

AS NEGOCIAÇÕES SOBRE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NAS NAÇÕES UNIDAS: HISTÓRICO, INTERESSES E PERSPECTIVAS PARA A ATUAÇÃO BRASILEIRA¹

Lucas Pavan Lopes²

Desde a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e da Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA), em 2015, as negociações sobre financiamento para o desenvolvimento na Organização das Nações Unidas (ONU) têm sido marcadas por tendências crescentes de fragmentação e desafios para os países em desenvolvimento no plano negociador. Este artigo procura analisar o atual estado das negociações multilaterais e refletir sobre as perspectivas que se abrem para a atuação brasileira. A partir de um histórico do processo multilateral, desde suas origens nos anos 1960, com a formulação e a defesa do conceito de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD), até a gênese dos marcos contemporâneos, com o Consenso de Monterrey, em 2002, o texto procurará destacar os principais avanços da AAAA e as tendências atuais das negociações, abordando os dilemas do financiamento de uma agenda de desenvolvimento universal e diversificada, as causas da alardeada crise prolongada da AOD e a dificuldade de obtenção de consensos no plano negociador. A partir de avaliação da posição atual do Brasil, ao mesmo tempo integrante do Grupo dos 77 e China (G77 + China) e aspirante ao ingresso na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), se procurará avaliar os campos em que persistem divergências e aqueles em que se verificam processos de convergência, incluindo a cooperação tributária internacional, a cooperação para o desenvolvimento e a participação do setor privado no financiamento do desenvolvimento.

Palavras-chave: Brasil; ONU; financiamento para o desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; assistência oficial ao desenvolvimento; Agenda de Ação de Adis Abeba.

THE FINANCING FOR DEVELOPMENT NEGOTIATIONS AT THE UNITED NATIONS: AN ASSESSMENT OF ITS HISTORY, DRIVERS AND THE PERSPECTIVES FOR BRAZIL'S ENGAGEMENT

Since the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Addis Ababa Action Agenda (AAAA), in 2015, the financing for development negotiations at the United Nations (UN) have witnessed growing tendencies towards fragmentation and challenges for developing countries in the negotiation front. This article intends to analyze the current state of negotiations and reflect upon the perspectives that are open for Brazilian involvement. Starting with an historical description of the multilateral process, from its inception in the 1960s, with the formulation and upholding of the concept of official development assistance (ODA), to the birth of the current conceptual framework, after the Monterrey Consensus, in 2002, the text will walk through the major innovations of the AAAA. It will also explore the current major tendencies, with mentions to the challenges of financing a universal and diversified agenda, the causes of the so-called prolonged crisis of ODA and the difficulties in achieving consensus in the negotiations. Through a

1. Artigo escrito a título pessoal. As opiniões aqui expressas não refletem necessariamente as posições do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

2. Diplomata de carreira, foi delegado junto à Segunda Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) entre 2017 e 2021. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-7101-0204>>. E-mail: <lucas.pavan@itamaraty.gov.br>.

reflection upon Brazilian current status, at the same time a member of the Group of 77 and China (G77 + China) and a candidate for accession to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), we will assess the fields in which dissents remain and in which convergence is taking place, including international cooperation in tax matters, development cooperation and private sector involvement in financing for development.

Keywords: Brazil; UN; financing for development; South-South Cooperation; official development assistance; Addis Ababa Action Agenda.

LAS NEGOCIACIONES SOBRE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LAS NACIONES UNIDAS: HISTÓRICO, INTERESES Y PERSPECTIVAS PARA LA ACTUACIÓN BRASILEÑA

Desde la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), en el 2015, las negociaciones sobre la financiación al desarrollo en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) están marcadas por tendencias crecientes a la fragmentación y desafíos para los países en desarrollo en el plan negociador. Este artículo analiza el estado actual de las negociaciones multilaterales y propone reflexión sobre las perspectivas que se abren a la actuación brasileña. A partir de un histórico del proceso multilateral, desde sus orígenes en los años 1960, con la formulación y defensa del concepto de asistencia oficial al desarrollo (AOD), hasta la génesis de los marcos contemporáneos, con el Consenso de Monterrey, en el 2002, el texto procurará abordar los principales avances de la AAAA y las tendencias actuales de las negociaciones, abordando los dilemas de la financiación de una agenda universal y diversificada, las causas de la alardeada crisis prolongada de la AOD y las dificultades de obtención de consensos en el plan negociador. A partir de una evaluación de la posición actual de Brasil, al mismo tiempo integrante del Grupo de los 77 y China (G77 + China) y aspirante al ingreso en la OCDE, se procurará evaluar los campos en los que persisten divergencias y aquellos en los que se verifican procesos de convergencia, incluyendo la cooperación tributaria internacional, la cooperación para el desarrollo y la participación del sector privado en la financiación al desarrollo.

Palabras clave: Brasil; ONU; financiación para el desarrollo; cooperación Sur-Sur; asistencia oficial al desarrollo; Agenda de Acción de Addis Abeba.

JEL: O19; F35.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm29art1>

Data de envio do artigo: 30/6/2022. Data de aceite: 8/8/2022.

1 INTRODUÇÃO

A adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e da Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA), em 2015, constituiu um verdadeiro ponto de virada nos debates internacionais sobre financiamento para o desenvolvimento, principalmente – mas não exclusivamente – pelas implicações no plano negociador da consagração de uma agenda universal de desenvolvimento. Este artigo procurará examinar, a partir das negociações ocorridas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em especial, da Segunda Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e do Conselho Econômico e Social (Economic and Social

Council – Ecosoc), o estado e as perspectivas dos processos negociadores multilaterais de financiamento para o desenvolvimento e o cenário que se oferece à atuação da coalizão dos países em desenvolvimento – particularmente do Brasil.

O texto começará traçando um histórico das negociações internacionais sobre financiamento para o desenvolvimento, desde as origens da formulação e defesa do conceito de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) até a adoção da AAAA, em 2015. Ao avaliar o contexto negociador atual, será necessário refletir sobre o papel transformador da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável e sobre a própria definição do conceito de desenvolvimento, bem como sobre os impactos – nem sempre os esperados do ponto de vista negociador – que a transição para um paradigma universalista representou para a unidade negociadora do mundo em desenvolvimento.

A partir de considerações sobre as transformações recentes na coalizão dos países em desenvolvimento, se procurará descrever um cenário que aponta para crescente fragmentação e tendências inerentes de dispersão, tomando-se em conta as negociações no âmbito do Fórum Político de Alto Nível (High-Level Political Forum – HLPF) e do Fórum do Ecosoc sobre Financiamento para o Desenvolvimento (Fórum FfD). Após breve histórico da atuação brasileira dentro do Grupo dos 77 (G77) e do processo de aproximação à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), se procurará analisar também o papel e os interesses do Brasil, à luz das transformações das condições econômicas estruturais e da identidade internacional do país nas últimas décadas.

2 AS ORIGENS DOS PROCESSOS MULTILATERAIS SOBRE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

É hoje um lugar-comum afirmar que a ONU se organiza em “três pilares”: desenvolvimento, direitos humanos e paz e segurança.³ No preâmbulo da Carta da ONU, de 1945, contudo, contemplam-se quatro prioridades, quais sejam: promoção da paz, garantia dos direitos humanos, respeito ao direito internacional e promoção do “progresso social e melhores padrões de vida”.⁴ Embora capítulo especial da carta seja dedicado à “cooperação internacional econômica e social”, leitura atenta do documento fundador perceberá sua preocupação central com a manutenção da paz e da segurança internacionais. Se o desenvolvimento – conceito, aliás, amadurecido posteriormente – é ele mesmo citado na carta, o

3. Disponível em: <<https://www.un.org/un70/en/content/videos/three-pillars/index.html>>.

4. “To save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind; and to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small; and to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained; and to promote social progress and better standards of life in larger freedom”. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>>.

é apenas como elemento necessário à manutenção da paz, ou seja, como meio, não como fim.⁵ A primeira referência multilateral explícita aos “pilares” da ONU pode ser encontrada no *World Summit Outcome Document*, adotado em 2005, que estabelece ainda a interligação entre os conceitos.⁶

Se a promoção do desenvolvimento está assim presente no “espírito” da carta – mais do que na letra –, a constituição de um processo de negociação internacional sobre os meios de financiamento do desenvolvimento teria de aguardar alguns anos para ganhar estrutura e vida próprias, já sob a influência do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). As origens desse processo remontam ao final dos anos 1940, com o estabelecimento do primeiro grande plano de financiamento internacional do desenvolvimento, o Plano Marshall, que empenhou cerca de US\$ 13,3 bilhões⁷ (ou mais de US\$ 130 bilhões nos valores atuais), a maioria sob a forma de doações (*grants*), a fundo perdido, para a reconstrução da Europa.

