que deve ser recortada de um contexto mais amplo e geral. Seria melhor tratar os oceanos como um todo? Seria possível? Seria mais efetivo incorporá-lo ao regime do clima, como foi feito com as florestas no passado recente? Ou melhor seria aprofundar as iniciativas já existentes e torná-las mais harmonizadas? Este texto parte da premissa de que tratar os oceanos como um todo só é possível do ponto de vista científico, com os limites que a própria ciência reconhece. Do ponto institucional, uma abordagem holística teria limites muito fortes e não permitiria aprofundar em questões específicas ou tratamento diferenciado, por exemplo, para espécies em vias de extinção. Outro exemplo, no que concerne a gestão da pesca, são as Orops, que têm precedência sobre o acordo BBNJ.

Ou seja, o contexto de incerteza científica relativa aos oceanos não permite uma abordagem geral e eficiente ao mesmo tempo. Por isso, a engenharia legislativa tem evoluído no sentido de criar um acordo-quadro e depois protocolos adicionais, com vistas a construir consensos por etapas. No caso dos oceanos, as convenções da ONU de Genebra de 1958 e três convenções sobre direito do mar serviram de base para outros desenvolvimentos institucionais. Contudo, observa-se que desde os anos 1990 foram criadas instituições e normas que se afastaram desta base legal. Logo, hoje em dia há uma profunda fragmentação institucional ambiental. Por exemplo, enquanto a zona (fundos marinhos e recursos minerais) é considerada patrimônio comum da humanidade, as águas sobrejacentes não o são, de acordo com a Parte XI da convenção, e a coluna não foi ainda regulada. Outro exemplo são as áreas marinhas protegidas (APAs), cujos resultados são mitigados.[83]

Biermann *et al*. (2009) sugerem que a fragmentação pode ser dividida em três categorias: sinergística, cooperativa ou conflitiva. O mesmo pode ser discutido

82. Ver Kotze, 2008.
83. Disponível em: <https://goo.gl/zxOz8w>. Acesso em: 12 jan. 2017.

na governança dos oceanos. Mas seria possível tratar uma questão tão ampla sem a fragmentação? A maioria dos cientistas defende que não, mas seria possível harmonizar direitos e deveres, inclusive no curto prazo, se vontade política houvesse. Neste sentido, a UN Oceans mencionada é uma solução plausível, mas sua efetividade ainda é muito limitada. No mesmo sentido, o acordo sobre BBNJ poderá contribuir para uma maior harmonização do direito internacional aplicável (Barros-Platiau e Maljean-Dubois, 2017).

Causa e consequência da fragmentação da governança dos oceanos são os acordos ambientais multilaterais. Alguns exemplos são as Convenções Internacionais sobre Espécies Ameaçadas da Fauna e Flora Selvagens (Cites) de 1973; a Convenção de Bonn de 1979; a Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos da Antárctica de 1982; e a Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992. Outros trataram de temas mais específicos, como a Convenção para a Prevenção de Poluição por Navios (Marpol) de 1973 e 1978, sobre o regime de transportes perigosos; e a Convenção de Londres de 1972, sobre o *dumping* nos oceanos. Depois disso, diversas decisões de conferências das partes (CoP) e outras iniciativas (como o IPCC) retomaram o tema dos oceanos, ou têm impacto nas questões tratadas, como no caso do Protocolo de Nagoya sobre acesso a recursos genéticos. Exemplo recente é o Acordo de Paris, assinado em 2015 por todas as potências tecnológicas, e ratificado pelos Estados Unidos e pela China juntos, e pelo Brasil em setembro de 2016. Apesar da referência limitada aos oceanos, ele reforça a tendência de maior preocupação com a aproximação das agendas do clima e dos oceanos.

3 O BRASIL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O Brasil é um *global player* em diversas agendas ambientais, mas paradoxalmente não o é nas agendas relativas aos oceanos. O potencial brasileiro para sê-lo no futuro é alto, caso algumas condições de possibilidade nacionais sejam atendidas e a governança dos oceanos seja efetivamente mais institucionalizada. Do ponto de vista nacional, o reforço da capacidade institucional deveria ser prioritariamente destinado ao Itamaraty, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), principalmente no caso da BBNJ e do ODS 14.

O país criou um modelo de gestão interessante, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm), sob coordenação da Marinha, mais especificamente da Autoridade Marítima, com dezesseis programas e planos. Seus membros são: Casa Civil da Presidência da República (PR); Ministério da Defesa (MD); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério dos Transportes (MT); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da

Educação (MEC); Ministério da Saúde (MS); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Esporte (ME); Ministério do Turismo (MTur); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério da Pesca e Aquicultura (transformado em Secretaria do Mapa); Secretaria de Portos da Presidência da República; e Comando da Marinha, do Ministério da Defesa.[84]

Apesar do arranjo institucional capitaneado pela Cirm, a inserção internacional do Brasil não está à altura dos debates mencionados no início deste texto, notadamente relativos à pesca, BBNJ e aos ODS 14. Os recursos materiais e científicos de poder brasileiro são a pesquisa relativa à diversidade biológica e a mineração *off-shore.* Logo, a condição *sine qua non* de boa inserção internacional é o investimento para a consolidação institucional focada na agenda da governança global, e não apenas no mar territorial brasileiro e na defesa de recursos naturais. Malgrado a simplicidade da afirmação, o desafio é gigantesco.

Para se analisar a política externa brasileira, foram pesquisados três pontos centrais da agenda nacional: a Antártica; a extensão da Plataforma Continental, por meio do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac);[85] e a Amazônia Azul,[86] ou seja, a Zona Econômica Exclusiva brasileira. Todos constituem os interesses estratégicos brasileiros e envolvem os principais atores nacionais. O Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 2012)[87] trata no seu segundo capítulo do Atlântico Sul como ambiente estratégico,[88] bem como os regimes internacionais do mar, e da Antártica, e por fim os regimes internacionais ambientais. O capítulo seguinte trata do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).[89] O seu quarto capítulo trata do Programa Antártico Brasileiro (Proantar), unindo defesa e pesquisa científica.

84. Disponível em: <https://goo.gl/IiYTM4> e <https://goo.gl/2EN7w6>. Acesso em: 21 set. 2016.

85. "O Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac) é o programa do governo brasileiro, instituído pelo Decreto nº 98.145/1989, cujo objetivo é estabelecer, no seu enfoque jurídico, o limite da Plataforma Continental além das 200 milhas da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), em conformidade com os critérios estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que foi assinada e ratificada pelo Brasil". Disponível em: <https://www.mar.mil.br/dhn/dhn/ass_leplac.html>. Acesso em: 21 set. 2016.

86. "A região do Atlântico sul sobre a qual o Brasil tem direitos territoriais e outras prerrogativas de exploração e controle corresponde às águas jurisdicionais. Recebeu recentemente a denominação Amazônia Azul, cuja área é equivalente à da Amazônia Verde brasileira" (Brasil, 2012, p. 17). Ver também: <https://goo.gl/CLf7zH>. Acesso em: 12 jan. 2017.

87. Disponível em: <https://goo.gl/0nVhzT>. Acesso em: 21 set. 2016.

88. Nesse acaso cabe destacar a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (Zopacas). Estabelecida pela Resolução nº 41/11 da AGNU em 1986. Atualmente, tem 24 membros: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. Disponível em: <https://goo.gl/rP6Bl2>. Acesso em: 21 set. 2016.

89. No período 2013-2024, o orçamento previsto foi de pouco mais de R$ 12 milhões.

Em termos de recursos políticos, os pontos fortes do Brasil são os princípios constitucionais e diplomáticos que privilegiam o direito ao desenvolvimento, o pacifismo, a cooperação internacional e a recusa do uso da força e da tecnologia nuclear para fins bélicos. Em outros termos, o Brasil tem políticas domésticas pautadas pela Cirm, porém alguns ministérios têm certa autonomia em temas específicos nas agendas multilaterais,[90] como no caso das metas de Aichi,[91] da BBNJ e do ODS 14.

O conceito mais importante na análise é o de "diplomacia ativa e altiva",[92] cunhada pelo então ministro de Estado das Relações Exteriores Celso Amorim, em 2003. Apesar de apresentar limites quando aplicado às três questões aqui citadas, que são muito anteriores ao conceito, ele contribui para a compreensão da inserção brasileira nas arenas de negociação pertinentes e a continuidade da diplomacia.

Primeiro, no que concerne à Antártica, o Brasil participou das negociações iniciais que levaram ao Tratado da Antártica (Sistema ATS) e ao posterior Protocolo de Madri, que completou 25 anos em 2016. O país é membro consultivo do ATS e mantém uma base de pesquisa científica no continente gelado. Logo, pode-se afirmar que o Brasil tem um papel importante no regime da Antártica, tanto do ponto de vista diplomático quanto do ponto de vista científico. Entretanto, não se pode olvidar que o país vem enfrentando severas dificuldades financeiras, o que inviabilizou a retirada do avião Hércules, caído na região em novembro de 2014, e a continuidade das pesquisas sob condições adequadas, principalmente depois do incêndio da estação Comandante Ferraz em 2012.

Em outro plano totalmente diferente, mas ligado à Antártica pelo processo negociador pautado pelo respeito brasileiro ao direito internacional público e a outras regras multilaterais, a extensão da Plataforma Continental suscitou muitas críticas ao Brasil. Isto porque se todos demandassem uma extensão similar, uma parte significativa do que hoje é patrimônio de todos seria subtraída. Mas o país logrou êxito ao defender seu interesse de garantir extensão da plataforma para melhor proteger o Pré-sal e outras riquezas da região pleiteada. Ademais, negociou com seus vizinhos e não criou nenhum tipo de atrito direto com eles, tanto ao Norte quanto ao Sul.[93] Como afirmou o embaixador Celso Amorim, o Brasil tem

90. O Ibama é o ponto focal de diversos acordos ambientais multilaterais, mas sua ligação com a Cirm é limitada. Disponível em: <https://goo.gl/rP6Bl2> e <https://goo.gl/l9kBKI>. Acesso em: 21 set. 2016.

91. Constitui o Plano Estratégico para o Biodiversidade 2011-2020. São cinco objetivos estratégicos e vinte metas. As metas 6, 8, 10, 11 e 12 são diretamente relacionadas aos oceanos. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 21 set. 2016.

92. Documentário *A era dos gigantes*, de Maurício Costa, apresentado em setembro de 2016 no Festival do Cinema de Brasília.

93. Há vasta literatura sobre o tema disponível no Brasil e no exterior. Ver, por exemplo, Figuerôa (2014).

dez vizinhos e nenhuma guerra nos últimos 150 anos.[94] Pode, então, ser considerado representante de uma *diplomacia da paz* que age por meio de mecanismos institucionais e reforça o multilateralismo onusiano.

3.1 A mineração brasileira

O projeto com o Plano de Trabalho para Exploração de Crostas Ferromanganesíferas ricas em cobalto, na Elevação do Rio Grande (ERG),[95] no sul do oceano Atlântico foi aprovado pelo Conselho da Autoridade em 21 de julho de 2014. Em novembro de 2015, a CPRM assinou com a Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos o contrato de exploração localizada no Elevado do Rio Grande. A área é composta por 150 blocos, cada um com 20 km² e agrupados em oito *clusters*.[96]

FIGURA 1
Elevado do Rio Grande

Fonte: <https://goo.gl/lKSgn5>.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

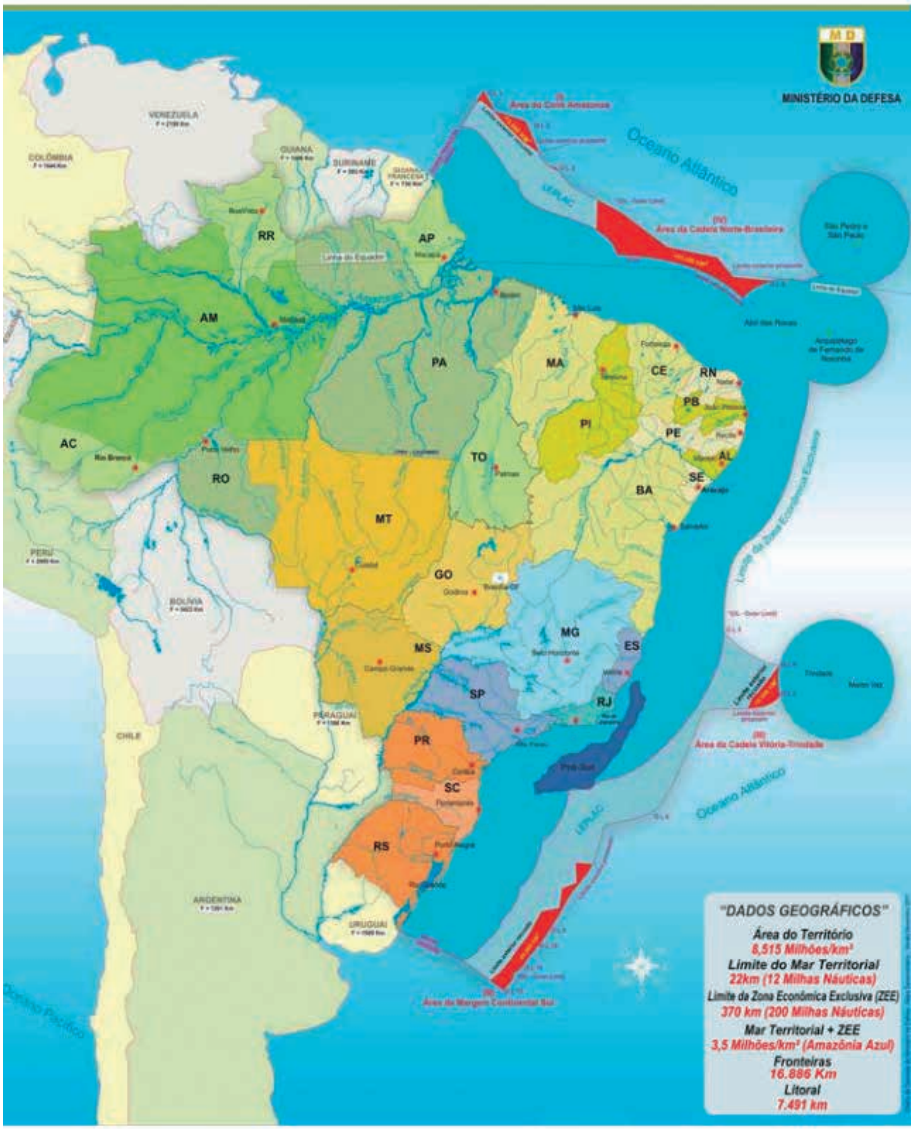
94. Documentário *A era dos gigantes*, dirigido por Maurício Costa, apresentado em setembro de 2016 no Festival do Cinema de Brasília.
95. Disponível em: <https://goo.gl/J5LmsJ>. Acesso em: 21 set. 2016.
96. Disponível em: < https://www.isa.org.jm/contractors/exploration-areas>. Acesso em: 21 set. 2016.

