

A GOVERNANÇA GLOBAL DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2030

André de Mello e Souza¹

SINOPSE

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 pelos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), logrou estabelecer como aspiração global o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Conforme reconhecido explicitamente pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17, o cumprimento dessa agenda exigirá cooperação internacional. No entanto, a governança da cooperação para o desenvolvimento ainda carece de regime global, funcional e abrangente, dados os fracassos de esforços recentes de criar tal regime por meio do agrupamento institucional dos doadores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e dos principais países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. Este artigo discute as deficiências dessa governança, marcada pela fragmentação institucional, e suas implicações para a consecução dos ODS. Argumenta-se que um regime global é necessário e preferível ao status quo, devido aos ganhos de eficiência que proporcionaria, particularmente no que tange aos requisitos de coordenação e coerência das políticas da Agenda 2030. Tal regime seria especialmente importante para aqueles ODS que envolvem diretamente a provisão de bens públicos globais, em face da inexistência de mecanismos de priorização dos ODS nessa agenda.

Palavras-chave: cooperação internacional para o desenvolvimento; governança global; Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; Parceria Global para Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz; cooperação Sul-Sul.

ABSTRACT

The 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted in 2015 by United Nations member states, has succeeded in establishing sustainable and inclusive development as a global aspiration. As explicitly recognized by Sustainable Development Goal (SDG) # 17, meeting this Agenda will require international cooperation. However, development cooperation governance still lacks a comprehensive, functional and global regime, given the failures of recent efforts to create such a regime through the institutional grouping of donors from the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and major developing countries, including Brazil. This article discusses the shortcomings of this governance, marked by institutional fragmentation, and their implications for the achievement of the SDGs. I argue that a global regime is necessary and preferable to the status quo because of the efficiency gains it would bring, particularly in what concerns the policy coordination and coherence requirements of Agenda 2030. Such a regime would be especially important for those SDGs that directly involve the provision of global public goods, given the absence of SDG prioritization mechanisms in this Agenda.

Keywords: International cooperation for development; global governance; 2030 agenda for Sustainable Development; Global Partnership for Effective Development Co-operation; South-South cooperation.

JEL: F55.

1 INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 pelos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), logrou estabelecer como aspiração global o desenvolvimento sustentável e inclusivo. A agenda contém dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais contém 169 metas e 232 indicadores que buscam tornar os compromissos nacionais mensuráveis e permitir a responsabilização e a prestação de contas (voluntárias) de governos e atores não governamentais. Conforme reconhecido explicitamente pelo ODS 17 – que é um ODS

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

transversal, focado nos meios de implementação e, enquanto tal, aplicável a todos os demais ODS –, o cumprimento desses compromissos ambiciosos da Agenda 2030 exigirá cooperação internacional.

O tema da recente II Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul (PABA+40), realizada em Buenos Aires, em março de 2019, sugere que um dos principais desafios da cooperação Sul-Sul (CSS) será o de definir seu papel no esforço para o cumprimento dos ODS. Além de não dispor de narrativa comum, amplamente aceita e compartilhada por países em desenvolvimento, a CSS tampouco se encontra inserida em arcabouço institucional multilateral que delimite seus princípios normativos, suas práticas e suas funções no âmbito da Agenda 2030. De fato, a governança da cooperação para o desenvolvimento de forma geral carece de regime global, funcional e abrangente, apesar de esforços recentes de criar tal instituição, por meio do agrupamento dos doadores de Assistência Oficial ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (AOD/OCDE) e dos principais países em desenvolvimento provedores de cooperação para o desenvolvimento, inclusive o Brasil.

Este artigo discute as deficiências da atual governança da cooperação internacional para o desenvolvimento, marcada pela fragmentação institucional, e suas implicações para a consecução dos ODS. Argumenta-se que um regime internacional de cooperação para o desenvolvimento é necessário e preferível ao *status quo*, devido aos ganhos de eficiência que proporcionaria e, em particular, aos requisitos de coordenação e coerência das políticas da Agenda 2030.

Embora uma discussão mais aprofundada dos empecilhos políticos envolvidos na construção de tal regime esteja fora do escopo deste artigo, há razões para acreditar que se trata de objetivo factível. Primeiro, o próprio acordo relativo aos ODS constitui evidência de interesses globais comuns que viabilizam amplo esforço de institucionalização. Ademais, o fato de que quase se obteve êxito em reunir países emergentes e membros da OCDE no mesmo arcabouço institucional, por meio da Parceria Global para Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (GPEDC – na sigla em inglês), corrobora essa ilação. Por fim, uma análise de fracassos prévios – sobretudo, o da GPEDC – sugere que, para tal propósito, será crucial acordar responsabilidades de financiamento diferenciadas para os países da OCDE, os países emergentes provedores do Sul e os países menos desenvolvidos.