Apesar de alguns marcos importantes nos anos seguintes, no período da “incubação do desenvolvimento” (Rist, 1996), como a criação das instituições de Bretton Woods e da International Development Association (IDA), a década de 1960 seria o ponto de virada rumo à estruturação de processos negociadores sobre financiamento para o desenvolvimento mais próximos dos moldes atuais, com a oposição de doadores e demandantes agrupados no “sul global”. Além de uma mudança na percepção da opinião pública internacional, contribuiu também um fator meramente numérico: se em 1945 a ONU era integrada por 51 países, em 1961, como resultado dos processos de descolonização, esse número chegaria a 101, com predominância numérica dos países em desenvolvimento. Pelo menos dentro da Segunda Comissão da AGNU e do Ecosoc, o foco do debate econômico passou a ser, cada vez mais, o da oposição entre o mundo desenvolvido e o em desenvolvimento. Na América Latina, a Aliança para o Progresso, em 1961, marcava o início de uma agenda reivindicatória da região diante dos Estados Unidos, no esteio da Revolução Cubana.

A criação do G77, em 1964, no contexto da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – Unctad), representou a materialização dessa mudança de paradigma. O Brasil participaria da conferência representado por dois governos, tendo em vista que o golpe militar de 1964 aconteceu enquanto as negociações ocorriam

5. “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (ONU, s.d., p. 35).

6. Segundo UN (2005, § 9º, tradução nossa), “nós reconhecemos que paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos são os pilares do Sistema das Nações Unidas e as fundações para a segurança coletiva e o bem-estar. Nós reconhecemos que desenvolvimento, paz e segurança e direitos humanos são interligados e se reforçam mutuamente”.

7. Disponível em: <<https://www.archives.gov/milestone-documents/marshall-plan>>.

em Genebra. Apesar da nova orientação externa do governo de Castello Branco, que seria marcado pela proximidade com os Estados Unidos, o Brasil assinou a declaração conjunta do grupo e tornou-se um dos membros fundadores da agremiação que reunia cerca de dois terços dos países da ONU. O Brasil se absteria de três dos quinze princípios gerais do documento final adotado pela Unctad, relacionados com as preferências aos países de menor desenvolvimento relativo (Lima, 2013).

Por decisão da AGNU, os anos 1960 foram designados como a primeira “década do desenvolvimento da ONU” (UN, 1961). Refletindo as demandas crescentes de assistência técnica dos países em desenvolvimento, foi criado em 1965 o Programa nas Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio de resolução da AGNU que fundiu o United Nations Special Fund com o Expanded Programme of Technical Assistance (UN, 1965).

É nessa época que se consolida o conceito de AOD, até hoje um dos motores das negociações sobre financiamento para o desenvolvimento e fonte de embates constantes. Por ocasião da segunda reunião da Unctad, em Nova Delhi, em 1968, e com base em estudos conduzidos pela Cepal e por seu secretário-geral Raúl Prebisch, a conferência concordou com a “necessidade de que os países desenvolvidos e em desenvolvimento realizem esforços mutuamente complementares”. Acordou também que, apesar de “os países em desenvolvimento deverem suportar e suportarem a carga principal do financiamento de seu próprio desenvolvimento”, “os países desenvolvidos reconhecem que lhes incumbe proporcionar maiores recursos aos países em desenvolvimento” (Naciones Unidas, 1968, tradução nossa). A II Unctad recomendou que cada país economicamente adiantado transferisse anualmente 1% de seu produto interno bruto (PIB) aos países em desenvolvimento. Em 1969, a Comissão sobre Desenvolvimento Internacional, liderada pelo primeiro-ministro do Canadá Lester Pearson, propôs em seu relatório *Partners in Development*, encomendado pelo presidente do Banco Mundial Robert McNamara, a meta de 0,7% do PIB.

Como resultado de intensas negociações – em que ambos os lados tiveram papel de *norm-setters*, a partir da convergência de posições em alguma medida antagônicas (Esteves e Klingebiel, 2021) –, a meta de 0,7% do PIB seria acordada internacionalmente pela primeira vez em 1970, por meio de resolução da AGNU que instituiu a estratégia internacional para a segunda década do desenvolvimento da ONU.⁸ A resolução estabeleceu que

cada país economicamente avançado aumentará progressivamente sua ajuda oficial ao desenvolvimento para países em desenvolvimento e fará seus melhores esforços

8. Resolução A/RES/25/2626, de 24 de outubro de 1970, adotada por consenso. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>>.

para alcançar um valor líquido mínimo de 0,7% de seu produto interno bruto a preços de mercado até a metade da década (tradução nossa).

O compromisso foi aceito voluntariamente pelos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE em 1972 – à exceção de Suíça e Estados Unidos, que jamais subscreveram a metas específicas ou cronogramas. O CAD elaborou também sua definição própria de AOD. Pelo menos no plano retórico e simbólico, a década de 1970 marcaria o auge de uma agenda reivindicatória polarizada no campo do financiamento para o desenvolvimento (Pino, 2014), que incluiu a defesa de uma Nova Ordem Econômica Internacional pelo G77, em 1974 (aliás, até hoje objeto de reiteração por resolução da Segunda Comissão da AGNU); e a celebração da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em Buenos Aires, em 1978.

Após os acalorados embates das décadas de 1960 e 1970, a “crise do multilateralismo” dos anos 1980 marcaria certo refluxo das negociações internacionais sobre financiamento para o desenvolvimento. A partir do fracasso da Reunião Internacional sobre Cooperação e Desenvolvimento, em Cancún, em outubro de 1981, não houve o lançamento de negociações globais e a cooperação internacional terminou por subordinar-se aos programas de ajuste estrutural e às “condicionalidades” em matéria fiscal que se seguiram às crises de endividamento nos países do sul (Milani, 2014a). A partir do final da década de 1990, o fim da Guerra Fria e o clima de triunfo da democracia, aliados a orientações políticas mais flexíveis nos países centrais e ao maior pragmatismo do sul global, criariam as condições para um novo ciclo de marcos consensuais sobre o desenvolvimento. Culminando a “década das conferências” (Lindgren-Alves, 2018), a agenda de desenvolvimento do milênio marcaria o renascimento do multilateralismo como promotor de consensos, tendo o desenvolvimento como mote.

3 A GÊNESE DOS PROCESSOS MULTILATERAIS CONTEMPORÂNEOS DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

A Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, no México, em 2002, resultou no primeiro grande marco internacional sobre o financiamento para o desenvolvimento, cristalizando as balizas do debate que permanecem, em grandes linhas, até hoje. No dizer de Weiss *et al.* (2016), tratou-se basicamente de uma “grande barganha” em que o sul global assumiu responsabilidades de reforma institucional, ao passo que o norte se comprometeu com parte de seu financiamento. Tendo como base a reafirmação dos compromissos em matéria de AOD, o Consenso de Monterrey marcaria o desejo de “reconciliar a necessidade de reformas políticas e estruturais de mercado e a necessidade de redistribuir de fato alguma riqueza do rico norte para o sul pauperizado” (*op. cit.*, tradução nossa).

O Consenso de Monterrey (UN, 2002) originou-se da necessidade de garantir o financiamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e, em certa medida, de colocar em prática os resultados das conferências globais dos anos 1990. Registre-se que, ainda em 1994, o governo brasileiro defendeu na AGNU a realização de uma conferência da ONU sobre desenvolvimento, que terminou por não se concretizar. Mesmo depois da decisão de convocar a conferência para 2002, houve resistências dos países desenvolvidos, que propuseram, primeiro, que o encontro fosse apenas um fórum ou um diálogo sem resultados predefinidos; e, depois, que tivesse lugar em Nova Iorque, sem a presença de chefes de Estado (Giacomelli, 2007, p. 124).

Em se tratando de uma agenda dirigida à superação da pobreza, o foco do Consenso de Monterrey reside nas necessidades dos países em desenvolvimento, porém amparados pela “nova parceria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento” (UN, 2002, § 4^a, tradução nossa). A ênfase continuou a recair sobre a mobilização de recursos domésticos e o reconhecimento da responsabilidade primária dos estados no financiamento do desenvolvimento (*op. cit.*, § 6^o e seção II.A), ao mesmo tempo que se reconheceu – por iniciativa do sul – a necessidade de um “ambiente econômico internacional favorável”.