3.2 Amazônia Azul

A Amazônia Azul corresponde a 52% da área continental brasileira (figura 2) e tem como um dos objetivos a harmonização da Amazônia Verde.[97] Como o perfil brasileiro é de potência tecnológica no agronegócio e baixo índice de desenvolvimento social, combinado com alta fragilidade institucional,[98] os maiores desafios concentram-se na zona costeira, principalmente por falta de saneamento básico, a contaminação por fertilizantes e pesticidas, como também a falta de gestão dos recursos pesqueiros. No caso brasileiro, se começarmos pelo arranjo institucional da Cirm, fica claro que uma abordagem estratégico-militar é limitada para tratar de questões relativas às questões globais como a BBNJ e os ODS. Porém, tem maior capacidade para tratar dos ilícitos transnacionais marinhos relacionados com transporte ilegal, pesca, mineração e testes nucleares. Depreende-se daqui que a Marinha brasileira atua na governança dos oceanos em determinadas agendas, e a Cirm é uma boa resposta a diversos desafios contemporâneos, mas não àqueles relativos a questões ambientais. Para estas últimas, cabe destacar a atuação do MCTIC, pela Coordenação Geral de Mares, Oceanos e Geociências da Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento, do Ministério das Relações Exteriores, por meio das divisões de Mar, Espaço e Antártica (Dmae) e de Meio Ambiente (Dema), bem como do Ministério do Meio Ambiente.

97. Disponível em: <https://goo.gl/I8tGxW>.
98. Notadamente, na capacidade de órgãos como Ibama coibir crimes ambientais e forte pressão do Congresso brasileiro para reduzir a dimensão ambiental das iniciativas empresariais, por força da bancada ruralista.

FIGURA 2
Amazônia Azul



Fonte: Livro Branco de Defesa Nacional (2012, p. 416).

3.3 Desafios e oportunidades

Há diferentes maneiras de se analisar desafios e oportunidades no âmbito da governança global. De uma maneira geral, grandes desafios foram identificados,[99] levando ao reforço do interesse pelo BBNJ e ODS 14.

O primeiro é o aumento da demanda por recursos marinhos no mundo e no Brasil. O país registrou tendência de aumento da pesca e de aquicultura, com projeções de crescimento de 104% até 2025. Se, por um lado, o Brasil poderá se tornar uma potência da pesca e da aquicultura,[100] por outro, o desafio da gestão sustentável nos seus pilares ambientais e sociais tende a aumentar significativamente.

Segundo, os avanços tecnológicos usados em atividades insustentáveis também são um imenso desafio, conduzindo ao crescente tráfego de cargueiros, com navios cada vez maiores[101] e um aumento alarmante da poluição e da contaminação na zona costeira brasileira. Ademais, os limites orçamentários para o financiamento de infraestrutura portuária e marítima demonstram a incapacidade dos atores públicos de investir na dimensão sustentável da gestão dos recursos marinhos ou a eles relacionados, de forma geral, mas também de reorganizar setor.

Terceiro, os estoques de pescados com valor comercial estão em declínio, enquanto foi confirmado o aumento da aquicultura, de acordo com a FAO. O fato comprova a pressão do mercado e a baixa efetividade das autoridades nacionais de controlar atividades comerciais e industriais realizadas na sua própria jurisdição.[102] Logo, o desafio é principalmente de fiscalização de práticas ilegais relativas aos recursos marinhos, da pesca à bioprospecção.

Quarto, as mudanças do clima e a transição para uma economia de baixo carbono, levando inclusive a mudanças nas rotas de navegação. A governança global é absolutamente lacunária nesta agenda, e o Brasil também está fora dos principais debates e pesquisas científicas.

Outrossim, o desafio da frágil governança para o alto-mar, de *commitment and complicance*, ou seja, de aumentar a efetividade do direito internacional ambiental e o compromisso dos atores, públicos e privados. Em outras palavras, as iniciativas multilaterais de regulação das atividades além das jurisdições nacionais exigem mais esforços de Estados como o Brasil e a Índia para que os compromissos internacionais sejam respeitados. Do ponto de vista político e legal, os desafios estão relacionados

99. Disponível em: <https://goo.gl/sr7D5a>. Acesso em: 21 set. 2016.

100. Disponível em: <https://goo.gl/Lwv7tR>. Acesso em: 15 fev. 2017.

101. Ver o caso do Valemax, navio mineraleiro brasileiro que navega com bandeira de Cingapura.

102. Não são raras as notícias de barcos pescando clandestinamente fora da sua jurisdição nacional. A guerra da lagosta contra a França em 1963 foi um caso emblemático. Recentemente, o Brasil apreendeu alguns deles, principalmente asiáticos. Em 2013, por exemplo, um barco japonês foi apreendido pelo Ibama com 200 toneladas de atum na costa gaúcha. Disponível em: <https://goo.gl/qiZeTJ>. Acesso em: 21 set. 2016.

aos Estados e atores que lideram as negociações, por terem maior capacidade de interlocução. O texto optou por tratar das potências tecnológicas, mas outros textos privilegiam as potências comerciais, enfatizando as cadeias produtivas[103] ou até das vítimas ou Estados menores, como os Peids. Em termos de tecnologia, o desafio do Brasil é o de aprimorar a pesquisa aplicada aos temas oceânicos. Estando entre as dez maiores economias mundiais, não faz sentido o país ter impacto científico tão limitado nas áreas diretamente ligadas ao tema, com raras exceções.

Igualmente, o desafio é impor a "nossa visão de mundo" e a nossa agenda de "direito ao desenvolvimento". Prova disso é o documento de 2014 sobre a posição brasileira relativa aos ODS, no qual os elementos substantivos incluem: a erradicação da fome, a redução da pobreza, o empoderamento das mulheres e a segurança alimentar.[104] Entre 2008 e 2014, os países de baixa renda com *deficit* alimentar[105] aumentaram sensivelmente o volume da produção de pescados, porém esta não foi consumida localmente. Logo, a estratégia e a diplomacia brasileiras precisam de maior adaptação aos desafios globais, principalmente aos dois que estão em alta neste momento, com forte tendência à institucionalização, a saber: a BBNJ e o ODS 14.

A ausência de governança regional é outro desafio e oportunidade pois não há forte aproximação dos vizinhos sul-americanos nas questões ambientais e muito menos naquelas relativas aos mares e oceanos, exceto a Zopacas. Uma primeira análise das negociações multilaterais poderia levar à conclusão de que há uma forte conexão dos Estados sul-americanos, dentro até de um suposto Sul Global,[106] mas uma análise mais refinada, baseada nas atas das reuniões multilaterais[107] e nas datas de ratificação dos acordos ambientais multilaterais demonstra o quão superficial é a atuação conjunta deles (Boulet, Barros-Platiau e Mazzega, 2016), inclusive considerando apenas a relação bilateral entre Brasil e Argentina.

De fato, praticamente todos compartilham os mesmos princípios, notadamente a soberania, direito ao desenvolvimento e responsabilidades comuns porém diferenciadas (RCPD), que os une tanto no âmbito do G77/China quanto do Grulac.[108] Porém, quando se trata de pontos mais específicos, a articulação de posições negociadoras entre eles é muito mais complexa e limitada.

---

103. Um exemplo geral é o livro de Khanna (2016).

104. Disponível em: <https://goo.gl/9OQicb>. Acesso em: 21 set. 2016.

105. Os low-income food-deficit countries (LIFDCs), no jargão onusiano, contados no relatório são 66 países com cerca de 2,5 milhões de pessoas, todos no Hemisfério Sul. Nas Américas, são Honduras, Haiti e Nicarágua. Em 2008, pescaram 90.191.524 toneladas e em 2014 chegaram a 93.445.234 toneladas.

106. Disponível em: <https://goo.gl/kisvVm>. Acesso em: 22 set. 2016.

107. Ver o capítulo 25 do *Earth Negotiations Bulletin*. Trata do Processo Consultativo Informal sobre Oceanos e Direito do Mar (ICP), bem como da Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha nas Áreas Além da Jurisdição Nacional (BBNJ). Disponível em: <http://www.iisd.ca/vol25/>.

108. Grupo da América Latina e Caribe (Grulac) no âmbito da ONU, composto por 34 membros. Disponível em: <https://goo.gl/j8pkkg>. Acesso em: 22 set. 2016.

Outrossim, é interessante analisar tais grupos negociadores em função das capacidades tecnológicas dos Estados mencionados no texto. Duas premissas básicas são que as potências tecnológicas têm interesse no acesso aos recursos marinhos e por isso têm interesse estratégico de regular as condições de acesso, em função da concorrência das potências emergentes e como resposta à pressão da sociedade civil organizada, que inclui militantes e cientistas, na sua maioria de países desenvolvidos.

4 CONCLUSÃO

A seção 2 tratou da governança global dos oceanos e de seus principais atores e agendas, para contextualizar os desafios e as oportunidades para o Brasil. Apesar da complexidade e da fragmentação político-legal da governança global dos oceanos, existem iniciativas recentes de maior coerência, todas insuficientes para uma efetiva gestão sustentável dos recursos marinhos e normalmente lideradas pelos Estados do Norte, mas sem olvidar a ascensão chinesa, como a Antártica, exploração mineral dos fundos marinhos, BBNJ, o ODS 14, a aproximação com o regime do clima e o controle da pesca em nível global.

O Brasil tem um interessante arranjo institucional doméstico, com o reforço da cooperação interministerial por meio da Cirm e do conceito de Amazônia Azul, mas este é um quadro de atuação limitado. Assim, o grande desafio é que as pautas das agendas da Cirm e dos atores envolvidos, notadamente o Itamaraty e o MCTIC, sejam mais concentradas em questões relativas à tecnologia. De forma mais concreta, os desafios são a ratificação do Tratados sobre Portos, a criação da nossa Orop e o fornecimento de dados sobre as atividades pesqueiras, para citar apenas algumas obrigações internacionais.

Concluiu-se que o maior desafio e oportunidade para o Brasil é o de manter o debate sobre a governança dos oceanos, notadamente o BBNJ e o ODS 14, no âmbito de suas prioridades nacionais, ou seja, com forte viés socioambiental. O desafio é vencer a posição euro-atlântica de enfoque estratégico e científico-ambiental, o qual ignora a premência do combate à fome em escala planetária. Enquanto os países desenvolvidos continuarem a subsidiar as atividades pesqueiras e a aquicultura de forma insustentável, e alguns países em desenvolvimento copiarem o modelo, o direito internacional ambiental será pouco efetivo, como o passado recente comprova.

Logo, importa para o Brasil articular parcerias com Estados do Sul que defendam os princípios do tratamento diferenciado, como no caso da OMC, mas também da responsabilidade histórica dos Estados ao longo do século passado. No caso das conferências ambientais da ONU, o Brasil e a coalizão do Sul conseguiram mudar o enfoque das negociações do ambiental para o socioambiental. Agora temos o desafio de fazer exatamente o mesmo em relação aos oceanos.

E no complexo de regimes do clima, reforçando o debate multilateral sobre adaptação, pelo interesse geral da humanidade. Finalmente, o grande desafio do Brasil é de superar o paradoxo de ser *global player* mas de não usar suas credenciais ambientais nos debates relativos à governança dos oceanos.

REFERÊNCIAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas. How much longer will it take? A ten-year review of the implementation of United Nations General Assembly Resolutions 61/105, 64/72 and 66/68 on the management of bottom fisheries in areas beyond national jurisdiction. **The Deep Sea Conservation Coalition**, Aug. 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/1PAggj>.

_____. Sumário Executivo. Quanto mais irá demorar? Uma revisão dos dez anos da implementação das resoluções 61/105, 64/72 e 66/66 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a respeito da gestão de pescas no fundo do mar em áreas além de jurisdições nacionais. **The Deep Sea Conservation Coalition**, jul. 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/8psNsp>. Acesso em: 21 set. 2016.

AUSTIN, Z. *et al*. **The co-benefits of biodiversity conservation programmes on wider ecosystem services**. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/iiuJ3j>. Acesso em: 21 set. 2016.

BARROS-PLATIAU, A. F.; MALJEAN-DUBOIS, S. **La gouvernance globale de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale**: vers une cohérence accrue? Dice/Ceric, 2017. No prelo.

BIERMANN, F. *et al*. The fragmentation of global governance architectures: a framework for analysis. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 4, p. 14-40, Nov. 2009.

BLASIAK, R. *et al*. Negotiating the use of biodiversity in marine areas beyond national jurisdiction. **Frontiers Marine Science**, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/djxczW>.

BLUE Economy Concept Paper. [s.d.] Disponível em: <https://goo.gl/1Fe01z>. Acesso em: 22 ago. 2016.

BOULET, R., BARROS-PLATIAU, A. F.; MAZZEGA, P. 35 years of Multilateral Environmental Agreements ratifications: a network analysis. **Artificial Intelligence and Law**, v. 24, p. 133-148, June 2016.

BOULET R., MAZZEGA P.; BARROS-PLATIAU, A. F. **Country communities underlying the ratification of environmental agreements**, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa do Brasil. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/0nVhzT>.

_____. **Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015**: elementos orientadores da posição brasileira. Itamaraty, Brasília, 9 set. 2014. 30 p. Disponível em: <https://goo.gl/8WTUSM>

ERIKSEN, M. *et al*. **Plastic pollution in the world's oceans**: more than 5 trillion plastic pieces weighing over 250,000 tons afloat at sea. University of Connecticut/USA. PLoS One 9. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/9ztRO2>. Acesso em: 14 fev. 2017.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **FAO Yearbook of fishery and aquaculture statistics**. Rome, Italy, 2016.

