

Agosto - Setembro, 2015
BPC Policy Brief - V. 5 N. 08

BPC Policy Brief

Monitor:

A Agenda do Desenvolvimento
Internacional pós 2015:
Que papel para os BRICS?

Paolo de Renzio, Geovana Zoccal Gomes, Manaíra Assunção e Ana Luísa Alves



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS



Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center é dedicado ao estudo dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e demais potências médias, e é administrado pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI), em colaboração com o Instituto Pereira Passos (IPP).

Todos os *briefs* tem sua publicação condicionada a pareceres externos. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor(a)(es)(as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas BRICS
Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ
Telefone: (21) 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020
www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org

Equipe BPC

SUPERVISOR GERAL
Paulo Esteves

COORDENADORA ADMINISTRATIVA
Lia Frota e Lopes

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA
Bruna Risieri

ANALISTA DE COMUNICAÇÃO
Camila Bourgard

DESIGN E EDITORAÇÃO
Thalyta Gomes Ferraz
Aline Aguiar de Oliveira



Equipe Laboratório de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (LACID)

PESQUISADORES
Paulo Esteves
Geovana Zocal Gomes
Manaira Assunção

EQUIPE ADMINISTRATIVA
Aurélié Delater
Felippe De Rosa
Ian Gibbons

BPC Policy Brief. V. 5. N. 08 - Agosto- Setembro /2015.
Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center

ISSN: 2318-1818
10 p ; 29,7 cm

1. Agenda de Desenvolvimento pós-2015. 2. Objetivos do Milênio. 3. BRICS, Cooperação Sul-Sul.





Sumário

1	Os ODMs e os BRICS	07
2	Os BRICS e a elaboração da agenda pós-2015	07
3	A agenda pós-2015 e a Cooperação Sul-Sul	09
4	Conclusão	10



Sumário Executivo

O mundo de hoje é muito diferente do mundo em 2000, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a *Declaração do Milênio* e definiu oito *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODMs)¹ a serem atingidos até 2015, que, desde então, têm orientado muitos dos discursos e das intervenções na cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse período, o papel cada vez mais importante dos chamados países emergentes, incluindo o grupo dos BRICS, tem mudado profundamente o cenário mundial. Esse novo cenário é hoje palco das negociações para a formulação de uma nova agenda global para o desenvolvimento pós-2015, que vai avaliar os resultados obtidos nos ODMs e definir novos objetivos para as próximas décadas. Os debates sobre a nova agenda pós-2015 abarcam o potencial de ser um momento para uma “nova barganha” entre países em desenvolvimento, economias emergentes e países industrializados². Nesse sentido, esse Monitor apresenta algumas reflexões em três áreas fundamentais: (a) o papel que os ODMs tiveram nas políticas e nos resultados socioeconômicos nos países BRICS; (b) o papel dos BRICS nas negociações atuais sobre a agenda pós-2015; e (c) o papel que a Cooperação Sul-Sul (CSS) pode ter no novo quadro que vai surgir das negociações.

1 Para mais informações ver: <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

2 Hackenesh, C. e H. Janus (2013). “Post 2015: How Emerging Economies Shape the Relevance of a New Agenda”. Briefing Paper 14/2013. Bonn: German Development Institute. Disponível em: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openweb-cms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-98DFEB?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openweb-cms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-98DFEB?Open). Acesso em: 20 jul 2013.



Executive Summary

The world today is different of the world in 2000 at the advent when the General Assembly of the United Nations approved the Millennium Declaration and defined the Millennium Development Goals (MGDs)¹ to be accomplished by 2015, and since then have guided the discourses and interventions in international development cooperation. During this period, the growing relevance of the so-called emerging countries, including the group of the BRICS, has profoundly changed the global landscape. This new scenario is today stage of the negotiations towards the establishment of a new post-2015 development agenda, which will evaluate MDGs' results and define the new objectives for the coming decades. The debates around the post-2015 agenda embrace the potential of becoming a new moment and "new bargain" between developing countries, emerging economies and industrialized countries². Thus, this Monitor features reflections upon three fundamental arenas: (a) the role of the MDGs in politics and socioeconomic results within the BRICS countries; (b) the role of the BRICS in the negotiations around the post-2015 agenda; and (c) the role that South-South Cooperation (SSC) could assume in the new framework that will emerge from negotiations.

1 Para mais informações ver: <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

2 Hackenesh, C. e H. Janus (2013). "Post 2015: How Emerging Economies Shape the Relevance of a New Agenda". Briefing Paper 14/2013. Bonn: German Development Institute. Disponível em: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openweb-cms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-98DFEB?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openweb-cms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-98DFEB?Open). Acesso em: 20 jul 2013.