A AOD tornou-se um importante complemento ou, mais precisamente, revestida de “um papel essencial como complemento a outras fontes de financiamento para o desenvolvimento, especialmente naqueles países com a menor capacidade de atrair investimento privado direto” (UN, 2002, § 39). Ao passo que os compromissos em matéria de AOD foram reiterados – “instamos os países desenvolvidos que ainda não o fizeram a adotar medidas concretas para dedicar 0,7% do PIB como AOD” (*op. cit.*, § 42, tradução nossa) –, também os fluxos privados foram reconhecidos como “complementos vitais” para os esforços nacionais e internacionais (*op. cit.*, § 20).

A estrutura de Monterrey contempla ainda capítulo dedicado ao comércio, que plasmaria, já sob a influência do sucesso dos “tigres asiáticos” e da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, a reversão de paradigmas cepalinos dos anos 1960 e 1970, com o declínio dos modelos de industrialização por substituição de importações. O texto estabeleceu, assim, a importância de um “sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo, assim como uma liberalização real do comércio” (UN, 2002, § 26, tradução nossa) – trecho que, surpreendentemente, seria fonte de aguerridos embates mais de uma década depois. Outros capítulos foram dedicados à sustentabilidade da dívida, com apenas cinco parágrafos, cuja linguagem reflete o equilíbrio de que credores e devedores devem trabalhar juntos; e de questões sistêmicas, a respeito da reforma da governança global.

Mais do que apenas por seu conteúdo, o Consenso de Monterrey seria importante também por marcar a retomada do diálogo norte-sul e o resgate da ONU nas discussões sobre o desenvolvimento (Giacomelli, 2007). Talvez sua maior lacuna, que seria corrigida apenas em 2015, com a III Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em Adis Abeba, tenha sido a ausência de um mecanismo de seguimento adequado. Num reflexo dos “dissensos de Monterrey”, foram frustradas as propostas de criação de um “conselho de segurança econômica” ou de mecanismos mais robustos de seguimento (*op. cit.*).

O Diálogo de Alto Nível da AGNU sobre cooperação internacional, bienal, foi reconstituído para tornar-se o ponto focal intergovernamental para o seguimento dos assuntos de financiamento para o desenvolvimento, por meio da consideração dos relatórios do Ecosoc e de outros órgãos. A declaração de Monterrey solicitou ainda ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) a elaboração de relatório anual sobre o seguimento dos compromissos assumidos. No ano seguinte, em janeiro de 2003, o Financing for Development Office foi criado dentro da estrutura do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (Department of Economic and Social Affairs – Desa) da organização. Em 2007, seria criado o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (UN, 2007), bienal, cujo mandato, no entanto, seria mais restrito e se superpunha, em alguma medida, ao do CAD da OCDE (Milani, 2014b).

O documento resultante da II Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em Doha, reproduziu a mesma estrutura temática de Monterrey, em seis grandes áreas. O contexto seria diferente, com a crise econômica de 2008 e o receio de que tivesse impactos devastadores sobre o mundo em desenvolvimento. A declaração reafirma o Consenso de Monterrey em sua integridade, em seu *holistic approach*. A respeito do seguimento, apesar de reconhecer “a necessidade de um processo intergovernamental inclusivo, fortalecido e mais efetivo para fazer o acompanhamento do financiamento para o desenvolvimento”, a conferência não tomou decisões e delegou a definição para o Ecosoc e a AGNU (UN, 2002, § 89, tradução nossa).

4 A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO “PÓS-2015”

O ano de 2015 seria determinante para os debates multilaterais sobre desenvolvimento e também para a agenda de financiamento para o desenvolvimento (ou FfD, no jargão onusiano). Com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, erigiu-se um novo consenso internacional sobre o desenvolvimento sustentável, com a integração, pela primeira vez, de seus três pilares – econômico, social e ambiental. As origens da Agenda 2030 remontam à Conferência Rio+20 e ao documento *O Futuro que Queremos*, com participação fundamental do Brasil, que teve atuação

determinante para salvar a negociação do fracasso. Trata-se de um mapa do caminho para a implementação do desenvolvimento sustentável, por meio de dezessete objetivos e 169 metas. Aqui se configura uma mudança determinante, que teria grandes consequências para a agenda de FfD, ao refletir o desenvolvimento como uma aspiração universal.

No mesmo ano, seria adotada a AAAA, atual marco multilateral das negociações sobre financiamento para o desenvolvimento. Ressalte-se que a conferência de Adis Abeba, ocorrida em julho de 2015, teve lugar antes da adoção formal da Agenda 2030, fazendo menção a ela como “agenda de desenvolvimento pós-2015”, embora à época o documento já estivesse em larga medida negociado. Durante a conferência, houve acalorados debates sobre a relação entre esses dois processos. O G77 defendeu que o processo de FfD mantivesse sua independência e trilho próprio,⁹ por sua natureza mais ampla, estrutural e de longo prazo – já que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em tese, deveriam ser cumpridos até 2030. A definição consensual do relacionamento entre esses dois processos, arduamente construída, viria apenas em 2016, com a formulação de que a AAAA

oferece um quadro global para o financiamento do desenvolvimento sustentável e é parte integrante da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, apoiando-a e complementando-a, além de auxiliar a contextualizar seus meios de implementação com ações e políticas concretas (UN, 2016, § 2^a, tradução nossa).

A AAAA apresenta estrutura semelhante à dos documentos de Monterrey e Doha, com acréscimo de uma seção sobre ciência e tecnologia. O texto procura integrar (*mainstream*) o desenvolvimento sustentável na agenda de financiamento para o desenvolvimento, pela combinação balanceada das três dimensões (social, econômica e ambiental), de maneira a reforçá-las. Por tratar-se agora de uma agenda universal, o texto ampara dimensões muito mais amplas do processo de desenvolvimento, como industrialização e padrões sustentáveis de produção. Reitera-se o objetivo de empregar todas as fontes de recursos disponíveis, públicos e privados.

Ao refletir a discussão que foi a mais ardente das negociações, o texto confere maior ênfase aos aspectos de cooperação tributária internacional. Durante as negociações, o Grupo dos 77 e China (G77 + China) defendeu a reestruturação do Comitê de Especialistas em Cooperação Internacional em Matéria Tributária da ONU, com vistas a torná-lo mecanismo propriamente intergovernamental (e não mais grupo de peritos em capacidade pessoal). A demanda procurava contrabalançar a ênfase do mundo desenvolvido na mobilização de recursos domésticos para a agenda de FfD, de forma a buscar combater a evasão e a elisão fiscal e, assim, ampliar as bases tributárias nos países do sul. O acordo possível,

9. Ver intervenção do G77 na plenária da conferência, disponível em: <<https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=150716>>.

que terminou por não contentar a nenhum dos lados, estabeleceu o aumento da frequência dos encontros do comitê, para duas vezes ao ano, e instituiu a Reunião Especial do Ecosoc sobre Cooperação em Temas Tributários (UN, 2016, § 29).

Entre outras novidades da AAAA, decidiu-se pela criação de um mecanismo de facilitação tecnológica, até hoje não plenamente implementado, entre outros motivos pela falta de financiamento; e avançou-se no tratamento dado ao setor privado, agora não mais um coadjuvante, mas um “parceiro” no processo, importante inovação em relação a Monterrey (Esteves e Soares, 2020).

A maior força da AAAA, no entanto, seria o seu mecanismo de seguimento, que finalmente deu aos processos de financiamento para o desenvolvimento os meios para o acompanhamento dos compromissos assumidos. Criou-se uma Força-Tarefa Interagências (Inter-Agency Task Force – IATF), coordenada pelo Desa/ONU e envolvendo mais de sessenta agências, programas e organizações internacionais, que passou a elaborar relatório anual sobre o avanço em todas as áreas da agenda.

Mais importante, instituiu-se o Fórum FfD, que concretizou reivindicação de longo prazo do mundo em desenvolvimento de uma instância intergovernamental própria e de um documento anual negociado entre os países. De composição universal e aberto à participação da sociedade civil, o fórum tem duração de “até cinco dias” e tem por mandato a revisão e o acompanhamento dos compromissos na área, tomando por insumo também as deliberações do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento. Suas conclusões acordadas são formalmente encaminhadas ao HLPF, principal instância de acompanhamento da implementação da Agenda 2030.