FIGUEIRÔA, C. **Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o direito do mar**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2014.

GIANNI, M. *et al*. **How much longer will it take? A ten-year review of the implementation of United Nations General Assembly resolutions 61/105, 64/72 and 66/68 on the management of bottom fisheries in areas beyond national jurisdiction**. Deep Sea Conservation Coalition, ago. 2016.

HEINE, J. From Club to Network Diplomacy. *In*: COOPER, A.; HEINE, J.; THAKUR, R. (Eds.) **The Oxford handbook of modern diplomacy**. 2013.

JACQUET, P.; PACHAURI, R.; TUBIANA, L. (Dir.). **Regards sur la Terre, Dossier Océans, la nouvelle frontière**. Paris, 2011.

JAMBECK, J. *et al*. Plastic waste inputs from land into the ocean. **Science**, v. 347, n. 6223, p. 768-771, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/YfRmE0>. Acesso em: 21 set. 2016.

KARNS, M.; MINGST, K.; STILES, K. **International organizations**: the politics and processes of global governance. Lynne Rienner Publishers, 3. ed. 2015. 671p.

KELLEHER, G. A global representative system of marine protected areas. **Ocean & Coastal Management**, v. 32, n. 2, p. 123-126, 1996.

KEOHANE, R.; VICTOR, D. **The regime complex for climate change**. Harvard Project on International Climate Agreements; Belfer Center for Science and International Affairs; Harvard Kennedy School, 2010. (Discussion Paper, n. 10-33). Disponível em: <https://goo.gl/WkdSLk>. Acesso em: 23 set. 2016.

KHANNA P. **Connectography, Mapping the Future of Global Civilization**. New York: Random House, 2016.

KOTZE, L. Fragmentation of international environmental law: an oceans governance case study. *In*: COUZENS, E.; HONKONEN, T. **International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2008**. University of Eastern Finland/Unep, 2008.

LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. OUP, 2012.

MATTHIJS, M. **A less perfect union foreign affairs**, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/i9B9HC>. Acesso em: 21 jan. 2017.

MAZZEGA, P. *et al*. Mapping ocean-related main issues onto decisions of environmental Conferences of Parties. 2017a. No prelo.

MAZZEGA, P. *et al*. How to compare bundles of national environmental and development indexes? *In*: BOULET, R.; MAZZEGA, P.; LAJAUNIE, C. (Orgs) **Complexité et politiques publiques**. Lyon, França, 2017b.

MAZZEGA, P.; BARROS-PLATIAU, A. F. **Pesca mundial e aquicultura: quais os desafios para a gestão sustentável dos recursos marinhos**? 2017. No prelo.

MOODYSSON, J. Principles and practices of knowledge creation: on the organization of "buzz" and "pipelines" in life science communities. **Economic Geography 84**, n.4, p. 449-469, 2008.

MORIN, J.; ORSINI, A. **Essential concepts of global environmental governance**. Abingdon: Routledge, 2014.

ORSINI, A.; MORIN, J. F.; YOUNG, O. Regime Complexes: a buzz, a boom, or a boost for global governance? **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations,** v. 19, n. 1, p. 27-39, 2013.

OSTROM, E. *et al*. (Eds.). **The Drama of the Commons**. Washington: National Academy Press, 2002.

PNUMA – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE *et al*. **Green Economy in a Blue World**. 2012.

PRIMMER, E. *et al*. Governance of Ecosystem Services: a framework for empirical analysis. **Ecosystem Services**, v. 16, p. 158-166, 2015.

SUBCOMMISSION ON QUATERNARY STRATIGRAPHY. Working Group on the 'Anthropocene'. **What is the 'Anthropocene'?** Current definition and status. [s.l.]. 4 jan. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/OpfBj6>. Acesso em: 21 set. 2016.

SMOUTS, M.-C. **Du patrimoine commun de l'humanité aux biens publics globaux**. [s.l.]: Editions IRD, 2005. Disponível em: <https://goo.gl/a2IRwV>. Acesso em: 13 fev. 2017.

STORPER, M.; VENABLES, A. J. Buzz: face-to-face contact and the urban economy. **Journal of Economic Geography**, n. 4, p. 351-370, 2004.

SUCHARITKUL, S. **Evolution Continue d'une Notion Nouvelle le Patrimoine Commun de l'humanité**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/YBjjZP>. Acesso em: 21 jan. 2017

SUSTAINABLE DEVELOPMENT KNOWLEDGE PLATFORM. United Nations Environment Programme. **Green economy**. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/qTrlzs>. Acesso em: 22 ago. 2016

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Multi-year Expert Meeting on Transport, Trade Logistics and Trade Facilitation. **Review of Maritime Transport**, Unctad, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/NlH4RI>. Acesso em: 21 set. 2016.

_____. Launch of the Review of Maritime Transport 2016. **Review of Maritime Transport**, Unctad, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/XBb2TY>. Acesso em: 21 set. 2016.

WILSON, J. Scientific Uncertainty, Complex systems and the Design of Common-Pool Institutions. *In*: OSTROM, E. *et al*. (Eds.). **The Drama of the Commons**. Washington: National Academy Press, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARICÒ, S. (Ed.) **Ocean Sustainability in the 21st Century**. Cambridge UP, Unesco: 2015.

DAUVERGNE, P.; FARIAS, D. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**. v. 33, 5, p. 903-917, 2012.

GRANZIERA, M.; GONÇALVES, A. **Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo**. São Paulo: Universitária Leopoldianum, 2012.

JOHNSON, T. **Organizational progeny**: why governments are losing control over the proliferating structures of global governance. New York: Oxford University Press, 2015.

MENEZES, W. (Org.). **Direito do mar**: desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Arraes, v. 1, 2014.

PAULI, G. **The Blue Economy: 10 years – 100 innovations – 100 million jobs**, Paradigm Pub. 2010.

PROST, M. **Unitas multiplex**: unites et fragmentations en droit international. Bruxelles: Bruylant, 2013.

RAYFUSE, R.; WARNER, R. M. Securing a sustainable future for the oceans beyond national jurisdiction: the legal basis for an integrated cross-sectoral regime for high seas governance for the 21st century. **International Journal of Marine and Coastal Law,** v. 23, n. 3, p. 399-421, 2008.

WEISS, T. G.; RORDEN, WILKINSON, (Eds.) **International Organizations and Global Governance**. New York: Routledge, 2014.

CAPÍTULO 17

A GOVERNANÇA GLOBAL DA INTERNET

Maurício Santoro Rocha[1]

1 INTRODUÇÃO

A tecnologia não é neutra politicamente. A definição de sua regulação internacional tem profundas implicações para Estados, empresas e organizações da sociedade civil, com consequências para a economia, a pesquisa científica, os direitos humanos e outros campos sociais. As normas globais que regem a internet, em particular, converteram-se em espaço de intensas disputas diplomáticas desde a década de 1990. Estava em jogo não apenas o controle de um recurso tecnológico cuja importância crescia exponencialmente, mas também a tentativa de diversos países em retirar – ou ao menos mitigar – a hegemonia que os Estados Unidos obtiveram da gestão da rede; criada e desenvolvida inicialmente como parte de programas militares do governo norte-americano.

O resultado dessas pressões conflitantes foi a criação de um regime internacional peculiar, no formato multissetorial (*multi-stakeholder*, na expressão em inglês), no qual representantes da sociedade e de empresas têm muita voz. Esse modelo é questionado por governos que desejam um formato semelhante aos temas trabalhados no Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), com o predomínio de atores estatais e a contenção do papel proeminente dos Estados Unidos. Nas disputas pela internet, esses embates ocorrem sobretudo no âmbito da União Internacional de Telecomunicações (UIT) e na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação.

Este trabalho é uma narrativa e uma análise da formação das variadas instituições responsáveis pela governança da internet, procurando examiná-las a partir das perspectivas do Brasil como nação em desenvolvimento, cujos interesses estão na manutenção de uma rede aberta, que possa ser ferramenta de inovação tecnológica, comunicação e crescimento econômico. Nesse esforço, o texto procura sintetizar a bibliografia especializada existente sobretudo em inglês, apresentando seus pontos principais ao público brasileiro, pressupondo um leitor interessado, mas sem conhecimento técnico aprofundado em informática.

1. Doutor e mestre em ciência política pelo IUPERJ e professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

A segunda seção aborda a antecessora da internet (a Advanced Research Projects Agency Network – Arpanet, a primeira rede de computadores do mundo). Começando como um experimento autorregulado, passou a ser controlada pelas Forças Armadas do Estados Unidos. Os militares facilitaram a imposição de novos padrões técnicos e a expansão da Arpanet, mas sua gestão também marcou o início de um embate – ainda hoje não encerrado – entre os pontos de vista dos Estados e os esforços mais descentralizadores e liberais da comunidade técnica de cientistas, engenheiros e pesquisadores.

Em seguida, o texto, nas terceira e quarta seções, analisa os dois "momentos constitucionais" da governança da rede, como os define Milton Mueller (2002). O primeiro é a década de 1990, quando o início do uso comercial da internet aumentou a participação das empresas e dos órgãos governamentais civis sobre sua administração, com pressões crescentes para a desmilitarização e a privatização do sistema de gestão da rede. Em grande medida, isso aconteceu nas grandes negociações do período.

O segundo "momento constitucional" é esforço de maior engajamento da ONU na governança da internet, por meio da realização da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação ocorrida em 2005, debatendo as questões levantadas em sua preparação e os diversos documentos e planos produzidos por seus participantes. A seção discute como os Estados utilizaram a Organização das Nações Unidas para reforçar suas duas grandes reivindicações: a de que a internet é um assunto de sua soberania e que o governo norte-americano exerce hegemonia ilegítima e perigosa na administração da rede.

O argumento é que a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação representou um ajuste do modelo negociado na década de 1990, e, embora os Estados descontentes não tenham conseguido uma reforma dos pilares do sistema, os norte-americanos fizeram concessões amplas o suficiente para garantir certa estabilidade à estrutura de governança, que em grande medida permaneceu nas mesmas linhas gerais até meados da década de 2010.

A quinta seção examina os intensos debates dos últimos anos acerca da privacidade e da vigilância na era digital. As denúncias com relação à amplitude da espionagem eletrônica dos Estados Unidos reavivaram preocupações com o domínio norte-americano sobre a internet e serviram de impulso para propostas de mudanças de diversos governos – em particular, o Brasil –, que têm utilizado a ONU como fórum para criticar a ação de Washington e buscar alternativas. A conclusão resume os principais temas do capítulo e aponta para novas possibilidades de pesquisa.

O apêndice do capítulo apresenta um quadro que resume as características das principais instituições da governança global da internet citadas no texto, com o objetivo de facilitar a procura de referências rápidas por parte dos leitores.

2 DA ARPANET À INTERNET

A criação e o desenvolvimento da internet é fruto do que o escritor John Quarterman chamou de "um caótico *ménage à trois* entre o Estado norte-americano, as universidades e o setor privado" (Mueller, 2002, p. 74, tradução nossa). Sua estrutura de governança global reflete esse arranjo inusitado. Ao contrário de outros regimes internacionais – institucionalizados por meio de relações intergovernamentais na ONU –, as regras que definem a rede são o resultado da interação de diversos atores não estatais com autoridades governamentais, em um sistema no qual os Estados Unidos desfrutam de controle muito maior do que em outros fóruns.

A governança atual está longe de ser um modelo consolidado e fica no centro de disputas políticas que provavelmente irão alterá-la bastante no decorrer dos próximos anos. Para entender seu formato contemporâneo, é preciso analisar o modo como a internet foi gestada – no contexto de projetos ligados à segurança nacional norte-americana na Guerra Fria – e sua transformação em iniciativa comercial na década de 1990, acompanhada por maior engajamento das empresas em seu processo de gestão. Simultaneamente, engenheiros, programadores e cientistas sempre desempenharam papel de relevo na criação e no desenvolvimento da rede, com frequência discordando dos governos e propondo mais espaços de participação para a sociedade social.

Nos primórdios da internet, está a rivalidade entre Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Após o lançamento do satélite Sputnik, os norte-americanos recearam estar para trás na corrida científica e tecnológica e o governo do então presidente Dwight Eisenhower respondeu com uma série de iniciativas que injetaram recursos para estimular a pesquisa no país. Uma de suas decisões foi a criação, em 1959, da Agência de Projetos de Pesquisa Avançados (Arpa, na sigla em inglês), vinculada ao Departamento de Defesa, para incentivar esse tipo de projeto (Jacobsen, 2015).

Na década seguinte, a Arpa interessou-se em financiar a construção da primeira rede de computadores; uma ideia inovadora para uma época em que essas máquinas eram poucas, gigantescas e restritas a instituições como universidades, grandes empresas e organizações públicas. Cada uma tinha suas próprias especificações técnicas, e era um desafio conseguir que estas pudessem trocar informações entre si.

O objetivo da Arpa era desenvolver um sistema descentralizado que pudesse permitir a comunicação entre instalações governamentais, até mesmo no caso de uma guerra nuclear. Alguns engenheiros e programadores compartilhavam essa preocupação, outros estavam simplesmente entusiasmados com as possibilidades para a ciência – por exemplo, na expansão da tecnologia de comunicação –, mas entenderam que os projetos da segurança nacional lhe permitiam acessar recursos financeiros do Pentágono, superiores aos que estariam disponíveis nas fontes

de financiamento civis. Essas perspectivas distintas marcariam vários conflitos no decorrer da história da internet e, ainda hoje, estão presentes nas disputas por sua governança (Abbate, 1999; Jacobsen, 2015).

A Arpa contratou uma série de engenheiros e programadores em instituições de ponta na Califórnia e na Costa Leste, e, em 1969, eles criaram a Arpanet, ligando uma série de computadores de grandes universidades nos Estados Unidos, tais como o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), Stanford e a Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA). Seu formato era muito diferente daquele usado hoje em dia: não havia interface gráfica (*sites*) nem *e-mail*, e os usuários eram basicamente profissionais da área de tecnologia da informação (TI). Até mesmo ao longo da década de 1970, havia somente quarenta nós na rede, que tinha se expandido para o Reino Unido (Singer e Friedman, 2014, p.18).