2 A GOVERNANÇA GLOBAL DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Até o momento atual, não existe um regime abrangente, global e funcional de cooperação para o desenvolvimento.² Isso é surpreendente do ponto de vista da literatura acadêmica no campo das relações internacionais. Afinal, o desenvolvimento, amplamente concebido, constitui tema de negociação entre países em que, talvez mais do que em qualquer outro, os ganhos absolutos prevalecem sobre os relativos.³ Nenhum risco imediato ou direto para segurança nacional está envolvido nas negociações concernentes à cooperação para o desenvolvimento, e – em contraste com aquelas que ocorrem em regimes como o Conselho de Segurança da ONU ou até mesmo na Organização Mundial do Comércio (OMC), que envolvem mais clara e diretamente os interesses estratégicos e comerciais dos membros – tais negociações

2. Adoto a definição altamente influente de regimes internacionais proposta por Stephan D. Krasner (1982, p. 185, tradução nossa): “Princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais expectativas de atores convergem em determinada área”.

3. Para uma visão geral do debate dos ganhos absolutos *versus* relativos nos regimes internacionais, ver David A. Baldwin (1993).

tendem a ser moldadas por princípios normativos e identidades coletivas.⁴ Em outras palavras, as discussões globais no âmbito dos regimes de cooperação para o desenvolvimento estão muito mais centradas em normas e princípios do que em interesses instrumentais, pelo menos relativamente àqueles que ocorrem em regimes econômicos ou de segurança.⁵

Os desacordos sobre os princípios da cooperação internacional para o desenvolvimento entre países-membros da OCDE e os chamados países emergentes são bem conhecidos e apresentam implicações significativas para a prática de tal cooperação. Tais desacordos se referem à obrigação moral dos primeiros países de compensar os efeitos deletérios do colonialismo e do imperialismo em oposição aos ganhos mútuos de parceiros proclamados pelos últimos. Ademais, os países emergentes concebem a cooperação para o desenvolvimento como sendo muito mais ampla do que a definição de assistência oficial ao desenvolvimento, incluindo intercâmbios econômicos de vários tipos. Estes países também rejeitam a abordagem supostamente vertical e paternalista da cooperação para o desenvolvimento dos países de alta renda, endossando, em seu lugar, um relacionamento horizontal baseado em práticas orientadas pela demanda, pela propriedade local dos projetos implementados e pela independência dos parceiros. Além disso, há visões conflitantes sobre as condicionalidades concernentes a direitos humanos, à qualidade da governança ou democracia, rejeitadas pelos países emergentes, mas endossadas pelos membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Há também divergência nos princípios de transparência e prestação de contas e na maneira como estes devem ser aplicados.⁶ A agenda de efetividade da ajuda internacional – estreitamente associada a esses princípios – produziu a Declaração de Paris (2005) e a Agenda para Ação de Acra (2008) e tem sido uma marca do regime centrado no CAD, que pode ser considerado o primeiro grande regime internacional de cooperação para o desenvolvimento.

A partir de 1961, o CAD mostrou-se capaz de consolidar normas e princípios acordados em matéria de cooperação para o desenvolvimento e de gerar considerável coerência, coordenação e até mesmo harmonização em práticas relacionadas a tal cooperação, com monitoramento institucionalizado por meio de relatórios anuais contendo estatísticas e mecanismos de revisão por pares. No entanto, seus membros correspondem a somente 23 países de alta renda (além da Comissão Europeia – CE), todos membros da OCDE. Além disso, a importância crescente – em termos do volume de recursos, da variedade de modalidades e do alcance geográfico – da cooperação para o desenvolvimento oferecida pelos países emergentes, assim como por atores não estatais, corrobora as limitações do regime do CAD em âmbito global. Embora o CAD tenha conseguido convencer muitos países em desenvolvimento a aderir à sua agenda de efetividade da ajuda internacional, os principais países emergentes, como os do grupo do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), optaram por permanecer à margem dessa agenda. Estes países emergentes rejeitaram a Declaração de Paris como diretriz normativa ou operacional para a CSS.

Após várias tentativas malsucedidas, o CAD finalmente conseguiu, em 2011, aliciar Brasil, Índia e China para assinar o documento final de Busan, que deu origem à GPEDC, uma plataforma multiparticipativa “para melhorar a eficácia dos esforços de desenvolvimento”.⁷ Talaat Abdel-Malek lembra que:

4. A discussão do conceito e o papel das ideias baseadas em princípios e normas na política externa podem ser encontrados em Judith Goldstein e Robert O. Keohane (1993). Para uma descrição das identidades coletivas nas relações internacionais, ver Alexander Wendt (1994).