5 OS DILEMAS DO FINANCIAMENTO DE UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO UNIVERSAL E FRAGMENTADA

Se a defesa da AOD nos anos 1960 e 1970 constituía inegável cimento da unidade do sul global, o mesmo não se pode dizer da agenda “pós-2015”, com seu mosaico de temas que, não raro, testam a capacidade do G77 de exercer a união naquele que é, talvez, uma das últimas frentes do multilateralismo em que o mundo em desenvolvimento ainda atua em bloco, ao lado da mudança do clima.

É claro que a incorporação de uma concepção universal do desenvolvimento reflete a realidade incontornável das crescentes tendências à desigualdade nos países desenvolvidos, as quais, aliadas à redução do escopo da atuação do estado e à alta intensidade dos fenômenos migratórios, têm resultado na criação de contingentes de marginalizados também nas partes mais ricas do globo. Já na Conferência de Copenhague sobre o desenvolvimento social, em 1995, se entendia que o

desenvolvimento não poderia ser tratado como um programa para os pobres, mas para todos (Lindgren-Alves, 2018, p. 234).

Embora justificável sob certos aspectos, é inegável que a incorporação de uma perspectiva universal aos processos multilaterais de financiamento para o desenvolvimento trouxe uma nova carga de desafio e reflexão ao sul global, já revolvido pelo fenômeno das “potências emergentes”, cuja contribuição – se para o reforço da divisão norte-sul ou para a ampliação da diversidade de posições – segue objeto de debate (Weiss e Abdenur, 2014).

Apesar de constituir o substrato tácito da agenda de AOD, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (*common but differentiated responsibilities* – CBDR), incorporado à agenda climática desde 1992 e materializado no anexo II do Protocolo de Quioto, jamais seria expressamente integrado à agenda de FfD originada em Monterrey. Por ocasião da Conferência de Adis Abeba, em 2015, o G77 lamentou enfaticamente a ausência da “reafirmação explícita” na AAAA do princípio, o qual “permanece relevante e válido e, de fato, é a base para toda a cooperação internacional em desenvolvimento sustentável” (tradução nossa).¹⁰ O enviado especial do Brasil à conferência, embaixador Carlos Márcio Cozendey (2015, tradução nossa), declarou na ocasião que

temos de ser conscientes, no entanto, de que, ao elaborar uma agenda universal como essa em um mundo de desigualdades e disparidades colossais, é necessário reconhecer que, enquanto todos os países devem compartilhar a responsabilidade do financiamento do desenvolvimento, cada país tem responsabilidades diferenciadas, de acordo com seu nível de desenvolvimento, responsabilidade histórica e respectivas capacidades.

Se já era grande a resistência ao reconhecimento de responsabilidades diferenciadas no financiamento de agenda de desenvolvimento voltada apenas para os países pobres, os desafios se tornaram ainda mais expressivos após o avanço conceitual pós-2015, em que, segundo Esteves (2017, p. 10), “a distinção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento é progressivamente apagada e, com ela, a responsabilidade dos primeiros em relação a esses últimos”. Tal movimento apareceria de forma muito concreta no desenho do ODS 17, sobre os meios de implementação, que cristalizaria a indistinção entre as responsabilidades ao incluir de forma homogênea as contribuições da AOD e da Cooperação Sul-Sul (*op. cit.*, p. 8). Na engenhosa e irônica definição do autor, é como se agora fôssemos todos países em desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, parece incontornável que os movimentos pela diluição das responsabilidades diferenciadas na agenda do financiamento para o desenvolvimento têm constituído entrave a entendimentos que poderiam fazer avançar outros

10. Ver intervenção do G77 na plenária da conferência, disponível em: <<https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=150716>>.

pontos da agenda. O tema foi o foco principal das disputas nas conferências de alto nível sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento capitaneadas pela OCDE em Busan, em 2011, em que países em desenvolvimento teriam condicionado a assinatura do documento final ao reconhecimento da diferenciação, ao passo que os países desenvolvidos teriam visto a oportunidade de “dividir o ônus de financiar o desenvolvimento internacional com potências emergentes” (Esteves e Klingebiel, 2021, p. 202, tradução nossa); e do México, em 2014, em que o conceito, sob a roupagem de “compromissos diferenciais”, teria constado de um dos rascunhos, sendo finalmente excluído da versão final (Dueñas, 2021).

Registre-se que, no âmbito da ONU, as negociações de FfD sejam talvez as que melhor preservam a lógica dual de repartição de mundo que pautou os debates dos anos 1960-1970, ao lado das discussões sobre mudança do clima. No plano procedimental, as negociações são conduzidas, de um lado, pelo G77 + China (país que, embora não seja formalmente membro, aproximou-se do grupo na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio, em 1992, e hoje atua como um associado *de facto*); e, de outro, *grosso modo*, pelos países desenvolvidos, cuja manifestação é feita, porém, de forma individualizada ou por meio de coalizões específicas, como União Europeia e Canadá, Austrália e Nova Zelândia (CANZ). Exceções notáveis, mas que também por isso preservam papel de influência limitado, são México e Rússia, que transitam entre os blocos.

Apesar do aspecto polarizado, as negociações do Fórum FfD primam pela dinâmica do consenso, um tanto pela imposição das circunstâncias: a partir de interpretação rigorosa feita pelo secretariado da ONU dos comandos da AAAA – “conclusões e recomendações acordadas intergovernamentalmente”¹¹ (UN, 2016, § 132, tradução nossa) –, assentou-se o costume de que os documentos finais do fórum tenham de obter a concordância de todos os países. Também como resultado dessa interpretação, consolidou-se, desde a primeira edição do fórum, a modalidade de negociação por meio de textos produzidos por cofacilitadores – um do mundo em desenvolvimento, outro do mundo desenvolvido –, cujo resultado final não necessariamente envolve o acordo formalmente expresso pelas delegações na sala de negociações e, não raro, traz consideráveis surpresas. A própria AAAA foi, à sua maneira, um *facilitator’s text*, lavrado diante da impossibilidade de consenso em torno, sobretudo, dos temas de cooperação tributária internacional.

Se por um lado pareceu ser essa a solução aos dilemas negociadores de uma agenda carregada de divergências, em que se arriscava ver inviabilizada a produção de documentos finais, ao mesmo tempo tem sido incontornável, sete anos desde a criação do Fórum FfD, o desengajamento de parcela dos países do conteúdo dos acordos, que seriam, no entender de muitos, impostos como resultado contingente

11. “Intergovernmentally agreed conclusions and recommendations”.

das negociações, e não de compromissos voluntários. Tampouco tem sido possível, pela dinâmica do consenso, que o texto resulte em cobranças efetivas pelo cumprimento das responsabilidades previamente assumidas. Reforça-se, assim, a percepção de incapacidade crônica de monitorar a implementação das suas normas que alguns podem atribuir à ONU (Sidiropoulos, Chaturvedi e Fues, 2012; Souza, 2014).

Além das contingências próprias aos mecanismos de seguimento, são dignas de nota algumas tendências nas negociações internacionais sobre o financiamento para o desenvolvimento, a começar pelo próprio cerne que deu origem ao debate, a AOD. Apesar de o compromisso ter sido aceito voluntariamente pelos países do CAD da OCDE em 1972, a média de desembolsos jamais ultrapassou o 0,54% da renda nacional bruta (RNB) dos provedores. Nos anos 1980, correspondeu em média a 0,33% e, nos anos 1990, a 0,22% da RNB dos países do CAD. Após ligeiro ascenso nos anos 2000, atingiu, em 2021, apenas 0,33% da RNB, segundo dados da própria OCDE.¹² Nesse mesmo ano, apenas seis países cumpriram a meta de 0,7%: Alemanha, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suécia e Turquia.

As causas da “crise prolongada” da AOD são múltiplas, sendo algumas delas a emergência de novos atores do sul e a reorganização sistêmica do campo da cooperação internacional (Esteves e Zoccal, 2020). Ao mesmo tempo, se muitos hoje falam na “morte da AOD” ou na emergência de uma era “pós-ajuda” (Janus, Klingebiel e Paulo, 2015; Alonso, 2012), talvez seja mais adequado contar a história de uma política que, com o perdão da paráfrase, foi da gênese ao ocaso sem jamais passar pelo auge.

Parte da literatura tem também apontado para tendências de instrumentalização da AOD para finalidades de política externa, o que colocaria em questão a natureza filantrópica que embasaria a modalidade de Cooperação Norte-Sul (Chaturvedi, 2012). Segundo o relatório de 2019 da IATF sobre financiamento para o desenvolvimento (UN e IATF, 2019, p. 79), com o recente aumento dos gastos internos com refugiados (*in-donor refugee costs*) e a ajuda humanitária, a parcela da AOD em que os países receptores tiveram realmente alguma margem de autonomia – ou *country programmable aid* (CPA) – foi de apenas 48,3% em 2017.