Nesse contexto ainda embrionário, a governança da Arpanet era feita por uma pequena equipe de coordenação escolhida pelos próprios usuários. Esse time decidia quem podia juntar-se à rede e qual seria seu endereço *on-line* – o catálogo inteiro estava registrado em um pequeno arquivo de texto. Os padrões técnicos que começavam a ser desenvolvidos eram fruto da colaboração entre os engenheiros e os programadores, que circulavam documentos com propostas conhecidos como *solicitação de comentários*. Os demais colegas faziam sugestões, e o processo era construído de maneira colaborativa (Mueller, 2002, p. 62)

Com o crescimento da rede e o desenvolvimento das telecomunicações, aumentou o interesse do Pentágono por maior supervisão do processo. Em 1975, os militares assumiram formalmente a coordenação da Arpanet, por meio da Agência de Comunicação de Defesa (DCA, na sigla em inglês). As Forças Armadas norte-americanas procuraram controlar de maneira mais rigorosa o acesso à rede e restringir seu uso para fins não relacionados ao trabalho acadêmico. Isso gerou alguns conflitos com os pesquisadores: "havia mais regras para o que poderia ou não ser feito com a rede. A DCA era mais rigorosa que a Arpa sobre impedir o uso da rede para atividades 'frívolas', até mesmo as que não atrapalhavam seu funcionamento" (Abbate, 1999, p. 136)

Simultaneamente à tomada de controle da Arpanet pelos militares, as Forças Armadas estavam preocupadas com a dificuldade em gerir uma série de sistemas de comunicação incompatíveis entre si, desde seus computadores até rádios portáteis. Por conta dessas necessidades, a Arpa começou a estimular pesquisas que desenvolvessem protocolos comuns que auxiliassem a resolver o problema. Como ocorrera na criação da rede, esse objetivo dialogava com o trabalho de engenheiros que buscavam o mesmo tipo de inovação tecnológica, mas pensando em aplicações distintas, voltadas para os usos civis. Esse impulso para adoção de padronização se mostraria essencial para transformar a Arpanet na internet.

Os dois mais importantes pesquisadores da Arpa engajados nesse esforço foram Robert Kahn e Vinton Cerf. Em conjunto com equipes de Stanford, da University College de Londres e da empresa Rayheon BBN, entre meados da década de 1970 e início dos anos 1980, eles inventaram a arquitetura básica da internet, sobretudo pelo desenvolvimento do que ficou conhecido como o protocolo de controle de transmissão/protocolo de internet (TCP/IP – em inglês, *transmission control protocol/internet protocol*) (Abbate, 1999, p. 130).

Esses padrões definem como a informação é transformada em pacotes de dados, transmitidos, recebidos e armazenados por qualquer computador. O salto técnico foi notável: graças ao TCP/IP, era possível não só circular informações pela Arpanet, mas também interligar eventuais futuras redes de computadores. Por exemplo, um conjunto de universidades poderia trocar dados com as máquinas que formavam a rede de uma empresa. A partir desse momento, o termo "internet" começou a ser utilizado e, aos poucos, foi suprimindo a expressão Arpanet, consolidando-se como a expressão de uso geral no fim da década de 1980.

Os militares enfatizaram a padronização e a centralização, bem como foram fundamentais em fazer com que a rede adotasse um protocolo unificado de comunicação (TCP/IP), com frequência em meio ao ceticismo de muitos dos seus usuários, que naquele momento eram em torno de 5 mil. O processo foi completado no fim de 1982. Nessa época, o mercado de computadores passava por enorme transformação, com o surgimento e a rápida expansão das máquinas de uso individual. Os grandes *mainframes* que pertenciam a empresas e governos começavam a dividir espaço com computadores pessoais que cabiam em uma mesa e eram construídos e aprimorados por jovens entusiastas imbuídos do espírito de "faça você mesmo" e de uma vontade de quebrar regras e experimentar os limites da tecnologia.

Esse conjunto de valores ficou conhecido como "cultura hacker". Embora hoje o termo seja com frequência associado a quem invade computadores, este é parte do espírito de diversos pioneiros do Vale do Silício, como Bill Gates e Steve Jobs, fundadores da Microsoft e da Apple. Em sua juventude, os dois futuros empresários faziam como muitos rapazes e criavam mecanismos para burlar as companhias telefônicas e tentar conectar-se gratuitamente à Arpanet (Levy, 2010). Em alguma medida, essas posturas irreverentes diante da autoridade eram fruto também das práticas peculiares do Vale do Silício, onde eram comuns relações de trabalho mais flexíveis e hierarquias pouco rígidas (Lécuyer, 2006).

Os riscos para a segurança eram evidentes, e a DCA optou por dividir a rede, com as atividades militares sendo separadas das civis em 1983, passando a constituir estrutura própria, a Military Network (Milnet), de acesso mais restrito. A decisão foi importante para acelerar o ritmo do desenvolvimento da Arpanet.

Embora esta permanecesse sob a gestão da DCA, não tinha mais as mesmas amarras das preocupações das Forças Armadas. Isso significou o aumento constante da presença de instituições públicas civis no gerenciamento da rede e o desenvolvimento de cultura institucional mais voltada para a colaboração entre pares, bastante informal e descentralizada (Abbate, 1999, p. 141-142).

Em 1986, a Fundação Nacional da Ciência dos Estados Unidos começou um amplo programa para incentivar que as principais universidades norte-americanas estivessem conectadas *on-line*. O apoio financeiro e técnico foi fundamental, e a rede cresceu exponencialmente, alcançando centenas de milhares de usuários em apenas cinco anos.

Os engenheiros, os programadores e os cientistas que criaram a Arpanet estavam conscientes dos desafios representados por essa expansão e começaram a desenvolver suas próprias associações, para influenciar a governança da rede. Em 1983, eles haviam fundado o Conselho de Atividades da Internet (IAB – em inglês, Internet Activities Board),[2] que atuava como instância consultiva nos debates sobre a Arpanet, sem ter personalidade jurídica própria. Com o envolvimento da Fundação Nacional da Ciência, foi criada em 1986 a Força-Tarefa da Engenharia da Internet (IETF – em inglês, Internet Engineering Task Force), mais estruturada, que logo reuniria centenas de membros em diversos encontros por ano:

> a IETF desenvolveu sua própria cultura, uma meritocracia técnica em que reinava um código de vestuário informal e grupos de trabalho podiam reunir-se ou dispersar-se rapidamente e com burocracia mínima. Em contraste marcante com os padrões tradicionais de organizações, os participantes eram considerados indivíduos, e não representantes ou delegados de instituições (Mueller, 2002, p. 91, tradução nossa).

Tanto a IAB quanto a IETF recebiam recursos financeiros do governo norte-americano, o que refletia as longas décadas de profundas conexões entre os intelectuais que as fundaram e o complexo industrial-militar dos Estados Unidos. Contudo, havia certo incômodo entre vários de seus membros. Eles achavam ambas inadequadas e desejavam uma organização mais formal, que pudesse representá-los em eventuais disputas jurídicas envolvendo as consequências econômicas da expansão da rede.

O resultado dessas inquietações foi a fundação da Sociedade da Internet em 1992, que passaria a atuar como uma espécie de "guarda-chuva institucional" para as posições da comunidade científica com relação à rede; um instrumento mais eficaz para captar recursos de várias fontes e desenvolver a interlocução com o setor privado:

2. O apêndice resume as principais características de cada instituição da governança da internet, de modo a facilitar a consulta às suas funções e responsabilidades.

> a Sociedade da Internet é um grupo sem fins lucrativos, mas muito do trabalho efetivo de desenvolvimento dos padrões técnicos na IETF emana do setor privado. Às vezes, há falha de percepção residual de que pesquisadores acadêmicos ou especialistas governamentais são os que estabelecem primariamente os padrões da internet; noção possivelmente atribuível às raízes da Arpanet no governo e na universidade. A realidade operacional é que a indústria privada é, e tem sido, o centro de desenvolvimento dos padrões da internet. Até mesmo o criador do protocolo TCP/IP, Vinton Cerf, tem estado constantemente afiliado a empresas, mais recentemente ao Google, enquanto está envolvido com atividades da governança da internet (DeNardis, 2014, p. 70, tradução nossa).

As três organizações tiveram relações bastante conflituosas no início, com disputas sobre seu papel na regulação da rede e divergências nos métodos de nomeação dos dirigentes. Muitos dos técnicos mais antigos e experientes se recusavam a concorrer em eleições e acreditavam ser as escolhas naturais para os cargos de chefia por seu histórico de inovação tecnológica. Essas discordâncias atravessaram o primeiro "debate constitucional" da internet – como será conferido na próxima seção.

O governo norte-americano tampouco permaneceu alheio às discussões provocadas pelas mudanças. Ao longo da década de 1980, a governança continuou a cargo do Departamento de Defesa, por meio da DCA, mas, em 1990, a Fundação Nacional da Ciência criou um conselho federal para a rede, que agregou diversas instituições civis, como o Departamento de Energia e a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (Nasa). Simultaneamente, as Forças Armadas pressionavam que essas organizações dividissem os cursos da administração da internet. O resultado dessas negociações e barganhas foi, na prática, a progressiva desmilitarização da rede, com as funções de governança distribuídas de modo um tanto confuso por essas diversas instituições.

O que estava em jogo, exatamente, nessas disputas por governança? Os pontos mais importantes nesse início da internet eram o estabelecimento dos padrões técnicos – como o protocolo TCP/IP, definido pela própria comunidade científica – e a designação dos endereços e nomes de cada integrante da rede. Quando a Arpanet tinha poucas dezenas de participantes, isso era feito de forma bastante informal. Mas precisou ser regulado de modo mais preciso, com a grande expansão da década de 1980.

Cada ponto da internet pode ser localizado de duas maneiras: por seu endereço e nome. O primeiro é um número, o IP. Por exemplo: 208.80.152.130. O segundo envolve um nome seguido de uma extensão, o domínio. Como: www.ipea.gov.br. Ambos os recursos precisam ser administrados de algum modo, por uma instituição que determine quem fique com qual registro e mantenha um banco de dados de todos que fazem parte da rede. Esse conjunto de características é o sistema de nomes de domínio (DNS, na sigla em inglês).

Por assim dizer, o catálogo da internet, que conecta os endereços aos nomes (Singer e Friedman, 2014, p. 18).

Durante os anos iniciais da Arpanet, o DNS foi administrado por Jon Postel, um dos criadores da rede e uma das pessoas mais importantes na definição da arquitetura da internet. Como era comum no espírito da época, ele conduzia essas atividades de maneira informal. Em 1988, estas se tornaram mais estruturadas, com a criação da Autoridade da Internet para Números Designados (IANA – em inglês, Internet Assigned Numbers Authority), que exercia a função por meio de um contrato com o Departamento de Defesa e recebendo recursos da Fundação Nacional da Ciência.

Postel continuou à frente de suas atividades, com três desafios básicos: elaborar o formato dos endereços de IP, os métodos para a escolha dos nomes e onde funcionariam os servidores de raiz que armazenam esses dados. Embora a IANA definisse os padrões técnicos, o registro no DNS estava a cargo de três empresas privadas (Defense Data Network-Network Information Center – DDN-NIC, Government Systems Incorporated – GSI e Network Solutions), que assinavam contratos de gestão com o governo norte-americano.

No início, os endereços IPs foram formulados como números de 32 bits, o que garantia cerca de 4,3 bilhões de possibilidades (2^{32}). Podia parecer muito no princípio da década de 1980, mas já no fim daquele período os engenheiros começaram a ficar preocupados, devido à rápida extensão da rede. Nos anos 1990, a IETF desenvolveu um novo protocolo, com 128 bits (2^{128}). Este começou a ser implementado nos anos 2000 e é o padrão que está atualmente em vigor (Mueller, 2002, p. 42).

Cada endereço IP está associado a um nome, por meio do qual a maioria dos usuários acessa os *sites*. Todas essas decisões tinham fortes implicações políticas, para além de discussões técnicas. A IANA definiu que esses textos seguiriam o formato dos idiomas ocidentais, permitindo letras de A a Z, números de 0-9 e hífen, sem acentos, com o texto limitado a 63 caracteres. Esse padrão técnico reflete, evidentemente, a hegemonia da língua inglesa na criação da internet, excluindo os ideogramas que se encontram em línguas como japonês ou mandarim, bem como alfabetos não latinos – como o árabe ou cirílico – e deixando de fora até mesmo muitos sinais gráficos importantes (cedilha, til) para linguagens como espanhol, francês, português ou turco (Bhuiyam, 2014, p. 103).

Após o nome, há um ponto, seguido de extensões que designam o tipo de endereço e, com frequência, o país: com.edu, .gov.br etc. Estes são os domínios de topo (ccTLD), cuja criação também é responsabilidade da IANA. Novamente, as escolhas são fortemente políticas: definir se determinada região geográfica terá ou não o *status* nacional no âmbito do ciberespaço. Há um ccTLD para Taiwan

(.tw), mas oficialmente este designa uma província chinesa, e não um Estado independente. Em 2000, a Palestina obteve seu (.ps). Na década de 2010, o Curdistão iraquiano conseguiu o mesmo (.krd). A Turquia – temerosa do impacto para sua população curda – quis vetá-lo, mas não conseguiu porque não tem influência suficiente sobre o sistema.

Os domínios genéricos, embora aparentemente menos controversos, também podem gerar debates intensos. Em geral, designam grandes setores de atividades (comércio, governo, organizações sem fins lucrativos e instituições educacionais). Contudo, houve propostas de criar um domínio genérico para pornografia (.xxx), rejeitada por pressão de grupos conservadores norte-americanos, e outra para um dedicados às crianças (.kids), negada pela dificuldade em monitorar o conteúdo de modo a certificar que seria de fato apropriado para o público infantil (Mueller, 2010).