A Agenda do Desenvolvimento Internacional pós-2015: Que papel para os BRICS?

Paolo de Renzio, Geovana Zoccal Gomes, Manaíra Assunção e Ana Luísa Alves

Os ODMs e os BRICS

A relação entre os compromissos assumidos pela comunidade internacional com os ODMs e os desenvolvimentos socioeconômicos em países emergentes como os BRICS permanece controverso. Algumas análises acerca dos ODMs apontam que estes não exerceram um papel central nas políticas domésticas das economias emergentes, tampouco na sua relação com outros países em desenvolvimento. Tais visões defendem que os objetivos principais, como o da diminuição da pobreza, foram atingidos em consequência de robusto crescimento econômico, e não por que os governos se comprometeram com os ODMs, que se focam principalmente na provisão de serviços públicos básicos.

Vale notar que a China e a Índia em particular possuem um impacto mais expressivo sobre a média global dos ODMs, tendo em vista sua extensão territorial e populacional. Em 1990 ambos os países abrangiam 62% da população pobre no mundo⁴. A China já atingiu o primeiro ODM, contando com uma diminuição de 50% nos níveis de pobreza desde 1990. Mas as estratégias referentes à redução da pobreza e outras áreas de desenvolvimento partem da reorientação política e das reformas sociais iniciadas a partir da década de 1990, e pouco tem a ver com os ODMs, mesmo que apresentem alguns pontos paralelos, como no caso da centralidade da redução da pobreza na agenda de desenvolvimento nacional. Já a Índia apresenta maior convergência com a abordagem das Nações Unidas e os mecanismos de aceleração dos resultados previstos.

4 China MDG Monitor, disponível em: http://www.mdgmonitor.org/factsheets_00.cfm?c=CHN&cd=156.

Os planos governamentais supervisionados pela Comissão de Planejamento da Índia acompanham o processo de implementação dos ODMs desde 2002, momento no qual o 10º Plano Quinquenal incluiu pela primeira vez o monitoramento do desenvolvimento humano consistente com a agenda da ONU.

Apesar do baixo comprometimento histórico chinês e indiano com os ODMs e a sua inclusão nas agendas nacionais, na Cúpula dos BRICS em Durban (27 março 2013) os BRICS reiteraram que os ODMs abordam as necessidades dos países em desenvolvimento e que todos os membros da comunidade internacional devem trabalhar para a meta comum até 2015. Ademais declararam que países do Sul, especialmente os africanos, não conseguiriam alcançar os ODMs individualmente, assim o Objetivo 8 (formação de Parcerias Globais para o Desenvolvimento) deveria permanecer no cerne do discurso de desenvolvimento no sistema das Nações Unidas⁵. As três dimensões do ODM8 – parcerias bilaterais; engajamento nas organizações e fóruns multilaterais existentes; e organização de grupos Sul-Sul como o G77 e BRICS – ressaltam a relevância dos países BRICS no contexto da realização das metas previstas⁶.

Os BRICS e a elaboração da agenda pós-2015

Com 2015 já em vista, os Estados-membros da ONU demandaram consultas inclusivas durante os últimos anos para a formulação da nova agenda global para o desenvolvimento, que além do sistema ONU envolvam a sociedade civil, o setor privado, e instituições de pesquisa de todo o mundo. Assim, em julho de 2012, o Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon anunciou a criação de um Painel de Alto Nível formado por 27 membros responsáveis por elaborar um quadro de análise para a posterior formulação da agenda pós-2015, que foi entregue em maio de 2013⁷. O papel deste grupo foi refletir quais são os novos desafios que se apresentam para o desenvolvimento internacional, bem como analisar as experiências adquiridas ao longo destes 15 anos de implementação dos ODMs.

O painel foi composto por representantes de governos e da sociedade civil, de países desenvolvidos e em desenvolvimento, incluindo Brasil, Índia, China e Rússia. O único país dos BRICS que não fez parte do painel foi a África do Sul. O Brasil, além da colaboração coletiva, redigiu individualmente algumas propostas que considera estruturantes para este novo debate, pelo documento “Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira”. Observa-se, então, um significativo envolvimento das economias emergentes na elaboração da agenda pós-2015, principalmente comparado à participação destas no contexto de criação dos ODMs em 2000. Para países como a China e Índia, há uma relação direta entre o envolvimento nesta agenda e a consolidação de sua projeção internacional, sendo que o acordo pós-2015 apresenta uma importante oportunidade para delinear uma narrativa de desenvolvimento internacional baseada em suas próprias experiências de desenvolvimento, refletindo as suas preocupações e prioridades. Apesar desta possibilidade iminente, os BRICS ainda não projetaram uma visão homogênea ou um modelo único para o desenvolvimento internacional, embora o assunto já tenha sido abordado nas últimas reuniões do grupo. Na V Cúpula de Durban, em 2013, esboçaram algumas diretivas nesta área:

5 Fifth BRICS Summit's eThekweni Declaration (§ 38 e 39). Disponível em: <http://www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/>. Acesso em: 2 jul 2013.