5. Isso não significa, obviamente, que os interesses econômicos ou estratégicos nunca estejam envolvidos nas negociações dos regimes globais de cooperação para o desenvolvimento; nem que normas e princípios não possam ser usados para dissimular outros motivos e interesses ocultos.

6. Não é o caso que “os prestadores do Sul são contra os princípios da eficácia da ajuda como tal, mas estes países preferem ver essas dimensões incorporadas no contexto mais amplo de ‘eficácia do desenvolvimento’” (Fues, Chaturvedi e Sidiropoulos, 2012, p. 251-252).

7. GPEDC. About the partnership. Disponível em: <<http://twixar.me/b5R1>>.

Os esforços para convidar a participação das economias emergentes – lideradas pela China, Índia e Brasil – (...) incluíram visitas a Pequim e a outras capitais por funcionários da OCDE; consultas bilaterais por ministros da OCDE; estudos conjuntos, notadamente o estudo da OCDE-China; iniciativas de autoridades coreanas e mexicanas; e intercâmbios entre a OCDE e os representantes desses países durante eventos patrocinados pela ONU (Abdel-Malek, 2015, p. 180-186, tradução nossa).

Apesar das inovações na governança da cooperação para o desenvolvimento trazidas pelo GPEDC, pouco tempo depois, logo antes do início de sua Primeira Reunião de Alto Nível no México (2014), o Brasil, a Índia e a China abandonaram a parceria global. Esses países emergentes a rejeitaram por ser vista como iniciativa liderada pelo CAD e por adotar abordagens que são estranhas à CSS, ao mesmo tempo em que não aplica efetivamente o princípio de “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” (Besharati, 2013, p. 12-13, tradução nossa).⁸

O outro principal regime internacional de cooperação para o desenvolvimento se encontra no Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas (DCF – na sigla em inglês), estabelecido em 2005 como um subórgão do Conselho Econômico e Social da ONU. O DCF realiza sessões bienais com o objetivo de fornecer um canal de comunicação abrangente para as partes interessadas da cooperação para o desenvolvimento, a fim de que possam se engajar em processos de aprendizagem mútua e compartilhamento de conhecimentos. O trabalho analítico produzido para o DCF – inclusive o relatório do secretário-geral sobre *tendências e progresso na cooperação internacional para o desenvolvimento* e resumos de políticas – é amplamente divulgado para uso nos processos da ONU e além. O fórum procura, assim, fornecer uma plataforma para estabelecer princípios, definições e normas amplamente compartilhados e adotados, no que concerne à cooperação para o desenvolvimento.

No entanto, o DCF realizou notadamente pouco desde sua criação, em grande parte porque os países-membros não conseguiram fornecer apoio político e financeiro para sua operação. Conquanto os países de alta renda tenham geralmente e historicamente desconfiado da ONU (Fues, Chaturvedi e Sidiropoulos, 2012, p. 253), os países emergentes têm – pelo menos na retórica, se não na prática – defendido o DCF como o regime apropriado para a discussão e a coordenação de políticas de cooperação para o desenvolvimento. Os países em desenvolvimento não apenas se beneficiam da maioria dos votos no sistema decisório majoritário da ONU (um voto por país), mas também argumentam que o DCF é mais inclusivo e legítimo que a GPEDC (Abdel-Malek, 2015, p. 180).

Ao se recusar a participar de processos liderados pela OCDE, países como a Índia e o Brasil sempre se referem às Nações Unidas como o fórum natural, legítimo e universal, em que a maioria das questões internacionais, inclusive a cooperação para o desenvolvimento, deve ser discutida. Historicamente, na verdade, a ONU sempre foi uma plataforma importante para as nações do Sul, fornecendo serviços de apoio ao trabalho do G77. Organismos da ONU, como o UNDESA, a UNCTAD, a UNIDO, a FAO e o PNUD, todos têm unidades especificamente dedicadas a apoiar [a cooperação Sul-Sul] (Besharati, 2013, p. 48, tradução nossa).

Além da falta de apoio dos membros, o DCF tem – como a ONU como um todo – processos de negociação e tomada de decisão que são geralmente considerados ineficazes. De fato, o DCF ilustra claramente o *trade-off* entre legitimidade e eficiência que é onipresente na literatura de governança.⁹ Em particular, o aumento da participação e deliberação das partes interessadas pode ser crucial para

8. Para uma análise histórica de como negociações outrora promissoras no âmbito do GPEDC fracassaram principalmente como resultado de desentendimentos relacionados a esse princípio, ver Gerardo C. Bracho (2017).