A tendência da oferta de ajuda “amarrada”, formal ou informalmente, em que o recurso é transferido com a condição de que seja utilizado em projetos específicos ou com prestadores predeterminados, representa, segundo a própria IATF, “uma ameaça aos ganhos arduamente conquistados pelos países em termos de apropriação e liderança”¹³ (UN e IATF, 2019, p. 77, tradução nossa). Acrescentem-se as práticas cada vez mais complexas de *blended finance*, que

12. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>>.

13. “A threat to hard-won gains in country ownership and leadership”.

envolvem a utilização da AOD para alavancar recursos privados, e tem-se o que Esteves e Klingebiel (2021, p. 206-207, tradução nossa) definiram como uma modalidade nem unidirecional, nem baseada no princípio da não reciprocidade, em que “doadores tradicionais estão adotando, sem necessariamente dizê-lo, o princípio dos benefícios recíprocos”.

Outra tendência digna de nota tem sido a crescente fragmentação no plano negociador, que tem resultado amiúde na impossibilidade de construção de acordos. Aqui, as causas radicam não apenas em contingências de ordem política, mas também no fato de que “talvez em nenhuma outra esfera das relações internacionais a mudança rumo à multipolaridade foi mais evidente do que no desenvolvimento internacional” (Abdenur, 2015, p. 2, tradução nossa).

Especialmente elucidativo a esse respeito tem sido o trabalho da Segunda Comissão da AGNU, em que tradicionalmente primou a dinâmica do consenso. Em 2019, antes da desorganização dos trabalhos provocada pela pandemia de covid-19, a comissão adotou 47 resoluções, sendo 37 de autoria do G77 + China. Contrariando o histórico das últimas décadas, treze das 47 resoluções foram adotadas mediante votação nominal, reforçando a tendência que vinha se consolidando nos últimos anos: em 2018, haviam sido onze votações em 39 projetos e, em 2017, doze votações em 43 projetos (em 2021, ainda sob efeitos das restrições decorrentes da pandemia, dez textos foram submetidos ao voto). Recorde-se que a Segunda Comissão foi durante anos tida como o espaço do consenso na ONU, já que, segundo o princípio geralmente seguido pelas delegações, temas econômicos e de financiamento envolveriam necessariamente o acordo entre provedores e receptores. Em 2016, cinco projetos de 36 haviam sido adotados por voto e, em 2015, apenas quatro projetos de um total de 43, número que estava em linha com as médias da comissão nos anos anteriores – em 1995, por exemplo, a título de comparação, apenas dois projetos de resolução foram votados.

Talvez influenciada por esse quadro, a convocação de uma IV Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento venha sendo seguidamente postergada. Previsto na AAAA para ser considerado em 2019 – “consideraremos a necessidade de fazer uma conferência de seguimento em 2019” (UN, 2016, § 134, tradução nossa) –, o tema foi adiado por três anos consecutivos pelo Fórum FfD,¹⁴ até que, na edição de 2022, foi finalmente deferido à consideração da AGNU.¹⁵

14. UN (2019; 2020; 2021).

15. “Convidamos a Assembleia Geral a considerar a necessidade de convocar uma IV Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento” (UN, 2022, § 72, tradução nossa).

6 A ATUAÇÃO E AS PERSPECTIVAS DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS SOBRE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

Não é do escopo ou da ambição deste artigo examinar em detalhe o processo de acesso do Brasil à OCDE. Estritamente do ponto de vista das negociações internacionais sobre financiamento para o desenvolvimento, deve-se ter presente que esse processo, tanto pela carga de adaptação normativa interna que o país deve empreender quanto – e talvez principalmente – por seu conteúdo simbólico, pode trazer implicações para a postura diplomática brasileira (Braga, 2021), que deverão ensejar reflexões por parte dos formuladores das políticas nacionais de cooperação e financiamento para o desenvolvimento.

Membro fundador do G77, em 1964, o Brasil tem participado ativamente desse grupo desde, pelo menos, 1967. O diplomata Antonio Francisco Azeredo da Silveira, que pouco depois se tornaria chanceler, serviu como presidente do Comitê de Coordenação para a Preparação da Conferência Ministerial de Argel, em 1967, e liderou o grupo na fase final da II Unctad, que se reuniu em 1968, em Nova Delhi (Lima, 2013, p. 264). Sintomaticamente, no entanto, o Brasil jamais exerceu a presidência do agrupamento.

O G77 (que, após a associação com a China, iniciada em 1992, passaria a referir-se a si mesmo como G77 + China) seria percebido como instrumental na defesa de interesses e reivindicações vinculadas, num primeiro momento, à obtenção de benefícios para o Terceiro Mundo dentro do regime internacional de comércio e, com o correr do tempo, também na atração de financiamento para o mundo em desenvolvimento e no estabelecimento de um quadro de responsabilização diferenciado nas negociações ambientais. No âmbito da Segunda Comissão da AGNU e da maior parte da agenda do Ecosoc, o Brasil atua até hoje por intermédio do G77 + China, que exerce a função de coordenador das negociações por meio de diplomatas cedidos pelas missões de seus países integrantes (o país coordenou, em nome do G77 + China, as negociações do Fórum FfD de 2019, por exemplo).

A associação coletiva envolve decerto a percepção de ganhos mútuos. Ao emprestar peso político e econômico à voz do agrupamento, colhe-se em troca o apoio de cerca de dois terços dos membros da ONU (atualmente, são 135 os países integrantes, com o ingresso do Azerbaijão durante a presidência palestina, em 2019). Julga-se que benefícios possam ser obtidos em questões como o acesso ao financiamento para programas de desenvolvimento, a preservação de espaço político para a definição de políticas nacionais de desenvolvimento, a defesa de governança internacional mais democrática e aberta à participação do mundo em desenvolvimento, entre outras.

Ao mesmo tempo, é inegável que a diferenciação econômica entre seus membros e a atual complexidade da agenda de desenvolvimento internacional resultaram em certa perda de coesão interna. No dizer de Lindgren-Alves (2018, p. 239),

com a mensagem política alternativa esvaziada pelo fim da bipolaridade estratégica e o amálgama econômico enfraquecido pela globalização, um dos maiores problemas com que se defrontam os estados do sul nos foros multilaterais reside atualmente na falta de um cimento aglutinador e coerente.

Se na década de 1960 as linhas de divisão eram claras entre os países do sul e do norte global, em termos de renda e de atividade econômica, a lenta e gradual industrialização da América Latina e, acima de tudo, o acelerado desenvolvimento dos países exportadores na Ásia tornaram o cenário mais fragmentado e diverso. Não pode deixar de surpreender a crueza com que a própria Cepal – um dos principais vetores da divisão do mundo em duas latitudes – tem se manifestado recentemente sobre a necessidade de superar a dicotomia norte-sul.¹⁶ Além da evolução da realidade econômica, tampouco se pode menosprezar o impacto simbólico da estagnação da Rodada Doha de comércio e desenvolvimento para a coalizão dos países em desenvolvimento, a partir dos posicionamentos antagônicos de Brasil e Índia (Amorim, 2015).

Desde 2016, em contrapartida, têm sido também evidentes as fraturas nas coalizões do mundo desenvolvido, como nas negociações sobre mudança do clima, em que Estados Unidos e União Europeia chegaram a adotar posições diametralmente opostas sobre o Acordo de Paris; e em comércio, em que uma renascida concepção protecionista questiona o sistema multilateral baseado em regras (desde 2017, os Estados Unidos têm votado contra a resolução anual da AGNU sobre comércio internacional e desenvolvimento, em função de manifestas reservas sobre o trecho que defende um sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, transparente e inclusivo, sob a Organização Mundial do Comércio).

Ao mesmo tempo como causa e consequência dessa fragmentação, o G77 + China e a OCDE, antes percebidos como antagônicos nas negociações sobre financiamento para o desenvolvimento, hoje convivem de forma mais permeável, a partir de coalizões de geometria variável em função do interesse em questão. Atualmente, Chile, Colômbia e Costa Rica integram simultaneamente o G77 + China e a OCDE. O ingresso chileno, em 2010, ensejou acerbos debates entre os países em

16. Em apresentação dirigida à Segunda Comissão da 74ª AGNU, em 2019, a secretária-executiva da Cepal, Alicia Bárcena, afirmou que, "enquanto no início dos anos 1980 o mundo podia facilmente se dividir em países ricos (o centro) e países pobres (as periferias, na maioria países da Ásia e África), quarenta anos depois a distribuição de riqueza mostra que os conceitos de norte e sul do mundo não são mais válidos (com exceção da África Subsaariana), hoje o mundo tem uma dimensão, com países que experimentam seu próprio centro e periferia no interior" (tradução nossa). Disponível em: <<https://slideplayer.es/slide/17678209/>>.

desenvolvimento, alguns dos quais defendiam que a presença em ambos os agrupamentos seria incompatível. A decisão de coexistência não decorreu exatamente da opinião unânime dentro do G77 + China, mas sim da ausência de critérios objetivos para determinar a exclusão de um membro sem a sua anuência: não sendo a intenção do Chile deixar de participar do grupo, o país continuou a dele participar.