6 Grimm, S. e C. Zhang (2012). “South-South Cooperation and the Millennium Development Goals: Preparing for a post-2015 setting”. Background paper for European Report on Development. Disponível em: http://www.erd-report.eu/erd-report_2012/documents/bp/bgpapers/GrimmandZhangfinal.pdf. Acesso em: 20 jul 2013.

7 Para mais informações ver: <http://www.un.org/sg/management/hlppost2015.shtml>.

“Ressaltamos que a agenda de desenvolvimento para além de 2015 deve basear-se no marco dos ODMs, mantendo o foco na erradicação da pobreza e no desenvolvimento humano, ao mesmo tempo em que enfrenta os desafios emergentes do desenvolvimento e leva em conta as circunstâncias nacionais individuais de países em desenvolvimento. Nesse sentido, a questão fundamental da mobilização de recursos para implementação da assistência aos países em desenvolvimento deve ser um objetivo abrangente. É importante garantir que qualquer discussão sobre a agenda de desenvolvimento das Nações Unidas, incluindo a “Agenda de Desenvolvimento Pós-2015”, seja um processo inter-governamental inclusivo e transparente, embutido em um processo amplo das Nações Unidas, que seja universal e amplamente sedimentado”⁸

Esta questão foi debatida com mais veemência na última Cúpula dos BRICS que teve lugar em Fortaleza, onde o tema de discussão assentava no “Crescimento Inclusivo: soluções sustentáveis”. A demanda dá seguimento ao Encontro das Nações Unidas Rio +20, sediado pelo Brasil em 2012 e considerado o mais recente acordo político de alto nível sobre desenvolvimento sustentável, do qual emanaram várias orientações que os BRICS tomaram como fundamentais para implementação da nova agenda:

“A agenda deve integrar as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável de forma equilibrada e abrangente, com objetivos concisos, implementáveis e mensuráveis, tendo em conta diferentes realidades e níveis de desenvolvimento nacionais e respeitando políticas e prioridades nacionais. A Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 deve, igualmente, respeitar plenamente e basear em todos os princípios do Rio sobre desenvolvimento sustentável (Artigo 54, Declaração de Fortaleza)”

Todavia, apesar deste envolvimento gradual dos BRICS no processo, a ONU avançou com a proposta para os novos objetivos de desenvolvimento sustentável que serão apresentados formalmente no encontro de setembro deste ano, em Nova Iorque. São 17 objetivos fundamentados na promoção dos valores da dignidade (num prolongamento das medidas de combate à pobreza e desigualdades), das pessoas, assegurando o fim da exclusão social e a promoção de hábitos de vida saudáveis, da prosperidade, através do crescimento econômico integrador e transformador, do planeta, onde os esforços pela sustentabilidade terão um papel fulcral, e ainda serão considerados esforços no âmbito da justiça, com o objetivo de construir uma sociedade mais segura e dotada de instituições fortes e da cooperação⁹. Estas novas diretivas exaltadas na agenda pós-2015 não foram integralmente aceitas pelos países emergentes, nomeadamente pelos BRICS. Apesar da inexistência de uma posição oficial foi por várias vezes evidente o desconforto sentido em face de alguns destes objetivos.

Alinhada com o restante dos países africanos, cuja posição sobre este assunto se foca na necessidade de uma maior contribuição financeira por parte dos países do Norte para uma real concretização dos objetivos de desenvolvimento, a África do Sul foi o único país pertencente aos BRICS que não manifestou a sua discordância com alguns pontos desta nova agenda. Em uníssono, Brasil, Rússia, Índia e China defendem a inclusão na agenda de uma maior diferenciação pela universalização, isto é, reiteram a importância do tratamento e capacitação individualizada a cada país por via do apoio geral proporcionado pelos restantes membros da ONU. De modo mais persistente, afirmam a sua integral discordância com a inclusão nos novos objetivos de desenvolvimento sustentável, e assim na agenda pós-2015, de questões relativas à segurança doméstica e internacional¹⁰. Apontam que esta ação estaria a desvirtuar a agenda e a afastá-la dos compromissos firmados na conferência Rio+20.

⁸ Declaração de eThekweni, op. cit. (§ 39).

⁹ Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>. Acesso: 29 abr 2015.