9. Ver, por exemplo, Robert A. Dahl (1999). Esse *trade-off* tem sido muito discutido, particularmente na literatura sobre a governança da União Europeia (UE). Alternativamente, pode ser conceituado como um *trade-off* entre a legitimidade de entrada e saída (*input legitimacy vs output legitimacy*).

garantir legitimidade, mas tende a minar a eficiência, ao tornar o processo de tomada de decisão mais complicado e demorado, muitas vezes levando ao impasse. Nas palavras de Neissan A. Besharati:

A burocracia maciça da ONU tem seus limites, porque opera muito lentamente e sofre com a influência de múltiplas forças políticas que a puxam em direções diferentes. O grande número e a diversidade de partes interessadas dificultam muitas vezes a obtenção de consenso e a concordância de ações claras e arrojadas para o futuro. Isso levou a uma diminuição do interesse político nos fóruns da ONU, que muitas vezes são caracterizados como meras “oficinas de conversação” (Besharati, 2013, p. 48, tradução nossa).

De fato, essas deficiências do DCF criam incentivos para a busca de outros regimes de cooperação para o desenvolvimento, e os países-membros da OCDE continuam promovendo sua agenda mesmo sem o envolvimento dos países emergentes (Mello e Souza, 2014, p. 21). Paralelamente, o DCF continua desempenhando um papel sobretudo técnico de gerar e disseminar análises e dados.

3 UM REGIME GLOBAL DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO É NECESSÁRIO E DESEJÁVEL?

A percepção de falta de um ponto de partida comum para a construção de um regime global de cooperação para o desenvolvimento mais forte e inclusivo e os impasses nas negociações de repartição de encargos entre os membros do CAD e alguns dos mais importantes países em desenvolvimento podem colocar em dúvida a própria viabilidade de tal regime. Mais fundamentalmente, pode levar-nos a questionar se é necessário ou até mesmo desejável, em uma perspectiva global, tentar construir um regime de cooperação para o desenvolvimento. Os esforços fracassados são onerosos em termos de recursos e tempo e, provavelmente, também contraproducentes, pois elevam suspeitas e ceticismo em relação à cooperação futura. Será que tal regime servirá melhor aos propósitos da Agenda 2030 de desenvolvimento do que as atuais instituições plurilaterais e acordos bilaterais?

As principais respostas a essa questão têm a ver com eficiência. Com base no trabalho de Robert O. Keohane (1984), as teorias basilares dos regimes internacionais recorrem a uma lógica funcionalista segundo a qual estes regimes são criados precisamente porque aumentam a eficiência da cooperação entre países, ajudando os membros a superar problemas de ação coletiva e “falhas de mercado político”.

Regimes desempenham esse papel sempre que os países tenham interesses comuns, ainda que não idênticos. O desenvolvimento global certamente envolve interesses compartilhados entre os países. Isso é evidenciado na Agenda 2030 acordada pelos países-membros da ONU, mesmo que esses países não estejam de acordo sobre como proceder para promovê-la. Além disso, a experiência de negociar o GPEDC até 2014, quando o Brasil, a Índia e a China ainda eram membros engajados da parceria global, sugere que há interesses convergentes, apesar do posterior abandono do regime por parte desses países. Ademais, embora não possamos esperar que os regimes de cooperação para o desenvolvimento sejam legalmente vinculantes – como, de fato, o são muito poucos regimes internacionais –, eles podem ajudar a “estabelecer expectativas mútuas estáveis sobre os padrões de comportamento dos outros e desenvolver relações de trabalho que permitam às partes adaptar suas práticas a novas situações” (Keohane, 1984, p. 89, tradução nossa).

Regimes aumentam a eficiência principalmente ao reduzir os custos para alcançar objetivos comuns e ao prover bens públicos. Ao associar institucionalmente diferentes temas de negociação (Keohane, 1984, p. 89), um regime de cooperação para o desenvolvimento pode promover a coerência de políticas entre os membros, tornando menos provável que estes busquem objetivos conflitantes. Mais concretamente, há uma infinidade de *trade-offs* e conflitos na busca global dos ODS que precisam ser identificados e analisados.

Por exemplo, países em desenvolvimento que buscam fornecer acesso à energia para todos (ODS 7) podem aumentar as emissões de combustíveis fósseis, prejudicando assim o combate à mudança climática (ODS 13). Da mesma forma, as estratégias de crescimento econômico intensivas em energia e dependentes da emissão de gás carbônico e outros poluentes de alguns países podem ser eficazes para retirar um grande número de pessoas da pobreza no curto prazo (ODS 1), mas tais emissões causam sérios danos à saúde (ODS 3) e não respeitam fronteiras nacionais.