Semelhante saída teria sido impossível na década de 1990, em que a percepção de incompatibilidade era mais clara, de ambos os lados. No caso da República da Coreia, admitida na OCDE em 1996, embora inexista registro formal de condicionamento, autoridades coreanas chegaram a afirmar publicamente que as regras da organização não permitiriam a manutenção de seus vínculos com o G77 (Swart, 2014). No caso do México, admitido em 1994, tampouco foram públicas as exigências de retirada, embora muito se tenha comentado a esse respeito. Aqui, deve-se ter presente que a decisão não é simples, “pois transcende a questão formal e também inclui elementos simbólicos e de representação” (Cozendey, 2007, p. 24).

Mais recentemente, outros países-membros do G77 + China também solicitaram seu ingresso na OCDE: Argentina, em 2016, e Peru, em 2014, além do Brasil, em 2017. Ademais, importantes representantes do mundo em desenvolvimento, como África do Sul, China, Índia e Indonésia, possuem arranjos específicos com a OCDE, dentro do programa de *key partners*. O movimento reflete, entre outros fatores, certa abertura da OCDE nos últimos anos a novas perspectivas analíticas e sua maior permeabilidade a abordagens distintas sobre o desenvolvimento, em especial após a crise financeira de 2008 (Godinho, 2018).

Embora a oposição entre os grupos seja hoje menos marcada, ela está longe de ter desaparecido (Cozendey, 2007, p. 24). Principalmente no campo do financiamento para o desenvolvimento, berço da repartição original entre sul e norte, é inegável a existência de posições ainda hoje divergentes. Ao passo que a OCDE decerto não ocupa hoje, no imaginário dos países em desenvolvimento, a mesma posição de algumas décadas atrás (a de “clubes dos países ricos”), não foi plenamente afastada a percepção, entre alguns membros do G77 + China, de que a organização resistiria a mudanças estruturais em benefício do mundo em desenvolvimento.

As contradições são mais presentes em alguns campos, a começar pela área crucial da cooperação internacional em assuntos tributários, em que mudanças normativas internacionais têm enorme impacto sobre as bases tributárias de países em desenvolvimento. Diante da percebida baixa participação dos países mais pobres nos foros internacionais sobre o tema, o G77 + China tem sido um defensor da ampliação do espaço de discussão intergovernamental do tema, na ONU, e da conseqüente elevação de *status* do Comitê de Especialistas em Cooperação Internacional em Matéria Tributária, cujo mandato expresso é o de

priorizar países em desenvolvimento. A OCDE, de sua parte, tem concentrado seus esforços no Quadro Inclusivo do projeto Base Erosion and Profit Shifting (Beps) e no Fórum Global sobre Transparência e Intercâmbio de Informações com Finalidades Tributárias. Muitos de seus membros, inclusive, manifestam pública oposição ao deslocamento das discussões para a ONU, alegadamente para evitar a duplicação de esforços já em curso em outros foros.¹⁷

Recentemente, a OCDE e o Grupo dos Vinte (G20) capitanearam importantes desdobramentos nesse campo, com o anúncio, em outubro de 2021, de que os 136 países do Quadro Inclusivo do Beps haviam chegado a um acordo preliminar sobre a tributação da economia digital, baseado nos “dois pilares” (*grosso modo*, de realocação dos direitos de tributação de grandes multinacionais e de introdução de um imposto mínimo global). Passo significativo foi a adoção do acordo para instituir imposto mínimo global de 15% de empresas multinacionais a partir de 2023, como forma de coibir o deslocamento das atividades empresariais a paraísos fiscais.

Ao mesmo tempo, no momento em que se escreve, nem Estados Unidos nem União Europeia lograram aprovar internamente a legislação necessária para implementar esse acordo, existindo inclusive dúvidas sobre as perspectivas de que venham a fazê-lo. Por ocasião do anúncio do acordo, lideranças da sociedade civil foram as mais vocais em lançar dúvidas sobre seus benefícios para os países em desenvolvimento e suas lacunas, que deixariam margem a continuadas práticas de elisão fiscal. Em razão das dificuldades e do longo período até que se chegasse a um acordo mínimo sobre economia digital, países como África do Sul, Argentina, França e Índia vieram a impor medidas unilaterais, sobretudo na forma de impostos sobre serviços digitais, para salvaguardar suas bases de arrecadação (Carvalho Junior, 2021).

O tema da criação de uma instância intergovernamental universal de cooperação tributária segue em compasso de espera, no aguardo dos resultados no âmbito do Beps, mas não deverá deixar a agenda internacional tão cedo, dados os prejuízos fiscais das práticas de evasão e elisão fiscal e do “planejamento tributário agressivo” por parte de algumas empresas.

Em matéria de cooperação para o desenvolvimento, há também diferenças a considerar. Registre-se, em primeiro lugar, a existência de divergências dentro do próprio CAD/OCDE, em especial sobre a inclusão de dispêndios com paz e segurança no cálculo da AOD e os critérios para a mensuração de empréstimos concessionais, o que faz com que as reformas sejam precedidas por negociações intensas (Godinho, 2018, p. 162).

17. Disponível em: <https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/03/ICTM2015_USA.pdf>.

Já no plano do diálogo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, há que se ressaltar não apenas as filosofias muito distintas nas bases das modalidades de Cooperação Norte-Sul e Sul-Sul (Chaturvedi, 2012), que por vezes resultam em posições inconciliáveis no plano substantivo, mas também as dificuldades de comunicação e suspicácias mútuas, que terminam por inviabilizar possibilidades de diálogo. Bom exemplo é a iniciativa capitaneada pela OCDE da Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), que jamais recebeu o endosso do G77 + China. Nesse caso, parte da literatura especializada levanta preocupações de substância, como a possibilidade de que a metodologia venha a diluir as fronteiras entre AOD e Cooperação Sul-Sul (Chaturvedi, Chakrabarti e Shiva, 2016); ou mesmo de que neutralize diferenças entre fluxos desenhados para atingir finalidades distintas e até contraditórias, como motivações comerciais, culturais ou políticas (Esteves e Klingebiel, 2021).

Ao mesmo tempo, parte dos motivos pelos quais jamais se logrou debater a fundo o tema na ONU, como defendeu a OCDE, é a percepção de que o conceito buscase fazer tábula rasa dos compromissos assumidos e nunca cumpridos em matéria de AOD. A AAAA registrou esse fino equilíbrio ao determinar o seguinte:

manteremos discussões abertas, inclusivas e transparentes sobre a modernização da mensuração da AOD e sobre a medida proposta de *total official support for sustainable development*, ao passo que afirmamos que nenhuma dessas medidas diluirá os compromissos feitos anteriormente (UN, 2016, § 55, tradução nossa).

Sintomaticamente, porém, jamais se pôde avançar nas discussões “abertas, inclusivas e transparentes” sobre o tema no Fórum FfD, cujos documentos finais registraram, em todos os anos, à exceção de 2020 (em que não há menção), a exata formulação da AAAA, o que reflete a opção dos facilitadores pela “linguagem acordada” quando o diálogo se vê inviabilizado.¹⁸

Outra iniciativa capitaneada pela OCDE que jamais ganhou terreno junto ao G77 + China é a Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC). Além dos motivos substantivos já abordados, inclusive a dificuldade na incorporação do princípio CBDR, que motivou o desengajamento das potências emergentes em 2014, aqui também a falta de confiança mútua tem parcela de responsabilidade. Desde que a AAAA plasmou o reconhecimento aos esforços para ampliar a eficácia da cooperação internacional (UN, 2016, § 58), a formulação foi repetida, com alterações apenas cosméticas, em todas as edições do Fórum FfD. Aqui, analistas apontam para as preocupações de alguns integrantes do grupo sobre a imposição de uma agenda que subsuma a variedade de práticas da Cooperação Sul-Sul a mecanismos de alinhamento e avaliação (Esteves, 2017).