Além da ortografia, há o problema da propriedade intelectual. Na próxima seção, veremos as disputas na governança da internet para assegurar que marcas registradas só pudessem ser utilizadas como nomes de *sites* pelos seus detentores legais. Esse problema se tornou claro na década de 1990, com o início do acesso comercial à rede e, em grande medida, foi resolvido com a incorporação de normas internacionais e a criação de mecanismos de soluções de controvérsias entre empresas.

A lista dos integrantes da rede é grande demais para ser armazenada em um só computador, esta é distribuída por diversos servidores, conhecidos como "raízes". Sua determinação também é competência da IANA. Atualmente, são treze; dez nos Estados Unidos, dois na União Europeia (Holanda e Suécia) e um na Ásia (Japão).[3] A divisão reflete a distribuição dos principais centros de pesquisa em informática e sua conexão com as instituições que criaram a rede mundial de computadores. A lista múltipla também funciona como recursos redundantes, para garantir o funcionamento da rede até mesmo no caso de panes individuais. Os servidores são importantes para lembrar que – embora virtual – a internet "depende de infraestrutura física e usuários humanos que estão presos à geografia e, portanto, também sujeitos a nossas noções humanas, como soberania, nacionalidade e propriedade" (Singer e Friedman, 2014, p. 14, tradução nossa).

Uma vez mais, os padrões técnicos refletem realidades de distribuição do poder político e econômico, com a hegemonia norte-americana na criação da internet manifestando-se na presença desproporcional de servidores no país, em instituições governamentais, instituições de ensino ou empresas envolvidas nas etapas iniciais da formação da rede.

3. Ver a lista completa no *site* disponível em: <goo.gl/tK46O8>. Acesso em: jul. 2016.

3 O PRIMEIRO "MOMENTO CONSTITUCIONAL": ICANN

Em pouco mais de vinte anos, a Arpanet havia desenvolvido o conceito de uma rede de computadores de um pequeno embrião de dezenas de pesquisadores para a internet; uma rede de redes, já abrangendo centenas de milhares de usuários. No início da década de 1990, aconteceram duas grandes transformações que a tornaram um fenômeno global: a criação da *world wide web* e o surgimento dos provedores comerciais de acesso. Em conjunto, essas mudanças tecnológicas e sociais impulsionaram o debate sobre o "primeiro momento constitucional" da governança da internet, como o define Mueller (2002), que culminaria em 1998, na criação de estrutura inovadora para sua gestão.

Em 1990, o físico Tim Berners-Lee, que trabalhava no Centro Europeu de Pesquisas Nucleares, inventou a *world wide web* (interface gráfica que permitia exibir de modo simples e de fácil visualização o conteúdo da internet: textos, imagens e *links* que permitiam a rápida passagem para outros materiais). Tudo isso organizado em *sites* – ou páginas –, cuja elaboração não era difícil, pelo menos em seus elementos básicos. A *web* tornou bem mais agradável a navegação pela rede, ao permitir até mesmo a usuários sem conhecimentos avançados de informática acessar seu conteúdo. Rapidamente surgiram programas especiais (*browsers* e navegadores) que popularizaram ainda mais o novo formato.

Em 1991, a Fundação Nacional da Ciência iniciou o uso comercial da internet, por meio de provedores que vendiam o serviço a usuários individuais ou empresas. Em 1994, a Network Solutions – uma das firmas responsáveis pelo DNS – foi comprada pela Science Applications International Corporation (Saic), uma grande empresa do complexo-industrial militar. Ao longo da década, esta ficaria encarregada de cerca de 70% dos registros dos novos domínios e endereços de *sites*; mercado milionário com a expansão acelerada da rede.

As novas condições já eram muito diferentes do ambiente ainda restrito a cientistas, pesquisadores e burocratas que havia dominado a internet nas décadas de 1970 e 1980, e houve um conflito político crescente entre diversos atores que desejavam poder na governança da rede. Os principais grupos eram os engenheiros e os programadores reunidos nas entidades técnicas (Sociedade da Internet, IETF e IAB), a IANA, as empresas privadas e os diversos governos que se incomodavam com o papel hegemônico exercido pelos Estados Unidos e começaram a pressionar pelo envolvimento da ONU em sua gestão. Esses diversos interesses se traduziram na preparação de vários planos de reforma ao longo dos anos 1990 – tendo como prazo final a expiração do contrato da Networks Solutions, em 1998 (Mueller, 2002, p. 73-98).

O primeiro desses planos foi o relatório preparado por um comitê internacional, que reuniu representantes da comunidade técnica e de duas instituições

intergovernamentais do Sistema da Organização das Nações Unidas: a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (Ompi) e a UIT. Em 1996, esse conjunto de especialistas apresentou um projeto de governança da internet, a partir da formação de um órgão que reuniria 28 empresas, selecionadas por critérios de base geográfica – por exemplo, representantes da Europa, da América do Norte, da África etc. Embora esse modelo não tivesse precedentes em nenhum outro item da agenda internacional, incorporava práticas e conceitos da ONU e foi visto como tentativa de diversos governos de tirarem dos Estados Unidos o poder central na gestão da rede.

As autoridades norte-americanas responderam com a publicação do Livro Verde em janeiro de 1998, na qual basicamente defenderam uma espécie de privatização da governança da internet. Fruto de audiências no Congresso e de longos debates no Executivo; neste, o governo dos Estados Unidos assumia de forma assertiva a reinvindicação pelo controle da rede, contrariando o relatório da comunidade técnica. Contudo, havia um gesto de conciliação, que oferecia transferir as funções da IANA para uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos. Isso aconteceria por meio de contrato de gestão, com as autoridades norte-americanas mantendo o poder de veto à definição das regras da *web* (Mueller, 2002, p. 159-164).

A publicação do Livro Verde polarizou os debates da governança da internet, em torno de qual seria o papel desempenhado pelo governo dos Estados Unidos. Muitos grupos na comunidade técnica o encararam como uma espécie de golpe pelo qual Washington buscava tirar a autonomia de especialistas que tinham tradição em se autorregular. Os países em desenvolvimento também manifestaram sua contrariedade, preferindo um formato que envolvesse a ONU de forma significativa na gestão da rede. As grandes empresas de tecnologia da informação formaram sua própria coalizão, o Projeto Global da Internet, e queriam reduzir a regulação estatal e assegurar direitos de propriedade intelectual e normas que favorecessem o comércio eletrônico (Mueller, 2002, p. 159-162).

Em junho de 1998, o governo norte-americano apresentou um novo documento, o Livro Branco, incorporando muitas dessas preocupações, em particular as do meio empresarial. Por meio deste, anunciava a intenção de que o Departamento de Comércio esperaria a formação pelos atores interessados do setor privado de uma instituição sem fins lucrativos, que seria então reconhecida pelo Estado e encarregada das tarefas de governança. Com relação ao Livro Verde, o documento reconhecia mais funções na comunidade técnica, levantava a necessidade de boa representação internacional na organização a ser criada e concedia à Ompi a responsabilidade por resolver conflitos sobre propriedade intelectual. Até a Network

Solutions foi apaziguada, podendo manter o controle do importante domínio. com, o mais lucrativo dos quais gerenciava.

Em outras palavras, era a busca de um consenso que oferecia um pouco, ou muito, a cada grupo de interesse, embora mantivesse a hegemonia norte-americana, como contratante da governança da rede. As negociações em torno do Livro Branco foram duras, sobretudo por conta da insatisfação da comunidade técnica com o que percebia como sua perda de autonomia diante dos representantes das empresas. Ao fim de meses de disputas, foi criada a Corporação da Internet para a Atribuição de Nomes e Números (Icann, na sigla em inglês).

A Icann é o principal órgão de governança da internet, tendo incorporado a IANA e as responsabilidades por gerir o DNS. Ou seja, a designação de endereços e nomes, bem como a elaboração de domínios.[4] Este órgão se diferencia de outros regimes internacionais pelas seguintes razões:

- não é uma organização intergovernamental;
- não é parte do Sistema ONU;
- tem o formato multissetorial, reunindo representantes do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade técnica; e
- sua autoridade provém de um contrato de gestão com o Departamento de Comércio dos Estados Unidos.

Uma das inovações mais importantes da Icann foi criar um mecanismo de solução de controvérsias bastante eficaz: um painel de especialistas avalia qualquer solicitação de quem acredite que determinado nome viola sua marca de propriedade intelectual. É mais rápido que um tribunal e favorece os acusadores, por meio de prazos curtos para a defesa. Sua decisão é mandatória, e este pode cancelar registros que considere inapropriados. Só no primeiro ano, analisou cerca de 2.500 casos (Mueller, 2002, p. 193). Representou uma vitória dos setores mais conservadores do meio empresarial, em momento no qual muitas correntes – inclusive no meio corporativo – preconizavam regras mais flexíveis de patentes e propriedade intelectual para a nova economia centrada na informação (Benkler, 2006; Johns, 2009).

A Icann afirmava que sua legitimidade derivava de que exprimia o consenso da comunidade da internet. Contudo, a realidade era mais complexa. Seus primeiros dirigentes vieram dos principais envolvidos nas negociações de sua criação. A partir de 2000, a instituição começou a realizar essa escolha por meio de eleições; cada vaga representando determinada região do planeta, com um colégio eleitoral formado pelos membros inscritos na organização.

4. Há boas informações no *site* da instituição, disponível em: <https://www.icann.org/>. Acesso em: ago. 2016.

Muitos dos eleitos eram opositores da linha política adotada pela Icann, demonstrando-se que havia bastante insatisfação com os resultados alcançados nas disputas da década de 1990. Isso levaria a uma nova rodada de definições de regras nos anos seguintes.

4 O SEGUNDO "MOMENTO CONSTITUCIONAL": A CÚPULA MUNDIAL DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

O processo de criação da Icann terminou com uma grande gama de atores políticos descontentes, e estes não estavam dispostos a aceitar os resultados das negociações como a definição final da governança da internet. Na década de 2000, essas pressões culminariam no segundo "momento constitucional", com maior envolvimento da ONU e a criação de espaço de participação mais amplo para a sociedade civil.

O ponto focal dos descontentamentos no Sistema ONU foi a União Internacional de Telecomunicações, que reivindicava para si as responsabilidades de gestão da rede assumidas pela Icann. Como a UIT é uma organização intergovernamental, em termos práticos essa demanda era a expressão de uma série de Estados insatisfeitos, sobretudo aqueles localizados no sul global (Bhuiyan, 2014). Estes pleiteavam uma cúpula no âmbito da ONU para discutir a governança da internet.

Esse processo atravessou a primeira metade da década de 2000 e culminou na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, em Túnis, Tunísia, em 2005. A preparação mobilizou diversos órgãos do Sistema ONU, como a Assembleia Geral (AGNU) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e atualizou debates acerca de telecomunicações e cultura que haviam estado no centro das mobilizações dos países do Terceiro Mundo na década de 1970, clamando por uma "nova ordem mundial da informação e da comunicação", cuja expressão mais conhecida foi o relatório MacBride (1979). Esse movimento havia questionado a concentração de poder nos países ricos, por meio de grandes empresas como conglomerados de mídia, e defendido mudanças na regulação internacional para beneficiar as nações em desenvolvimento.

Contudo, a política das décadas seguintes rumou para outra direção. As propostas do Terceiro Mundo não foram adiante, e o que se disseminou foi a desregulação das telecomunicações em muitos países, no contexto da implementação de reformas liberais nos Estados Unidos e na Europa – e de lá para o resto do mundo –, e o crescimento da influência das empresas do setor na própria UIT. A organização participou das disputas da década de 1990 em torno da governança da internet, reivindicando para si papel de mais relevo.

Em 2001, a Assembleia Geral da ONU aprovou resolução para o estabelecimento de uma cúpula para debater a sociedade da informação e designou a UIT como a instituição que deveria liderar o processo. Durante as reuniões preparatórias:

> diversos países em desenvolvimento, estimulados pela UIT, desafiaram tanto o poder unilateral do governo norte-americano sobre a Icann quanto a prevalência de mecanismos não governamentais no processo decisório da internet. Ao chegar a Túnis [em 2005], a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação havia se transformado na Cúpula Mundial sobre a Governança da Internet (Mueller, 2010, p. 59, tradução nossa).

Os dois temas estavam conectados, pois a criação da Icann significou em grande medida a concessão de responsabilidades para a iniciativa privada e representantes da sociedade civil, em um modelo bastante diferente dos demais regimes globais, baseados em acordos intergovernamentais. Regimes autoritários em particular, como China e Irã, opunham-se a esse formato e preconizavam o controle da rede pelos Estados nacionais. O presidente da Icann chegou até a ser expulso de uma das reuniões, sob a alegação de que ele não era parte da delegação de um Estado (Bhuiyan, 2014, p. 51-58).

O cerne dessas críticas foi expresso na declaração de princípios de Genebra, adotada no fim de 2003. O documento procurava ligar o debate aos grandes objetivos da ONU, como as Metas do Milênio, e reconhece as necessidades específicas dos países em desenvolvimento. O ponto 48 do texto sintetiza as disputas.

> A internet evoluiu para tornar-se uma instituição global disponível para o público, e sua governança deve ser questão central da agenda da sociedade da informação. A gestão internacional da internet deve ser multilateral, transparente e democrática, com o envolvimento pleno de governos, do setor privado, da sociedade civil e de organizações internacionais. Deve assegurar uma distribuição equitativa de recursos, facilitar o acesso de todos e garantir o funcionamento seguro da internet, levando em conta o multilinguismo (WSIS, 2005, ponto 48, tradução nossa).[5]

Embora a declaração reconheça que deva haver um papel importante para a sociedade civil, o termo utilizado para definir o regime de governança almejado é *multilateral*, e não *multissetorial*. A diferença do jargão é fundamental, pois significava a reação dos governos tentando obter o poder decisório que as regras da Icann lhes negavam.

Para tentar chegar a um consenso, a ONU criou um grupo de trabalho sobre governança da internet capitaneado pelo diplomata indiano Nitin Desai, que havia sido subsecretário-geral da organização, encarregado de temas econômicos e sociais. O relatório que ele preparou é um esforço pelo compromisso. O texto amenizava as críticas dos governos à participação de atores não estatais, observando a importância desses agentes, mas frisava que cada um tinha seu papel a cumprir, em esforço para aplacar os Estados.