Inversamente, políticas que visam alcançar um ODS também podem contribuir para o alcance de outros, como ilustrado pelo impacto positivo do comércio e da proteção ambiental no alívio da pobreza e na saúde, respectivamente. Em resumo, promover o desenvolvimento em geral – e particularmente conforme acordado na Agenda 2030 – requer o alinhamento de múltiplas políticas em âmbitos doméstico e internacional, com o objetivo de maximizar as sinergias de metas estabelecidas e minimizar os impactos deletérios de interligações negativas.

No entanto, tal alinhamento global de políticas somente pode ser alcançado por meio de um regime de cooperação para o desenvolvimento. Na medida em que cada ODS ou área temática de desenvolvimento é abordado de forma independente entre os países emergentes e entre estes e os membros do CAD, torna-se muito mais difícil ter uma apreciação holística dos desafios e necessidades globais de desenvolvimento. Da mesma forma, acordos bilaterais entre parceiros ou a coexistência paralela de vários regimes – como o CAD, o GPEDC, o DCF, a própria Agenda 2030 e outros – serão insuficientes para o fornecimento de bens globais.

Além disso, ao evitar a duplicação de esforços ou a sobreposição de projetos, um regime de cooperação para o desenvolvimento pode reduzir os custos de consecução da Agenda 2030. Em outras palavras, pode levar a uma “divisão do trabalho”, por assim dizer, entre provedores de cooperação para o desenvolvimento.¹⁰ Os custos reduzidos resultantes são particularmente importantes, dada a preocupação com a disponibilidade de recursos para financiar essa agenda.

Ademais, considerando-se a plethora de questões políticas específicas que precisam ser abordadas para coordenar efetivamente as práticas de numerosos atores da comunidade de desenvolvimento, um regime também ajudaria na tarefa mais prosaica de tornar mais fácil e mais barato para esses atores negociarem. Beneficiando-se de economias de escala, um regime operacional reduz os custos marginais de negociar cada questão adicional, tornando-os menores do que seriam de outra forma (Keohane, 1984, p. 90). Como resultado, um regime pode reduzir significativamente os custos de transação.

Finalmente, um regime de cooperação para o desenvolvimento também teria o papel crucial de reduzir os problemas de risco moral e irresponsabilidade, aumentando o acesso à informação (Keohane, 1984, p. 95-96). O problema do risco moral, em particular, surge de forma bastante proeminente no financiamento para o desenvolvimento, pois os parceiros podem sentir-se seguros do apoio externo sob certas circunstâncias e, por essa razão, adotar políticas mais arriscadas ou imprudentes. Os parceiros também podem deixar de cumprir compromissos ou tentar isentar-se dos custos associados a qualquer acordo de cooperação para o desenvolvimento. Um regime tende a mitigar esses problemas, reduzindo a incerteza e facilitando o monitoramento.¹¹

10. Esse termo é usado por Fues, Chaturvedi e Sidiropoulos (2012, p. 255) para sustentar seus argumentos a favor de “um novo quadro internacional para a cooperação para o desenvolvimento”.

11. Ainda assim, conforme mencionado anteriormente, problemas na repartição de responsabilidades também podem impedir que o regime seja bem-sucedido, como foi discutivelmente o caso com o GPEDC. Ver Bracho (2017).

A necessidade de um regime internacional de cooperação para o desenvolvimento e seus benefícios potenciais, em termos de eficiência, foi significativamente amplificada pelas recentes transformações na natureza da própria cooperação para o desenvolvimento e pelos desafios que esta enfrenta. Em primeiro lugar, o número de atores envolvidos – e especialmente de provedores de cooperação para o desenvolvimento – aumentou dramaticamente. Embora países emergentes como China, Índia, Brasil, África do Sul, México, Turquia e outros tenham se engajado nessa cooperação há muitas décadas, durante o século XXI aumentou significativamente o volume de recursos a ela direcionados, assim como o alcance das modalidades envolvidas e o número de parceiros, que são cada vez mais de regiões geograficamente distantes (Mello e Souza, 2012, p. 89-90). Os países que anteriormente eram majoritariamente ou exclusivamente beneficiários da AOD também se tornaram provedores de cooperação para o desenvolvimento.¹² Além disso, atores não estatais, como fundações privadas, organizações não governamentais – ONGs (Büthe, Major e Mello e Souza, 2012, p. 572) e firmas, também se tornaram importantes provedores de cooperação para o desenvolvimento durante as duas últimas décadas em escala sem precedentes.

Uma implicação significativa da entrada de novos atores é que, como já mencionado, as normas e os princípios estabelecidos pelo regime do CAD se aplicam a um número menor de provedores de cooperação para o desenvolvimento. Em outras palavras, a cooperação para o desenvolvimento está sendo cada vez mais implementada fora do alcance do CAD. O GPEDC pode ser visto como uma tentativa deliberada, embora fracassada, para remediar essa situação, trazendo os países emergentes para a agenda que estes ainda veem como sendo amplamente orientada pelo CAD (Abdel-Malek, 2015, p. 180).