18. Ver UN (2022, § 37) e documentos finais anteriores.

Especificamente sobre AOD, o G77 + China continua a exercer pressão pelo cumprimento dos compromissos dos países doadores e pela criação de instâncias universais de acompanhamento. Durante as negociações da Conferência de Adis Abeba, o Brasil defendeu, amparado pelo G77 + China, o estabelecimento de um Comitê de Alto Nível sobre AOD no âmbito da ONU, o que daria também aos receptores poder de palavra sobre o desenho e a implementação das políticas de Cooperação Norte-Sul (Cozendey, 2015). Trata-se de questão ainda atual e pertinente, tendo em vista, inclusive, a produtiva experiência do Comitê de Alto Nível da ONU sobre Cooperação Sul-Sul, que se beneficia dos pontos de vista distintos advindos da participação tanto de países desenvolvidos como dos em desenvolvimento.

Outro conjunto de divergências, que costuma ganhar evidência com a chegada de ciclos de instabilidade econômica, diz respeito ao espaço político dos países em desenvolvimento para a adoção de políticas de proteção diante de movimentos especulativos. O tema ganhou formulação na AAAA (UN, 2016, § 105, tradução nossa), que estabeleceu que, “ao lidar com riscos advindos de movimentos de capitais significativos e voláteis, as medidas necessárias de ajuste macroeconômico poderão ser complementadas por medidas macroprudenciais ou, quando apropriado, medidas de controle de capitais”. Trata-se de discussão não destituída de desafios, uma vez que, conforme aponta Baumann (2021, p. 37), o ingresso na OCDE contempla necessário debate sobre o cumprimento, pelos países em desenvolvimento, de padrões de política, já que, “entre outras limitações, isso poderia reduzir ou eliminar, por exemplo, a possibilidade de adotar controles sobre o fluxo de capitais, o que seria recomendável na hipótese de a moeda do país sofrer algum ataque especulativo”.

Se existem pontos em que as diferenças são marcadas, parte da literatura aponta também para o que seria um processo de “socialização” em curso, em dinâmica de “competição e emulação” por meio da qual agentes do sul estariam adotando princípios e instrumentos de provedores tradicionais, que, por sua vez, estariam adotando práticas dos emergentes (Esteves e Zoccal, 2020). O tema é especialmente visível na agenda de cooperação para o desenvolvimento, em que as cobranças por maior contabilidade da Cooperação Sul-Sul têm sido respondidas, nas negociações, com a negativa do G77 + China – que resistiu, durante as negociações da II Conferência Internacional de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul, ou Buenos Aires Plan of Action Plus 40 (Bapa + 40), a padrões gerais de contabilidade para evitar a dissolução das especificidades da Cooperação Sul-Sul. Ao mesmo tempo, o tema tem motivado esforços endógenos do sul de elaboração de diretrizes próprias, o que pode ser visto como uma combinação de atitudes de resistência aberta com certa “acomodação discursiva” (Waisbich, 2020).

O tema do envolvimento do setor privado na agenda de financiamento para o desenvolvimento é elucidativo a esse respeito. Desde o Consenso de Monterrey reconhecido como agente legítimo no campo da cooperação para o desenvolvimento (Esteves e Soares, 2020), o setor privado viu seu papel consideravelmente transformado a partir da agenda de desenvolvimento “pós-2015”, que o alçou à categoria de parceiro essencial para a implementação dos ODS.

Com a AAAAA e a sistematização do debate sobre os meios de implementação da Agenda 2030, ganhou força no debate onusiano o chamado *cascading approach*, sintetizado na estratégia *from billions to trillions* do Banco Mundial, em que a AOD seria chamada a exercer papel de multiplicadora de recursos de outras fontes. O “modelo de negócios” dos ODS estaria, assim, baseado na integração e no alinhamento entre negócios, finanças, desenvolvimento e sustentabilidade (Mawdsley, 2021, p. 53).

Ocorre que parcela considerável dos países-membros do G77 + China – exatamente os com as maiores necessidades de financiamento – é dotada de mercados de capital pouco desenvolvidos, com altos custos de financiamento e grande volatilidade, no que a IATF sobre FfD definiu em seu último relatório como “*the great finance divide*” (UN e IATF, 2022, p. 13). Para além dos sistemas financeiros precários (apenas 18% das empresas nos países de menor desenvolvimento relativo financiam-se por meio de bancos), pesa também a alta percepção de risco (*op. cit.*, p. 62), que não tem sido correspondida por medidas sistêmicas de mitigação. Em 2020, a IATF estimou que apenas 20% do total dos ativos financeiros internacionais estava em mercados do mundo em desenvolvimento (UN e IATF, 2020, p. 65).

Outro problema é o da transparência, já que as modalidades híbridas de financiamento tornam a AOD cada vez mais difícil de mensurar (Mawdsley, 2021, p. 55). Também a contribuição para o desenvolvimento dos fluxos privados é difícil de avaliar, pela absoluta falta de padrões internacionais de definição e mensuração: em estudo de 2016 citado pela IATF, 92% dos investidores consultados afirmaram que os dados de governança ambiental, social e corporativa (*environmental, social, and corporate governance* – ESG) informados pelas companhias em que investiam não eram comparáveis entre si (UN e IATF, 2019, p. 56).

Trata-se de tema divisivo não apenas entre a OCDE e o G77 + China, mas também entre os países em desenvolvimento. Nas declarações ministeriais do G77 + China, o tema ainda ocupa espaço tímido, que se resume a clamores pela ampliação dos fluxos privados e seu alinhamento com as prioridades nacionais.¹⁹ Para países de renda média, a questão se torna complexa e se apresenta também

19. Itens 77, 78 e 79, disponíveis em: <<https://www.g77.org/doc/Declaration2021.htm>>.

como uma oportunidade, à luz do declínio da assistência oficial com os processos de graduação. O Brasil, por exemplo, que entre 1964 e 1974 recebia uma média de US\$ 965 milhões anuais em AOD dos países do CAD/OCDE, recebeu em 2020 apenas US\$ 260 milhões.

A partir dessa alteração do quadro internacional, o Brasil já tem inclusive operado certa convergência nesse campo, em linha com a reavaliação dos interesses nacionais. Em 2019, o país facilitou, no âmbito da Segunda Comissão da AGNU, a primeira resolução da ONU sobre a promoção de investimentos privados no desenvolvimento sustentável.²⁰ Embora não altere a concepção tradicionalmente defendida pelo Brasil de que os governos têm responsabilidade primária no financiamento do desenvolvimento, a iniciativa parece refletir o acentuado desenvolvimento do mercado de capitais doméstico e as capacidades de atração de investimentos alinhados com a agenda de desenvolvimento sustentável. Em 2017, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi pioneiro ao realizar bem-sucedida emissão de títulos verdes, ou *green bonds*, no mercado internacional, com captação de US\$ 1 bilhão²¹ – existe grande interesse também no nascente mercado de títulos ligados aos ODS (SDG²² *bonds*). Registre-se que a rede brasileira do Pacto Global das Nações Unidas, braço da organização para a interlocução com o setor privado, é hoje a terceira maior do mundo.²³

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a adoção da Agenda 2030 e da AAAA, em 2015, culminou-se um período em que, ao mesmo tempo, o multilateralismo como reflexo político da multipolaridade ganhou novo fôlego e o fortalecimento relativo da posição dos países em desenvolvimento permitiu a articulação de posições comuns sobre os processos de financiamento para o desenvolvimento.

Desde então, muito mudou no panorama multilateral. As crescentes incerteza e polarização no plano político não poderiam deixar de refletir-se nas negociações internacionais. Após a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris e a paralisação do sistema de solução de controvérsias da OMC, são crescentes os questionamentos sobre a possibilidade de manutenção de consensos na área de desenvolvimento sustentável. No plano multilateral, o momento tem sido, assim, de entraves nas negociações e questionamentos sobre uma possível transição de paradigma, em que a cooperação possa ser vista cada vez mais como instrumental

20. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/433/92/PDF/N1943392.pdf?OpenElement>>.

21. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/publicacoes/relatorios/relatorio-green-bonds>>.

22. Sustainable Development Goals.

23. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/no-brasil>>.

a interesses próprios de países, e não como benefício ao equilíbrio sistêmico de longo prazo.