5. Disponível em: <goo.gl/NWIOE0>. Acesso em: ago. 2016.

> A governança da internet é o desenvolvimento e a implementação por governos, setor privado e sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, processos decisórios e programas comuns que moldam a evolução e o uso da internet (WGIG, 2005, ponto 34, tradução nossa).

O relatório encampou a crítica à hegemonia dos Estados Unidos sobre o regime, afirmando que nenhum país deveria controlar as regras globais da rede. Essa posição foi adotada inclusive por aliados dos norte-americanos, como a União Europeia. Contudo, o governo norte-americano aferrou-se às suas posições e recusou-se a abrir mão das prerrogativas das quais dispunha no sistema, mesmo que ao custo do isolamento diplomático (Bhuiyan, 2014, p. 60-63).

O resultado final das negociações em Túnis, em novembro de 2005, foi a aprovação de uma agenda[6] com três pontos principais, descritos a seguir.

1) Reconhecimento, na prática, do regime da Icann, que continuou a existir, em vez de ter suas funções transferidas para a UIT. A ONU não acabou com o sistema negociado na década de 1990, nem assumiu suas responsabilidades. Os participantes da conferência limitaram-se a criticar diversos pontos do modelo e frisar seu descontentamento com o formato em vigor.

2) Afirmação de que a "autoridade política para assuntos de política pública relacionados à internet é o direito soberano dos Estados" (WSIS, 2005, p. 35a), estabelecendo esse princípio como direção de futuras reformas do sistema. Em outras palavras, um esforço dos atores estatais em aumentar sua influência sobre a internet, diante de empresas e organizações da sociedade civil, como as associações técnicas.

3) Reconhecimento da importância do formato multissetorial, com a criação do Fórum de Governança da Internet para melhorar o diálogo entre os vários atores envolvidos na regulação da rede. Essa declaração foi uma solução de compromisso, por meio da qual os Estados evitaram um confronto frontal com a sociedade civil, acenando para sua relevância, ao mesmo tempo em que em outros trechos dos documentos reafirmavam seu desejo de controlar a definição das regras da rede.

Embora a cúpula tenha deixado várias questões em aberto, sua realização foi um marco. Ao levar o debate sobre governança da internet para o Sistema ONU, deu maior legitimidade às discussões a respeito do tema, criando bases mais sólidas para as discussões posteriores. A criação do Fórum de Governança da Internet, em particular, mostrar-se-ia importante nos anos seguintes, como

6. Disponível em: <goo.gl/dvwvpD>. Acesso em: ago. 2016.

espaço de articulação da sociedade civil e de expressão de suas demandas em meio às rápidas transformações tecnológicas.

O modelo de governança da internet desenvolvido ao longo dos dois "momentos constitucionais" de 1998 e 2005 é, em linhas gerais, aquele em vigor ao longo da década de 2010. Na avaliação do diplomata brasileiro Everton Lucero, essa estabilidade foi fruto da capacidade das autoridades norte-americanas em construir alianças de apoio ao seu modelo de gestão de rede:

> o governo norte-americano soube arregimentar uma base aliada multissetorial em favor da manutenção do *status quo*, por recurso (*sic*) a estratégia que sugeria a existência de interesse velado dos opositores, na sua maioria governos de países de fora do espectro liberal-democrático, em atentar contra o livre fluxo de informações na Internet. O setor privado com presença na Internet era majoritariamente norte-americano e mantinha boa capacidade de articulação de seus interesses junto ao Departamento de Comércio e ao Congresso daquele país (Lucero, 2011, p. 110-111).

Oferecendo um pouco a cada um dos mais poderosos grupos de interesse, os Estados Unidos lograram manter os pilares do regime internacional da internet de acordo com seus objetivos. O desenvolvimento desse sistema levou inclusive a mudanças na posição tradicional norte-americana, atendendo a antigas reivindicações da comunidade internacional.

Em 2014, o Departamento de Comércio anunciou a intenção de transferir definitivamente as funções da IANA (o registro de nomes e endereços da internet) para a Icann em outubro de 2016, quando expirasse seu contrato de gestão com a organização. A avaliação do governo norte-americano era que o formato multissetorial estava tão forte e consolidado que na prática manteria a influência do país por meio das pressões do setor privado e da comunidade técnica, impedindo o domínio de outros Estados sobre a internet. Nas palavras do próprio Departamento do Comércio:

> **O governo americano se opõe ao controle da ONU sobre a internet**. O plano de transição não substitui o papel da NTIA [National Telecommunications and Information Administration] por uma solução governamental ou intergovernamental. Especialistas em governança corporativa avaliam que as perspectivas de uma tomada da Icann [pela ONU] são extremamente remotas. A Icann não é de modo algum relacionada à ONU.
>
> **A Icann é uma corporação da Califórnia e permanecerá assim**. A comunidade multissetorial passou os últimos dois anos construindo um regime de prestação de contas para a Icann que é baseado na lei da Califórnia e na Icann, permanecendo uma corporação da Califórnia. O regulamento da Icann confirma que "o principal escritório para a condução das atividades da Icann será o condado de Los Angeles, estado da Califórnia, Estados Unidos da América." O conselho diretor da Icann não pode mudar essas regras por cima da objeção da comunidade multissetorial

(National Telecommunications and Information Administration, tradução nossa, negrito no original).[7]

Dito de outro modo: o arranjo multissetorial garante de modo geral os interesses norte-americanos, até mesmo sem o controle formal do Departamento de Comércio sobre a Icann, uma vez que a influência dos Estados Unidos se faz sentir de outras maneiras, como por meio de suas empresas privadas. A decisão foi saudada por organizações não estatais, como a Sociedade da Internet, que pressionaram o Congresso a aceitá-la.[8] Embora essa transformação responda a uma demanda histórica das negociações globais acerca da rede, a exclusão de sua governança do Sistema ONU continuará a ser fator-chave nas disputas internacionais.

Ademais, a IANA é apenas uma parte – ainda que muito importante – da governança da internet. A década de 2010 tem sido palco de questionamentos acirrados com relação a vários aspectos do sistema de governança global da rede; em particular, os temas relacionados à proteção da privacidade e ao controle da vigilância. Muitas dessas discussões ocorrem em contraponto às posições defendidas pelos Estados Unidos, e entre os principais proponentes de reformas estão a Alemanha e o Brasil. Esse é o tema da próxima seção.

5 PRIVACIDADE E VIGILÂNCIA NA INTERNET APÓS SNOWDEN: O PAPEL DO BRASIL

Em 2013, um técnico de informática que trabalhava para a Agência de Segurança Nacional (NSA) fez uma série de denúncias à imprensa internacional sobre como funcionavam os mecanismos de vigilância da internet usados pela organização e como violavam a privacidade de cidadãos de diversos países, chamando atenção para a fragilidade da regulação global sobre o tema. As revelações de Edward Snowden tiveram impacto global, levando a importantes decisões na ONU e a mobilizações nacionais expressivas, em particular no Brasil.

Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, houve significativa expansão do sistema de espionagem norte-americano, com ênfase na capacidade de inteligência de sinais, centralizada na NSA, como interceptação de mensagens eletrônicas e telefônicas. Esse crescimento acompanhou o desenvolvimento tecnológico da internet e da telefonia celular, com a ampliação das oportunidades para vigiar o comportamento individual *on-line*. Acadêmicos, ativistas e jornalistas têm abordado os riscos desse aparato para os direitos humanos, como a violação do sigilo de fontes de reportagens e o monitoramento ilegal de movimentos sociais (Angwin, 2015; Bamford, 2009; Schneier, 2015), e as denúncias de Snowden o colocaram no centro de uma agenda de debates internacionais.

7. Disponível em: <goo.gl/2N2ElA>. Acesso em: set. 2016.
8. Disponível em: <goo.gl/9bgB43>. Acesso em: set. 2016.

O ex-técnico da NSA deu publicidade a suas revelações por meio do jornalista Glenn Greenwald e da cineasta Laura Poitras. As reportagens e o documentário que ambos prepararam a partir das informações fornecidas por ele tiveram repercussão global e lhe renderam, respectivamente, o Prêmio Pulitzer e o Oscar. A reação do governo norte-americano foi evocar uma lei da Primeira Guerra Mundial para acusar Snowden de espionagem. Contudo, ele havia se exilado na Rússia e estava fora do alcance do Poder Judiciário dos Estados Unidos.

O cerne das denúncias de Snowden é o conluio entre o governo norte-americano e as grandes empresas de telecomunicações do país para espionar *e-mails* e telefones celulares em diversos países, em ampla gama de operações que vão da vigilância a suspeitos de terrorismo ao monitoramento de chefes de Estado estrangeiros e atividades de espionagem industrial (Greenwald, 2014). Os detalhes fornecidos pelo ex-técnico da NSA confirmaram muitas das especulações sobre a agência – como a frequência de suas atividades ilegais e o conluio com corporações – e ilustraram as deficiências de governos, firmas e pessoas em proteger sua privacidade em uma era de difusão por vezes descontrolada de informações no âmbito digital.

Embora as denúncias tenham envolvido a NSA em espionagem em vários países, seu impacto foi particularmente forte no Brasil, por uma casualidade: Greenwald vive há anos no país e, em parcerias com a mídia brasileira, foi bastante ativo em divulgar o teor das revelações, que abarcavam de atividades contra a Petrobras até a vigilância das comunicações pessoais da então presidente Dilma Rousseff. Era algo inédito: um norte-americano no horário nobre da TV, contando aos brasileiros, em português, detalhes da espionagem dos Estados Unidos no Brasil.

Sob pressão da opinião pública para reagir, a mandatária adiou a visita de Estado que faria aos Estados Unidos e tornou o tema da vigilância e da privacidade o centro de seu discurso de abertura da 68ª Assembleia Geral da ONU. Em sua fala à Organização das Nações Unidas, a presidente destacou que não se tratava de problema bilateral entre Brasília e Washington, mas da necessidade de estabelecer "propostas para o estabelecimento de um marco civil multilateral para a governança e uso da internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam" (Brasil, 2013). Essas iniciativas se baseariam em princípios como proteção da privacidade, da liberdade de expressão, da diversidade cultural e da neutralidade da rede:

> O problema, porém, transcende o relacionamento bilateral de dois países. Afeta a própria comunidade internacional e dela exige resposta. As tecnologias de telecomunicação e informação não podem ser o novo campo de batalha entre os Estados. Este é o momento de criarmos as condições para evitar que o espaço cibernético seja instrumentalizado como arma de guerra, por meio da espionagem, da sabotagem, dos ataques contra sistemas e infraestrutura de outros países.

> A ONU deve desempenhar um papel de liderança no esforço de regular o comportamento dos Estados frente a essas tecnologias e a importância da internet, dessa rede social, para construção da democracia no mundo.
>
> Por essa razão, o Brasil apresentará propostas para o estabelecimento de um marco civil multilateral para a governança e uso da internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam (Brasil, 2013).

Brasil e Alemanha desempenharam o papel-chave na Assembleia Geral da ONU, copatrocinando duas resoluções sobre "privacidade na era digital" (68/167 e 69/166, em 2013 e 2014). Ambos os documentos seguem as diretrizes lançadas no discurso de Rousseff e estabelecem parâmetros para que os Estados protejam *on-line* os direitos de seus cidadãos. A segunda resolução é mais abrangente e inclui discussão sobre metadados, as grandes quantidades de informação acerca de dados individuais que ainda são mal definidas nas legislações domésticas e quase nunca gozam da mesma proteção dedicada, por exemplo, à correspondência ou às ligações telefônicas.

A articulação entre Alemanha e Brasil não foi fruto do acaso. Ambos os países estiveram entre os mais afetados pelas denúncias de Snowden, com forte impacto na opinião pública local. Uma pesquisa da Anistia Internacional em treze países apontou alemães e brasileiros como os mais preocupados com a espionagem do governo norte-americano – oito em dez cidadãos das duas nações manifestavam temor com a privacidade de seus dados pessoais (Anistia Internacional, 2015). Esses sentimentos foram importantes para dar às autoridades a base política para agir no plano diplomático.

As resoluções da Assembleia Geral da ONU são *soft law*, não vinculantes; são o primeiro passo na elaboração do que pode ser um futuro tratado internacional sobre a regulação da internet. Esse processo é acompanhado, e fortalecido, pelo envolvimento crescente do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas com os temas da privacidade e da vigilância digitais. A instituição designou um relator especial para monitorar esses assuntos. Tudo somado, são desdobramentos importantes no contexto do esforço do Sistema ONU desde a década de 1990 para engajar-se de modo decisivo na governança da internet.

As denúncias de Snowden também estimularam organizações da sociedade civil a utilizar os espaços multissetoriais de gestão da internet para apresentar demandas de reforma no sistema, de modo a proteger a privacidade dos usuários. (Abdenur e Gama, 2015; Borges e Santoro, 2017). Essas mobilizações foram ao encontro do desejo do governo brasileiro de maior protagonismo global na governança da internet.

O país sediou duas conferências reunindo ativistas, acadêmicos e funcionários governamentais. A NETMundial em São Paulo (2014) e o Fórum de Governança

da Internet em João Pessoa (2015) discutiram os temas expressos nas preocupações brasileiras e afirmaram compromisso com as propostas, ainda que a linguagem de suas resoluções seja menos enfática que a dos pronunciamentos oficiais do Brasil. Por exemplo, não há condenações duras à espionagem norte-americana, nem defesa do princípio da neutralidade da rede.

A experiência brasileira também ganhou destaque internacional por causa da promulgação do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) (Brasil, 2014), elogiado por expoentes da comunidade técnica – como Tim Berners-Lee e Tim Wu (2011) – como uma das mais inovadoras legislações domésticas acerca da rede e louvada também pelo modo como foi redigida, a partir de contribuições de ativistas e pesquisadores, por meio de consultas *on-line* (O´Maley, 2016).

O texto incorpora para a era digital direitos como a liberdade de expressão e apresenta garantias de proteção à privacidade ainda ausentes em muitos países – como a possibilidade de os usuários terem a colaboração de empresas para retirarem imagens íntimas da rede; objeto frequente de disputas nos casos da chamada "pornografia da vingança", nos quais fotos e vídeos são divulgados como forma de agressão por ex-parceiros sexuais.