Outra implicação importante do crescimento dramático do número de *stakeholders* e provedores de cooperação para o desenvolvimento é que há maior necessidade de um regime que não apenas coordene e traga coerência às suas práticas, mas também explore melhor suas potencialidades, vantagens comparativas e complementariedades, aumentando assim as contribuições que estes *stakeholders* podem oferecer globalmente. Como sugerido pela teoria da ação coletiva de Mancur Olson (1965), a provisão de bens públicos globais por um grande número de provedores é muito mais difícil do que por um pequeno número de provedores, porque os incentivos para não contribuir para a provisão desses bens são maiores e também porque o monitoramento é mais difícil. Isso ajuda a explicar a institucionalização bem-sucedida do CAD: entre os países de alta renda, as negociações raramente dependem de mais do que alguns poucos participantes importantes. Entretanto, esse problema de ação coletiva também aponta para a necessidade de um regime para inúmeros atores alcançarem resultados mútua e universalmente benéficos.

Em segundo lugar, o desenvolvimento global em si mudou significativamente. A globalização e as mudanças tecnológicas a ela associadas aumentaram drasticamente a interdependência e as interconexões entre os países e entre as áreas de negociação.¹³ Isso significa que as políticas públicas produzem cada vez mais impactos que operam além das fronteiras e incidem sobre áreas distintas do desenvolvimento, e que muitas das tarefas mais prementes e urgentes do desenvolvimento contemporâneo – como combater as mudanças climáticas, reduzir os fluxos financeiros ilícitos e promover o crescimento

12. Para uma discussão sobre a grande e crescente diversidade e complexidade dos *stakeholders* na cooperação para o desenvolvimento, ver Besharati (2013, p. 4-10).

13. Particularmente importantes são as tecnologias de transporte, comunicação e informação. Por exemplo, a integração internacional da indústria 4.0 em novas cadeias de suprimento, redes de informação e repositórios de dados estará criticamente ligada ao conhecimento relevante em muitos países. Consequentemente, novos desafios transfronteiriços relacionados à aplicação de tais novas tecnologias envolverão questões jurisdicionais legais, regulatórias e antitruste. Em particular, as normas internacionais relativas a preocupações e protocolos de segurança, privacidade e procedimentos em torno de atualização, avaliação de risco, monitoramento e análise de dados no espaço digital tornar-se-ão imperativas. Ver Sachin Chaturvedi, André de Mello e Souza e Hani Besada (2019, p. 162).

econômico sustentável – somente podem ser alcançadas coletiva e holisticamente. Nas palavras de Keohane (1984, p. 79, tradução nossa), o “espaço de política” de desenvolvimento tornou-se mais denso, significando que diferentes questões se tornaram mais estreitamente ligadas, como ilustrado pelos exemplos de *trade-offs* entre ODS mencionados anteriormente. Como resultado, os incentivos para formar um regime internacional são maiores, “devido ao fato de que acordos *ad hoc* em um denso espaço político tenderão a interferir uns nos outros, a menos que sejam baseados em um conjunto comum de princípios e regras” (*op. cit.*, p. 79, tradução nossa), e de que há maior demanda por padrões que alcancem maior consistência. Os regimes estabelecerão tais princípios, regras e padrões, reduzindo assim “os custos de se levar em conta continuamente o efeito de um conjunto de acordos sobre os outros” (*op. cit.*, p. 79, tradução nossa).

4 BENS PÚBLICOS GLOBAIS, TENSÕES DISTRIBUTIVAS E PRIORIDADES

Cabem aqui duas ressalvas a respeito da discussão precedente. Primeiro, há grande variância na medida em que o cumprimento dos diferentes ODS depende do funcionamento de um regime de cooperação internacional. Alguns ODS – notadamente, combater às mudanças climáticas (ODS 13) – estão claramente relacionados à provisão de bens públicos globais e, enquanto tais, não podem ser cumpridos sem a coordenação e a colaboração possibilitada por tal regime. Em contraste, outros ODS, como assegurar educação de qualidade inclusiva e equitativa (ODS 4), podem ser alcançados simplesmente pela adoção de políticas internas adequadas.