Se um balanço pode ser feito dos processos multilaterais de financiamento para o desenvolvimento no âmbito da ONU, ele certamente apontará para resultados modestos e perspectivas incertas. Se é verdade que a ONU teve inegável importância na institucionalização do campo do desenvolvimento e da cooperação internacional (Milani, 2014b), seria um salto dizer que o processo supriu as expectativas de seus formuladores. Longe se encontra o mundo das previsões cepalinas mais otimistas de convergência por intermédio da cooperação internacional. A própria percepção de que processos negociadores são “ineficazes” tem contribuído para a proliferação de práticas de *forum shifting* ou *forum shopping* e para a construção de um ambiente multilateral cada vez mais fragmentado e às vezes pouco objetivo (Souza, 2014).

Apenas o tempo dirá se a nova “crise do multilateralismo” terá efeitos duradouros ou não passará de um intervalo na construção de compromissos internacionais de financiamento para o desenvolvimento. Seja qual for o cenário, trata-se de momento que exige especial reflexão por parte do Brasil, hoje na complexa posição de compartilhar posições e preocupações de dois campos de um debate tradicionalmente polarizado. Ao mesmo tempo, trata-se de oportunidade preciosa para um *aggiornamento* que possibilite a reavaliação crítica das áreas de interesse nacional e das prioridades no debate internacional sobre financiamento para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A. **The new multilateral development banks and the future of development: what role for the UN?** New York: United Nations University Centre for Policy Research, Nov. 2015.
- ALONSO, J. A. **From aid to global development policy.** New York: Desa, Sept. 2012. (Working Paper, n. 121).
- AMORIM, C. **Teerá, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva.** São Paulo: Benvirá, 2015.
- BAUMANN, R. O que esperar da membresia na OCDE? **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 29-50, abr. 2021.
- BERGMANN, J. *et al.* The evolution of the EU's development policy: turning full circle. **European Foreign Affairs Review**, v. 24, n. 4, p. 533-554, 2019.
- BRAGA, C. A adesão à OCDE: “muito barulho por nada?” **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 93-108, abr. 2021.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. **Análise das propostas do plano Beps da OCDE/G20 sobre tributação dos serviços digitais e a atual situação internacional.** Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 34).

CHATURVEDI, S. Development cooperation: contours, evolution and scope. *In*: SIDIROPOULOS, E.; CHATURVEDI, S.; FUES, T. (Ed.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** New York: Zed Books, 2012.

CHATURVEDI, S.; CHAKRABARTI, M.; SHIVA, H. **TOSSD: southernisation of ODA.** New Delhi: Forum for Indian Development Cooperation, 2016. (Policy Brief, n. 9).

COZENDEY, C. M. O Brasil e a OCDE: não é de hoje, não é para amanhã. **Pontes**, v. 3, n. 4, 2007.

_____. **Statement by the special envoy of the president of the Federative Republic of Brazil at the plenary session of the third International Conference on Financing for Development.** Addis Abeba: UN, 2015. Disponível em: <<https://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Brazil.pdf>>.

DUEÑAS, C. C. A presença do Brasil no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento: narrativas, realidades, desafios. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 25, p. 303-330, abr. 2021.

ESTEVES, P. Agora somos todos países em desenvolvimento? A Cooperação Sul-Sul e os ODS. **Pontes**, v. 13, n. 2, 2017.

ESTEVES, P.; KLINGEBIEL, S. Diffusion, fusion, and confusion: development cooperation in a multiplex world order. *In*: CHATURVEDI, S. *et al.* **The Palgrave handbook of development cooperation for achieving the 2030 agenda.** Cham: Palgrave Macmillan, 2021. p. 185-216.

ESTEVES, P.; SOARES, F. Regulated improvisations: bringing the private sector back into the International Development Cooperation field. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, 2020.

ESTEVES, P.; ZOCCAL, G. International development cooperation and multipolarity: scrambling North and South? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, 2020.

GIACOMELLI, A. **A Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento: consensos e dissensos de Monterrey e sua importância para o Brasil.** 2007. Tese (Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, jan. 2007.

GODINHO, R. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização.** Brasília: Funag, 2018.

JANUS, H.; KLINGEBIEL, S.; PAULO, S. Beyond aid: a conceptual perspective on the transformation of development cooperation. **Journal of International Development**, n. 27, p. 155-169, 2015.

LIMA, M. R. **The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu**. Brasília: Funag, 2013.

LINDGREN-ALVES, J. A. **A década das conferências: 1990-1999**. Brasília: Funag, 2018.

MAWDSLEY, E. Development finance and the 2030 goals. *In*: CHATURVEDI, S. *et al.* **The Palgrave handbook of development cooperation for achieving the 2030 agenda**. Cham: Palgrave Macmillan, 2021. p. 51-58.

MILANI, C. Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul. *In*: SOUZA, A. M. de. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014a. p. 33-56.

_____. Organizações multilaterais de desenvolvimento. *In*: SOUZA, A. M. de. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014b. p. 89-112.

NACIONES UNIDAS. **Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo**. Nueva York: Unctad, 1968. Disponível em: <https://unctad.org/es/system/files/official-document/td97vol1_sp.pdf>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Unic, [s.d.]. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>>.

PINO, B. Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). *In*: SOUZA, A. M. de. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. p. 57-86.

RIST, G. **Le développement: histoire d'une croyance occidentale**. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

SIDIROPOULOS, E.; CHATURVEDI, S.; FUES, T. (Ed.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** New York: Zed Books, 2012.

SOUZA, A. M. de. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. *In*: _____. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. p. 11-29.

SWART, L. The voice of the majority: the Group of 77's role in the UN General Assembly. **United Nations**, 2014. Disponível em: <<https://www.un.org/en/chronicle/article/voice-majority-group-77s-role-un-general-assembly>>.

UN – UNITED NATIONS. **A programme for international economic co-operation.** New York: UN, 1961. (Resolução A/RES/1710 – XVI).

_____. **Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations development programme.** New York: UN, 1965. (Resolução A/RES/2029 – XX).

_____. **Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002:** Monterrey Consensus. New York: UN, 2002.

_____. **2005 World Summit Outcome.** New York: UN, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3tdHf0f>>.

_____. **Strengthening of the economic and social council.** New York: UN, 2007.

_____. **Doha declaration on financing for development:** outcome document of the follow-up International Conference on Financing for Development to review the implementation of the Monterrey Consensus. New York: UN, 2008.

_____. **Addis Ababa Action Agenda of the third International Conference on Financing for Development.** New York: UN, 2015.

_____. **Report of the inaugural session of the Economic and Social Council Forum on financing for development follow-up.** New York: Ecosoc, 2016.

_____. **Report of the Economic and Social Council Forum on financing for development follow-up.** New York: Ecosoc, 2017.

_____. **Report of the Economic and Social Council Forum on financing for development follow-up.** New York: Ecosoc, 2018.

_____. **Report of the Economic and Social Council Forum on financing for development follow-up.** New York: Ecosoc, 2019.

_____. **Report of the Economic and Social Council Forum on financing for development follow-up.** New York: Ecosoc, 2020.

_____. **Report of the Economic and Social Council Forum on financing for development follow-up.** New York: Ecosoc, 2021.

_____. **Report of the Economic and Social Council Forum on financing for development follow-up.** New York: Ecosoc, 2022.

UN – UNITED NATIONS; IATF – INTER-AGENCY TASK FORCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT. **Addis Ababa Action Agenda:** monitoring commitments and actions. New York: UN, 2016. (Inaugural Report). Disponível em: <<https://developmentfinance.un.org/report>>.

_____. **Financing for development: progress and prospects 2017**. New York: UN, 2017. Disponível em: <<https://developmentfinance.un.org/report>>.

_____. **Financing for development: progress and prospects 2018**. New York: UN, 2018. Disponível em: <<https://developmentfinance.un.org/report>>.

_____. **Financing for sustainable development report 2019**. New York: UN, 2019. Disponível em: <<https://developmentfinance.un.org/report>>.

_____. **Financing for sustainable development report 2020**. New York: UN, 2020. Disponível em: <<https://developmentfinance.un.org/report>>.

_____. **Financing for sustainable development report 2021**. New York: UN, 2021. Disponível em: <<https://developmentfinance.un.org/report>>.

_____. **Financing for sustainable development report 2022**. New York: UN, 2022. Disponível em: <<https://developmentfinance.un.org/report>>.

WAISBICH, L. Negotiating accountability in South-South Cooperation: the case of Brazil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 63, v. 2, 2020.

WEISS, T. G.; ABDENUR, A. Introduction: emerging powers and the UN – what kind of development partnership? **Third World Quarterly** – Taylor and Francis Journals, v. 35, n. 10, p. 1749-1758, 2014.

WEISS, T. G. *et al.* **The United Nations and changing world politics**. 8th ed. Boulder: Westview, 2016.