O Marco Civil também contém uma inovadora defesa da *neutralidade da rede*, um conceito no coração de muitas disputas atuais em vários países, em particular nos Estados Unidos. Em uma internet neutra, as empresas não podem cobrar valores diferenciados com respeito ao tipo de conteúdo que os usuários acessam. Por exemplo, o preço para baixar 10 gigas de dados tem de o ser o mesmo, independentemente de estes conterem filmes, músicas, textos etc. Muitas companhias rejeitam esse formato porque preferem a possibilidade de estabelecer diversos pacotes de acesso à rede, cobrando de forma diferente para quem queira material de maior demanda. Nos termos da lei:

> A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:
>
> I) garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;
>
> II) proteção da privacidade;
>
> III) proteção dos dados pessoais, na forma da lei;
>
> IV) preservação e garantia da neutralidade de rede;
>
> (...)
>
> O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação (Brasil, 2014, arts. 3º e 9º).

A aprovação do Marco Civil ilustra a complexa relação de causa e efeito entre política doméstica e internacional, com ambas influenciando-se mutuamente. Um "jogo de dois níveis" nos termos de Putnam (2010). As denúncias de Snowden foram cruciais para fazer com que o governo brasileiro conseguisse aprovar essa legislação em um Congresso em que muitos parlamentares resistiam a esta. Por sua vez, a promulgação do Marco Civil tornou-se um ativo para a diplomacia do Brasil, fortalecendo a legitimidade dos pleitos do país na ONU, uma vez que estava em jogo levar ao plano multilateral princípios que estavam sendo implementados na esfera nacional.

A lei é originária de debates da década de 2000, quando ativistas e pesquisadores estavam preocupados com tentativas de políticos brasileiros em estabelecer restrições à liberdade de expressão *on-line* para se proteger de críticas. Em reação, começaram discussões para elaborar legislação que assegurasse uma internet livre e aberta (Borges e Santoro, 2017).

Esse processo bem-sucedido foi fruto do trabalho em rede de ativistas com funcionários governamentais e políticos brasileiros, que vinha se desenvolvendo desde o início da década, a partir das articulações em torno das iniciativas de *software* livre defendidas pelo governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva; em particular, a atuação do cantor e compositor Gilberto Gil como ministro da Cultura à época e incentivador da adoção de formas mais flexíveis de propriedade intelectual, como o movimento Creative Commons (Borges, 2010). Os elos formados nessa parceira desdobraram-se nas mobilizações pela criação do Marco Civil e na longa disputa por sua aprovação no Legislativo.

As propostas enfrentaram muita resistência no Congresso brasileiro, em particular pela oposição dos conglomerados de telecomunicações. A pressão sobre o governo para fazer algo diante das ações da NSA funcionou como incentivo que favoreceu a promulgação do Marco Civil, que, por sua vez, se tornou um ativo diplomático importante para o país, nas negociações da governança global da internet.

Outro ponto que reforça a atuação internacional do Brasil é sua estrutura interna da rede, que segue o modelo multissetorial. O Comitê Gestor da Internet, criado em 1995, reuniu desde o início representantes do governo, da sociedade civil e do setor privado. Contudo, ao longo dos anos, a participação social aumentou, sobrepujando a presença dos funcionários estatais. Esta passou de quatro membros, de um total de nove, para doze, entre 21 (Lucero, 2011, p. 131). É um modelo bastante aberto, que faz com o que país seja referência nos debates internacionais, em contraste com nações em desenvolvimento que criticam o sistema de governança atual, mas só oferecem como alternativa formatos autoritários de administração da rede.

Desse modo, a posição diplomática do Brasil é peculiar. O país é crítico do regime internacional da internet por causa da hegemonia norte-americana e trabalha por sua reforma, em particular pelo maior engajamento da ONU. Mas abraçou em sua própria estrutura da gestão da rede e em sua legislação doméstica o modelo multissetorial, estabelecendo relações entre governo e sociedade civil bastante dinâmicas e inovadoras, que reforçam suas críticas no plano internacional.

6 CONCLUSÃO

A governança global da internet tem sido marcada por fortes disputas internacionais desde a década de 1990, quando o começo da comercialização da rede a tornou objeto importante nos conflitos entre Estados e empresas. Contudo, a vantagem inicial dos Estados Unidos na inovação tecnológica na informática deu a esse país uma série de benefícios que até hoje não foram eliminados; em particular, sua hegemonia na gestão da rede, com o poder de veto sobre as decisões relativas a esta, por meio do contrato que o Departamento de Comércio assinou com a Icann e que vigorou de 1998 a 2016.

A internet difere dos outros regimes internacionais por ser multissetorial, e não intergovernamental. Em vez de um formato no qual vários Estados negociem entre si, a rede é controlada por um complexo amálgama de organizações que incluem representantes do poder público, setor privado, comunidade técnica, ativistas etc. Tal arranjo inovador dá aos debates acerca da internet um dinamismo impressionante, que contrasta com a estagnação que muitas vezes se observa em outros campos do sistema de governança global – por exemplo, no Conselho de Segurança das ONU ou na Organização Mundial do Comércio. Propicia também um espaço muito maior e efetivo para a participação social, como no Fórum de Governança da Internet. São ferramentas importantes para expressar as demandas da sociedade. Novamente, em comparação favorável com a escassez de oportunidades semelhantes em diferentes regimes internacionais.

O modelo multissetorial foi criado a partir das experiências pioneiras da Arpanet, na década de 1970, e inicialmente desenvolvido em paralelo ao Sistema ONU. Nas condições atuais, o predomínio das corporações norte-americanas e da comunidade técnica dos Estados Unidos faz com que esse formato seja considerado por Washington como uma garantia adequada para os interesses do governo norte-americano, mesmo sem o vínculo formal que existiu anteriormente.

Os Estados descontentes com essa situação pressionaram pelo maior envolvimento da Organização das Nações Unidas. Na visão destes, a ONU resolveria dois problemas do modelo atual de governança: a proeminência dos Estados Unidos, que seria mitigada pela participação de outras nações; e o que consideram a influência excessiva de organizações da sociedade civil. A primeira crítica é compartilhada

por grande número de governos; em particular, os dos países em desenvolvimento, como o Brasil. A segunda é feita sobretudo por regimes autoritários como China e Rússia, que em sua esfera doméstica adotam políticas que cerceiam a liberdade de movimentos sociais e ativistas, como censura e vigilância *on-line*.

A presença crescente da ONU na governança da internet começou por meio da UIT nos anos 1990 e, na década seguinte, consolidou-se com a realização da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, com sua agenda de reivindicação por parte dos Estados de seu papel soberano na gestão da rede, ainda que reconhecendo a legitimidade de ativistas, movimentos sociais e empresas em exercerem algumas funções na administração da *web*.

Na década de 2010, a Organização das Nações Unidas novamente assumiu responsabilidades de destaque na governança global da internet, em particular nas agendas relativas à proteção da privacidade e ao controle da vigilância, em reação às denúncias de Snowden acerca da abrangência das atividades da NSA. Nesses campos, o Brasil tem desempenhado liderança internacional, copatrocinando com a Alemanha duas resoluções na Assembleia Geral da ONU, que poderão ser a base de um tratado diplomático a respeito da internet.

A proeminência brasileira também se fez presente quando o país foi anfitrião de duas das mais importantes conferências multissetoriais sobre governança da rede, que basicamente endossaram as posições nacionais. A promulgação do Marco Civil da Internet foi fundamental nesse processo, dando ao Brasil referência legislativa que se tornou um ativo diplomático nas negociações acerca da *web* e na estrutura do Comitê Gestor da Internet, em que há o predomínio da sociedade civil.

Os mecanismos construídos pelo Brasil ainda são frágeis e recentes, necessitando de mais tempo para serem consolidados. Esse é um desafio extra diante das crises política e econômica que atingiram o país na segunda metade da década de 2010, com diversas controvérsias em torno de reformas de leis e instituições que podem, eventualmente, desmanchar parte importante do que foi alcançado ao longo dos últimos anos.

A governança global da internet configura-se como um tema-chave para a pesquisa em relações internacionais e com desafios peculiares para países em desenvolvimento como o Brasil. Uma agenda de reflexão a respeito do tema precisa incluir questões como impacto das regras da rede para o desenvolvimento econômico, inovação, patentes e propriedade intelectual, direitos humanos, custos de acesso e combate ao cibercrime. Tudo isso da perspectiva de uma nação que almeja protagonismo nessas disputas e busca ampliar sua própria capacidade de autonomia tecnológica.

O formato multissetorial oferece diversas vantagens ao Brasil; em particular, as possibilidades de que o país transforme em ativo diplomático o dinamismo de seus ativistas digitais, que já tem rico histórico de inovações em políticas públicas, das iniciativas sobre *software* livre à criação do Marco Civil da Internet. O desafio para o país é fortalecer suas capacidades em tecnologia da informação, como incentivar pesquisa e desenvolvimento (P&D) na área, fomentar a criação de empresas no setor e investir mais em educação e formação de profissionais desse campo.

O ambiente internacional é complexo, com dificuldades para o Brasil. O país tem em nações como China, Irã e Rússia aliados para defender maior envolvimento da ONU na governança da internet e para questionar decisões que beneficiam os Estados Unidos em detrimento de outros governos. Contudo, os regimes autoritários muitas vezes preconizam um formato que exclui a sociedade civil ou limita sua participação, com consequências negativas para as liberdades civis e políticas. Uma das tarefas mais importantes para as iniciativas brasileiras será equilibrar essas posições, buscando apoio internacional, mas sem abrir mão de seus valores democráticos, essenciais para o desenvolvimento e a expansão da internet também no âmbito doméstico.

REFERÊNCIAS

ABBATE, J. **Inventing the internet**. Cambridge: MIT Press, 1999.

ABDENUR, A.; GAMA, C. F. P. S. Triggering the norms cascade: Brazil´s initiatives to curb electronic espionage. **Global Governance**, v. 21, n. 3, p. 455-474, July/Sept. 2015.

ANGWIN, J. **Dragnet nation**: a quest for privacy, security and freedom in a world of relentless surveillance. Nova York: Times Books, 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. Pesquisa inédita indica preocupação dos internautas brasileiros com vigilância e privacidade na internet. **Anistia Internacional**, 18 mar. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/eDqzwB>.

BAMFORD, J. **The shadow factory**: the NSA from 9/11 to the eavesdropping on America. New York: Anchor, 2009.

BENKLER, Y. **The wealth of networks**: how social production transforms markets and freedom. New Haven: Yale University Press, 2006.

BHUIYAN, A. **Internet governance and the Global South**. Nova York: Palgrave MacMillan, 2014.

BORGES, B. M. **Technology and development**: the political economy of open source software. 2010. Dissertation (PhD) – Duke University, Durham, 2010.

BORGES, B. M.; SANTORO, M. Brazilian foreign policy towards internet governance. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, e003, 2017.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. **Diário Oficial**, Brasília, v. 151, n. 77, p. 1, Seção 1. Marco Civil da Internet. Disponível em: <goo.gl/fj8a4q>. Acesso em: set. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff na abertura do debate geral da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas. **itamaraty.gov**, 24. set. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/oiiu5W>.

DeNARDIS, L. **The global war for internet governance**. New Haven: Yale University Press, 2014.

GREENWALD, G. **Sem lugar para se esconder**: Edward Snowden, a NSA e a espionagem do governo americano. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

JACOBSEN, A. **The pentagon´s brain**: an uncensored history of Darpa, America´s top-secret military research agency. New York: Little, Brown and Company, 2015.

JOHNS, A. **Piracy**: the intellectual property wars from Gutemberg to Gates. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

LÉCUYER, C. **Making silicon valley**: innovation and the growth of High Tech, 1930-1970. Cambridge: MIT Press, 2006.

LEVY, S. **Hackers**: heroes of the computer revolution. Sebastopol: O´Reilly Media, 2010.

LUCERO, E. **Governança da internet**: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática. Brasília: Funag, 2011.

MUELLER, M. **Ruling the root**: internet governance and the taming of cyberspace. Cambridge: MIT Press, 2002.

_____. **Networks and States**: the global politics of internet governance. Cambridge: MIT Press, 2010.

O´MALEY, D. How Brazil crowdsourced a landmark law. **Foreign Policy**, 19 Jan. 2016.

PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

SINGER, P.; FRIEDMAN, A. **Cybersecurity**: what everyone needs to know. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SCHNEIER, B. **Data and Goliath**: the hidden battles to collect your data and control your world. New York: W.W. Norton, 2015.

WGIG – THE WORKING GROUP ON INTERNET. **Report**. Château de Bossey: WGIG, 2005. Disponível em: <https://goo.gl/1Aa1TM>. Acesso em: ago. 2016.

WSIS – THE WORLD SUMMIT ON THE INFORMATION SOCIETY. **Declaration of Principles**: building theinformation society – a global challenge in the new Millennium. Geneva: WSIS, 2003. Disponível em: <https://goo.gl/27N1zP>. Acesso em: ago. 2016.

WU, T. **The master switch**: the rise and fall of information empires. New York: Vintage, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELLI, L. **De la gouvernance à la regulation de l´Internet**. Paris: Berger-Levrault, 2016.

DeNARDIS, L. **Protocol politics**: the globalization of internet governance. Cambridge: MIT Press, 2009.

ICG – IANA STEWARDSHIP TRANSITION COORDINATION GROUP. **Proposal to transition the stewardship of the IANA functions from the US Commerce Department´s National Telecommunications and Information Admnistration (NTIA) to the Global Multistakeholder Community**. [s.l.]: ICG, 2016.

KURBALIJA, J. **An introduction to internet governance**. 4. ed. Geneva: DiploFoundation, 2010.

MUGGAH, R.; GLENNY, M. Brazil´s cybersecurity conundrum. **Council on Foreign Relations**, 12 Jan. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/sU9q18>.

MUGGAH, R.; THOMPSON, N. Brazil's digital backlash. **New York Times**, New York, 12 Jan. 2016.

_____. Brazil's cybercrime problem: time to get tough. **Foreign Affairs.com**, 17 Sept. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/SkUUbK>.