Conforme observado por Guido Ashoff e Stephan Klingebiel (2014), a cooperação internacional para o desenvolvimento até agora tem sido “predominantemente voltada para auxiliar um país específico em seu processo de desenvolvimento, sem necessariamente produzir um bem global” (*op. cit.*, p. 21, tradução nossa). Embora essa cooperação possa ser valiosa para a troca de experiências e conhecimentos e para o aprendizado a respeito de determinados tipos de políticas e instituições nos países parceiros, ela não é adequada para enfrentar os desafios globais – para os quais a cooperação é mais necessária. No entanto, aumentar o uso desta cooperação para fornecer bens públicos globais também “carrega o risco latente de frustrar o propósito original de promover o desenvolvimento em nível nacional” (*op. cit.*, p. 21). Um regime de cooperação para o desenvolvimento funcional e verdadeiramente global será útil para aliviar as tensões entre objetivos nacionais e globais, ambos imprescindíveis para o cumprimento da Agenda 2030.

A segunda ressalva é que aumentar a eficiência da cooperação global para o desenvolvimento não é desafio puramente funcional. O próprio conceito de eficiência pressupõe certos objetivos e beneficiários. Em outras palavras, quando um acordo ou regime de cooperação para o desenvolvimento é considerado eficiente, é necessário perguntar para quais interessados ele é eficiente. Embora a discussão nesta seção tenha focado na eficiência global de um regime de cooperação para o desenvolvimento, ou nos benefícios gerais que este regime pode potencialmente trazer ao desenvolvimento global, questões políticas e redistributivas também são relevantes.

Princípios, normas e padrões acordados inevitavelmente beneficiam alguns países – ou, mais amplamente, partes interessadas – mais que outros. Mais fundamentalmente, as preferências (ou *funções utilidade*) dos países e sua própria noção de *desenvolvimento* variam significativamente, o que

significa que, mesmo sob uma perspectiva global, os resultados desejados podem variar.¹⁴ Finalmente, não apenas as diferentes preferências nos resultados estão em disputa entre os membros do CAD e os países emergentes nos regimes internacionais de cooperação para o desenvolvimento, mas também os processos. Em outras palavras, como as metas devem ser alcançadas também é importante. As dimensões políticas ou normativas implícitas em qualquer avaliação da eficiência dos regimes levam a considerações sobre os pontos de vista de determinados países e as escolhas que estes países enfrentam ao criar, unir e manter tais regimes.

Divergências relativas a objetivos e estratégias de desenvolvimento são particularmente impactantes para o cumprimento da Agenda 2030, porque esta abrange praticamente todas as questões identificadas como relevantes para o desenvolvimento.¹⁵ De fato, como a elaboração dos dezessete ODS contou com ampla participação de diferentes atores da comunidade internacional – ao contrário dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) –, o resultado foi uma agenda de desenvolvimento consideravelmente mais ampla. Por essa razão, certamente a Agenda 2030 tornou-se mais legítima – e talvez democrática – do que a Agenda 2015.

No entanto, o problema com o alto número de ODS é que a Agenda 2030 não oferece mecanismos para priorização de uns em relação aos outros, permitindo, ultimamente, que países escolham livremente quais ODS irão cumprir e quais deixarão de fazê-los. Assim, é provável que a Agenda 2030 não cause qualquer mudança significativa nas políticas de desenvolvimento nacionais ou de cooperação internacional, pois aquelas políticas que os países já intencionavam implementar antes certamente podem ser enquadradas entre os dezessete ODS. Em outras palavras, como os ODS cobrem praticamente todos os temas de desenvolvimento, eles correm o risco de, na prática, permitirem que qualquer política possa ser considerada como uma resposta à Agenda 2030. Essa permissividade é agravada pelo fato de que as revisões nacionais voluntárias constituem a “pedra angular” do acompanhamento e revisão da implementação da Agenda 2030 (United Nations, 2017).

5 CONCLUSÕES

Um regime global de cooperação para o desenvolvimento é necessário e desejável para o cumprimento da Agenda 2030. Esse é o caso não apenas devido aos ganhos de eficiência esperados dos regimes em geral, mas também e principalmente porque a Agenda 2030 compreende uma pletera de partes interessadas e objetivos distintos – embora interligados –, que dificilmente podem ser adequadamente tratados e coordenados por meio de vários acordos bilaterais ou plurilaterais. A existência de interesses comuns em relação a essa agenda sugere que a construção de um regime é possível.

No entanto, os esforços até o presente para criar um regime global de cooperação para o desenvolvimento fracassaram. Na tentativa mais notável, o GPEDC buscou tornar-se um regime inclusivo, legítimo e global de múltiplas partes interessadas, mas Brasil, Índia e China retiraram-se

14. Esse é o caso, ainda que, como discutido anteriormente, os problemas distributivos e de ganhos relativos no desenvolvimento global sejam mitigados pelo fato de que as preocupações estratégicas e econômicas nacionais não são diretamente impactadas. Uma crítica fundamental das abordagens teóricas funcionalistas é precisamente que estas tendem a minimizar o papel do poder, da política e dos ganhos relativos nas relações internacionais. Além disso, a análise de Bracho (2017) do GPEDC – bem como as recentes negociações sobre a Agenda 2030 – sugere que a distribuição do fardo financeiro do desenvolvimento global causa impasses na tentativa de construir ou ampliar os regimes internacionais.

15. Houve críticas com relação aos desequilíbrios nos ODS e particularmente à pouca ênfase dada às desigualdades raciais relativamente às desigualdades de gênero. Ainda assim, é difícil identificar um tema concernente ao desenvolvimento que não esteja de todo contemplado nos dezessete ODS, bem como em suas metas e seus indicadores correspondentes.

desse regime. Embora um regime de cooperação internacional para o desenvolvimento sem países emergentes não esteja necessariamente fadado ao fracasso, tal regime dificilmente poderia ser considerado global e seria subótimo, na medida em que exclui atores importantes. Além disso, o Brasil, a Índia e a China são atores cruciais na governança global da cooperação para o desenvolvimento. Evidência disso se encontra no fato de que muitos dos princípios, normas e padrões adotados pelo GPEDC visaram principalmente e conscientemente à cooperação internacional para o desenvolvimento ofertada por esses países.

Embora uma discussão acerca dos desacordos entre países emergentes e membros do CAD na construção de um sistema de governança global da cooperação para o desenvolvimento¹⁶ vá além do escopo deste artigo, é importante ressaltar a importância de tal sistema para o cumprimento da Agenda 2030 e, sobretudo, os ODS que envolvem bens públicos globais. Esses bens públicos não podem ser ofertados na ausência de maior coordenação e colaboração internacional. Dada a inexistência de mecanismos para priorização dos ODS nas políticas nacionais e de cooperação para o desenvolvimento, seria primordial que a comunidade global acordasse formas de assegurar o provimento dos bens públicos contidos em alguns dos ODS.

REFERÊNCIAS

- ABDEL-MALEK, T. **The global partnership for effective development cooperation: origins, actions and future prospects** (Study 88). Bonn: DIE, 2015.
- ASHOFF, G.; KLINGEBIEL, S. **Transformation of a policy area: development policy is in a systemic crisis and faces the challenge of a more complex system environment**. Bonn: DIE, 2014. (Discussion Paper, n. 9).
- BALDWIN, D. A. (Ed.). **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993.
- BESHARATI, N. A. **Common goals and differential commitments: the role of emerging economies in global development**. Bonn: DIE, 2013. (Discussion Paper, n. 26).
- BRACHO, G. C. **The troubled relationship of the emerging powers and the effective development cooperation agenda: history, challenges and opportunities**. Bonn: DIE, 2017. (Discussion Paper, n. 25).
- BÜTHE, T.; MAJOR, S.; MELLO E SOUZA, A. The politics of private foreign aid: humanitarian principles, economic development objectives, and organizational interests in the allocation of private aid by NGOs. **International Organization**, v. 66, n. 4, p. 571-607, 2012.
- CHATURVEDI, S.; MELLO E SOUZA, A.; BESADA, H. Forward and beyond. *In*: UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION (Ed.). **Cooperation beyond convention: independent report on South-South and triangular cooperation**. New York: UNOSSC, 2019. p. 153-181.
- DAHL, R. A. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. *In*: SHAPIRO, I.; HECKER-CORDÓN, C. (Eds.). **Democracy's edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 19-36.
- FUES, T.; CHATURVEDI, S.; SIDIROPOULOS, E. Conclusion: towards a global consensus on development cooperation. *In*: ———. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** New York: Zed Books, 2012. p. 243-262.

16. Discuto em contribuição para o *Manual da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, no prelo, as razões pelas quais os países emergentes, como participantes centrais, preferiram sair do novo regime do GPEDC, em vez de tentar moldá-lo por meio dos canais fornecidos para exercerem sua voz. Embora as explicações para o fracasso do GPEDC em manter tais países geralmente se concentrem na incompatibilidade de interesses entre estes países e os membros do CAD, há ampla evidência da existência de interesses compartilhados entre todos, incluindo o fato de que trabalharam juntos no âmbito da parceria global até a Reunião de Alto Nível do México (2014).

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change.** Ithaca: Cornell University Press, 1993.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy.** Princeton: Princeton University Press, 1984.

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

MELLO E SOUZA, A. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 9, p. 89-90, jan./mar. 2012.

———. (Ed.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2014. p. 11-29.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

UNITED NATIONS. **Voluntary common reporting guidelines for voluntary national reviews at the high-level political forum for sustainable development (HLPF).** New York: United Nations, 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/wSR1>>.

WENDT, A. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994.