SANTORO, M. Brazil´s surprising lead in Internet regulation. **Deutsche Welle**, 30 July 2015a. Disponível em: < goo.gl/f0O295>.

_____. Privacidade é o novo nome da liberdade na internet. **Huffington Post Brasil**, 19 mar. 2015b. Disponível em: <https://goo.gl/whjV30>.

_____. Privacidade na internet: a nova fronteira dos direitos humanos. **Revista Fórum**, 20 mar. 2015c. Disponível em: <https://goo.gl/MXyI0d>.

_____. For now, Brazil appears wronged. **New York Times**, New York, 24 Sept. 2013.

UN – UNITED NATIONS. The right to privacy in the digital age. Resolution nº 69/ 166, 2014.

_____. The right to privacy in the digital age. Resolution nº 68/167, 2013.

VIGEVANI, T. **O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática**: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa Omega; Edusp, 1995.

WSIS – THE WORLD SUMMIT ON THE INFORMATION SOCIETY. **Tunis agenda for the information society**. Túnis: WSIS, 2005. Disponível em: <https://goo.gl/OqIjJp>.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Instituições da governança da internet (1969-2005)

Nome	Data de envolvimento com o tema	Composição	Funções
Departamento de Defesa dos Estados Unidos	1969	Funcionários do governo norte-americano.	Criação da Arpanet (1969), gestão da rede (1975-1998) e gestão da IANA (1988-1998).
IAB	1983	Comunidade técnica.	Definição de padrões técnicos
IETF	1986	Comunidade técnica.	Definição de padrões técnicos
Fundação Nacional da Ciência dos Estados Unidos	1986	Funcionários do governo norte-americano.	Financiamento da expansão da internet e coordenação de sua gestão civil.
Sociedade da Internet	1992	Comunidade técnica.	Guarda-chuva institucional para comunidade técnica.
IANA	1988	Funcionários contratados pelo Departamento de Defesa.	Gerenciamento do sistema de nomes e endereços da internet. Incorporada à Icann em 1998.
DDN-NIC e GSI	1988-1998	Empresas privadas, em contrato com a IANA.	Registro de domínios.
Network Solutions	1988	Empresa privada, em contrato com a IANA.	Registro do domínio.com
UIT	1998	Organização intergovernamental, parte do Sistema ONU.	Ponto focal na ONU para propostas sobre governança da internet.
Departamento de Comércio dos Estados Unidos	1998	Funcionários do governo norte-americano.	Supervisão por meio de contrato do trabalho da Icann.
Icann	1998	Representantes da comunidade técnica, de empresas e da sociedade civil.	Principal órgão gestor da internet.
Cúpula Mundial da Sociedade da Informação	2003-2005 (incluindo-se reuniões preparatórias)	Sobretudo representantes de governos, mas também empresas, técnicos e sociedade civil.	Esforço da ONU de definir regras para governança, apenas parcialmente bem-sucedido.
Fórum de Governança da Internet	2005	Representantes da sociedade civil.	Conselho Consultivo da Icann.

Elaboração do autor.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Adriana Erthal Abdenur

É *fellow* do Instituto Igarapé e pesquisadora colaboradora da Escola de Guerra Naval. É também bolsista de produtividade pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Atua nas áreas de organizações internacionais, cooperação para o desenvolvimento e políticas públicas. Foi *fellow* do India China Institute e é ex-bolsista da Comissão Fulbright. Publicou artigos recentes nos periódicos *Cambridge review of international affairs*, *International peacekeeping*, *Global governance*, *Third world quarterly*, *IDS bulletin*, *Journal of peacebuilding & development*, *Revista brasileira de política internacional*, *Africa review* e *Georgetown journal of international affairs*. É organizadora, em parceria com Thomas G. Weiss, do livro *Emerging powers and the UN* (Routledge, 2015). Ganhou o prêmio Jovem Cientista do Nosso Estado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro. Foi professora na New School, em Columbia, e na Pontifícia Universidade Católica. De 2011 a 2013, acumulou o cargo de coordenadora geral do BRICS Policy Center. É atualmente conselheira do Department of Economic and Social Affairs das Nações Unidas e faz parte do Conselho Consultivo de Avaliação das Iniciativas de Prevenção e Resolução de Conflitos do Departamento de Assuntos Políticos da Organização das Nações Unidas.

Ana Carolina Mauad

Doutoranda em relações internacionais e mestre em relações internacionais (2011) pela Universidade de Brasília e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. <https://goo.gl/a3E5wV>.

Ana Flávia Granja e Barros

Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Nível 2, CA CS – antropologia, arqueologia, ciência política, direito, relações internacionais e sociologia. Professora da Universidade de Brasília no Instituto de Relações Internacionais. Fez pós-doutorado no Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, da Universidade Aix Marseille (França). Doutora em relações internacionais/direito internacional – Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), 2000. Foi chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais da Universidade de Brasília de 2008 a 2014.

Ana Paula Lage de Oliveira

Doutoranda em relações internacionais pela Universidade de Brasília com fomento Capes. É mestre em relações internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Universidade Estadual de Campinas, Universidade Estadual Paulista e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). <https://goo.gl/AghCEy>.

Bruno Borges

Meste em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2001) e doutor em ciência política pela Duke University (2010). Atualmente, é professor adjunto de política internacional (normas e instituições) na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, no Departamento de Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em relações internacionais. <https://goo.gl/157Xrh>.

Celio Andrade

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2000). Mestre em Engenharia Química pela Universidade Federal da Bahia (1995). Possui pós-doutorado em Ciências Políticas e Relações Internacionais pela Université Laval - Québec - Canadá (2008). Atualmente é Professor Associado IV da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Professor Permanente do Núcleo de Pósgraduação em Administração (NPGA). Coordenador do Grupo de Pesquisa Governança Ambiental Global e Mercado de Carbono (LABMUNDO/UFBA). <https://goo.gl/EQQMkS>.

Cristina Yumie Aoki Inoue

Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Nível 2, CA CS – antropologia, arqueologia, ciência política, direito, relações internacionais e sociologia –, mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (1995); em development studies politics of alternative development pelo Institute Of Social Studies (1994), Países Baixos; e doutora em desenvolvimento sustentável pela UnB (2003). Atualmente, é professora adjunta da UnB no Instituto de Relações Internacionais. <https://goo.gl/7itbDc>.

Demetrius Cesário Pereira

MBA em relações internacionais pela Universidade Cândido Mendes (2002), especialização em direitos humanos pela Universidade de São Paulo – USP (2004), mestrado em relações internacionais pela Universidade Estadual de Campinas (2005) e doutorado em ciência política pela USP (2013). Atualmente, é pós-doutorando

em ciência política na Universidade Federal do Paraná. Tem experiência na área de direito e relações internacionais. <https://goo.gl/2VZZMd>.

Eduardo Viola

Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Nível 1B, CA CS – antropologia, arqueologia, ciência política, direito, relações internacionais e sociologia. Doutorado em ciência política pela Universidade de São Paulo (1982), pós-doutorado em economia política internacional pela University of Colorado at Boulder (1991). É professor titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília desde 1993, coordenador do grupo de pesquisa do CNPq "Sistema Internacional no Antropoceno e Mudança Global do Clima", Lead Faculty da Earth System Governance Network, e pesquisador 1B do CNPq. Foi professor adjunto da Universidade Federal de Santa Catarina (1979-1992) e professor visitante das seguintes universidades: Notre Dame (1983-84), Universidade Federal de Rio Grande do Sul (1986), Universidade Estadual de Campinas (1988), Colorado at Boulder (1991), Amsterdã (1992-93), Stanford (1994), San Martin (2001) e Texas at Austin (2009). <https://goo.gl/H8inof>.

Guilherme de Oliveira Schmitz

Especialista em direito e gestão empresarial pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília. Atualmente, é pesquisador do Ipea. <https://goo.gl/QQJhxY>.

Guineverre Alvarez

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2016). Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente e Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz, (UESC). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Governança Ambiental Global e Mercado de Carbono (LABMUNDO/UFBA). <https://goo.gl/oqcmhZ>.

Jorge Gomes do Cravo Barros

Geólogo, graduado pela Universidade Federal de Pernambuco (1964), diplôme d' études supérieures pela Université de Strasbourg, França (1968), doutor em ciências em geologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1976) e pós- doutor em geologia pela University of St. Andrews, Escócia (1985). Tem experiência acadêmica e profissional em geociências, com ênfase em hidrogeologia e geologia ambiental. Atualmente, é professor aposentado da Universidade de Brasília.

Karine de Souza Silva

Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Nível 2, CA CS – antropologia, arqueologia, ciência política, direito, relações internacionais e sociologia. Professora dos programas de pós-graduação em direito e em relações internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora de produtividade científica do PQ/CNPq. Esta pesquisa foi desenvolvida com apoio do CNPq. Coordenadora do Eirenè: Núcleo de Pesquisas e Extensão sobre as Organizações Internacionais e a Promoção da Paz, dos Direitos Humanos e da Integração Regional. <https://goo.gl/1ZKJek>.

Maria José de Rezende

Mestre em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1991) e doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (1996). Atualmente, é professora associada da Universidade Estadual de Londrina. <https://goo.gl/iQg2t4>.

Mariana Klemig

Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília. Bolsista CNPD, assistente de pesquisa III do Ipea. <https://goo.gl/DJmiZa>.

Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

Professora adjunta da Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Relações Internacionais. Leciona no curso de graduação relações internacionais e na pós-graduação, ciência política e relações internacionais. Doutora em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014), mestre (2010) e graduada (2005) em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e especialista em estudos diplomáticos pela Faculdade Milton Campos (2007). Possui pós-doutorado em relações internacionais, tendo por linha de pesquisa processos decisórios em política externa e internacional na PUC-MG (2014). Tem experiência na área de ciência política, com ênfase em política internacional, atuando principalmente nos seguintes temas: instituições internacionais, ONU e Conselho de Segurança.

Matheus Alves Zanella

Mestre em desenvolvimento rural pela Humboldt University of Berlin, Ghent University e AgroCampus Ouest, e PhD research *fellow* no IASS Cluster Global Contract for Sustainability desde 2012.

Maurício Santoro

Professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutor (2008) e mestre (2003) em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Foi pesquisador visitante nas universidades Torcuato di Tella (Buenos Aires, Argentina) e New School (Nova Iorque, Estados Unidos). <https://goo.gl/1ZSGvV>.

Paulo Afonso Velasco Júnior

É doutor em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e possui mestrado em relações internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Atualmente, é professor adjunto de política internacional do Departamento de Relações Internacionais da Uerj.

Paulo Marchiori Buss

Mestre em medicina social (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1980). É pesquisador e professor titular da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) desde 1976. É membro titular da Academia Nacional de Medicina do Brasil (2005) e membro honorário da Academia Portuguesa de Medicina (2008) e da Academia Nacional de Medicina da Argentina (2011). É doutor *honoris causa* pela Universidade Isalud, da Argentina (2010), e pela Universidade Nova de Lisboa, de Portugal (2011). Atualmente, é diretor do Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fiocruz. Representa o Brasil no Conselho de Saúde da União de Nações Sul-Americanas e na Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Recebeu da Presidência da República a Grã-Cruz da Ordem do Mérito Médico (2010) e a Ordem de Rio Branco (2007), esta por relevantes serviços prestados à política externa. <https://goo.gl/EG4t9T>.

Rafael Assumpção Rocha

Doutorando em relações internacionais no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília; mestre em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (2013); e mestre em estudos estratégicos e relações internacionais pela Universidade de Paris XIII (2005). <https://goo.gl/ubw5uY>.

Ricardo Bruno Boff

Tem especialização em relações internacionais pela Universidade Federal do Paraná (2009) e mestrado em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (2015).

Robert Muggah

Doutor em desenvolvimento internacional, economia e ciência política pela Universidade de Oxford. É especialista em segurança e desenvolvimento e diretor de pesquisas do Instituto Igarapé, além de coordenador do Programa de Segurança Cidadã. É também afiliado ao Instituto de Relações Internacionais do Rio de Janeiro, à Universidade de Oxford e ao Centro de Conflito, Desenvolvimento e Paz do Instituto de Pós-Graduação de Estudos Internacionais e Desenvolvimento, na Suíça. <https://goo.gl/trg4PC>.

Roberta de Freitas

Doutoranda em saúde global e sustentabilidade pela Universidade de São Paulo; mestre em direito internacional público e privado e relações internacionais pela Universidade de Sevilha, Espanha; especialista em saúde global e diplomacia da saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); e especialista em direito sanitário (Fiocruz). <https://goo.gl/97J46A>.

Rodrigo dos Santos Mota

Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília e mestrando em gestão do desenvolvimento pela London School of Economics and Political Science. <https://goo.gl/Gsijmr>.

Tamya Rebelo

Doutoranda em relações internacionais pela Universidade de São Paulo e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Universidade Estadual de Campinas, Universidade Estadual Paulista e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). <https://goo.gl/ca82TS>.

Verônica Korber Gonçalves

Doutora em relações internacionais pela Universidade de Brasília. Mestre em sociologia política e em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Faz pesquisa na área de relações internacionais e meio ambiente. <https://goo.gl/qLyFRo>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Ana Clara Escórcio Xavier (estagiária)
Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)
Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Autores

Adriana Erthal Abdenur
Ana Carolina Evangelista Mauad
Ana Flávia Barros-Platiau
Ana Paula Lage de Oliveira
Alexsandro Eugenio Pereira
Célio Andrade
Cristina Yumie Aoki Inoue
Demetrius Cesário Pereira
Eduardo Viola
Guilherme de Oliveira Schmitz
Guineverre Alvarez
Luis Augusto Galvão
Karine de Souza Silva
Maria José de Rezende
Mariana Costa Guimarães Klemig
Mariana Pimenta Oliveira Baccarini
Matheus Alves Zanella
Maurício Santoro Rocha
Paulo Afonso Velasco Júnior
Paulo Marchiori Buss
Rafael Assumpção Rocha
Ricardo Bruno Boff
Robert Muggah
Rodrigo dos Santos Mota
Tamya Rebelo
Veronica Korber Gonçalves

ISBN 978-85-7811-315-5

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL GOVERNO FEDERAL