¹⁰ Informações retiradas de: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140627_objetivos_onu_ms. Acesso em: 29 abr 2015.

O desenvolvimento sustentável, as medidas universais e o foco no bem-estar das pessoas deveriam ser o fim último dos novos desafios, assim, aliá-los a outras questões apenas traria um conflito de agendas. O Brasil afirma ainda que, deste modo, podemos estar diante uma *"diluição dos esforços internacionais e do mandato efetivamente acordado para os objetivos de desenvolvimento e agenda pós-2015"*¹¹. A rejeição desta proposta está também ancorada em motivos internos. caso da Índia é evidente: a debilidade na sua estrutura de segurança (nomeadamente por disputas territoriais, sendo Kashmir uma das mais flagrantes) leva-a a não sentir-se confortável com medidas que possam traduzir-se em impedimentos à ação soberana e livre do país na busca destas soluções.

A agenda pós-2015 e a Cooperação Sul-Sul

Um dos efeitos da influência crescente dos países emergentes a nível global é o aumento na chamada Cooperação Sul-Sul (CSS). A nível retórico, os ODMs não têm tido muita relevância para a CSS, e não são referenciados na maioria dos documentos e discursos oficiais¹². Neste sentido, não há clareza sobre a inserção da agenda dos ODMs no paradigma da CSS¹³ promovido pelos BRICS. Ao mesmo tempo, é difícil não reconhecer como a CSS pode ter contribuído de forma importante para as melhorias na provisão de serviços públicos que formam a base dos ODMs, por exemplo, através de atividades nos setores da agricultura, educação, saúde, etc.

Com os efeitos da crise financeira global e a possível diminuição da Cooperação Norte-Sul, é esperado aumento no papel dos países emergentes e da CSS na cooperação internacional para o desenvolvimento. A própria China relembra que, apesar da Cooperação entre os países do Sul ser um complemento daquela que tem lugar nas agências tradicionais de desenvolvimento, as novas diretivas a serem aprovadas em setembro devem "encorajar e apoiar os esforços de países em desenvolvimento no fortalecimento da cooperação Sul-Sul"¹⁴. Nesse sentido, maior integração da CSS na agenda pós-2015 é certamente desejável. Não só porque o futuro dos países menos desenvolvidos vai depender de forma crucial da intervenção dos países emergentes, e dos BRICS mais em particular, mas também porque a agenda pós-2015 representa uma oportunidade de relevo para que esses países promovam e legitimem seus sucessos passados na redução da pobreza, e, além disso, consolidem o seu novo poder e influência na governança global.

Até hoje, porém, a CSS – e os BRICS como os atores mais importantes no seu âmbito – não têm desenvolvido abordagens comuns, e têm resistido a pressões para se constituírem como modelo alternativo, simplesmente enfatizando as diferenças que existem com a Cooperação Norte-Sul. Isso só pode mudar se houver uma pressão específica por parte dos países menos desenvolvidos. Esforços coordenados por parte dos países da OCDE e membros do CAD no passado não tiveram muito sucesso, como evidenciado pelo fato que nenhum membro dos BRICS é parte da Parceria Global para uma Cooperação ao Desenvolvimento Eficaz.

11 "Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira", 2014, ANEXO B.

12 Grimm e Zhang, op. cit.

13 Vale notar que o grupo de provedores de CSS é altamente heterogêneo em termos de políticas, arranjos institucionais e engajamento com as iniciativas internacionais. Os países BRICS, particularmente Brasil, China e Índia se destacam pela sua posição afastada dos fóruns sobre ajuda internacional promovidos no âmbito da OCDE e seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento. Renzio&Seifert "South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and opinions"; Esteves&Assunção "South-South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN", TWQ, 2014, v. 35, n. 10

14 "[E]ncourage and support the efforts of developing countries to strengthen South-South cooperation". Disponível em: <http://cap.africa-platform.org/news/chinas-position-paper-post-2015-development-agenda>

Contudo, analistas apontam que, para qualquer cenário construído na agenda pós-2015, a participação e o engajamento destas economias emergentes são necessários; caso contrário há o risco de que sua estratégia não seja seguida e seu intento de ser uma política abrangente – doméstica e internacional – não seja alcançado.

Independentemente dos objetivos globais de desenvolvimento adotados pela comunidade internacional na era pós-ODMs, os poderes cada vez mais influentes, e o impacto no atingimento dos ODMs de países como Brasil China, Índia e África do Sul devem ser tomados em conta, junto com os de outras economias emergentes como Indonésia, México e Turquia¹⁵.

Conclusões

O processo de negociação em curso para a definição de uma nova agenda global de desenvolvimento, e de um novo grupo de objetivos globais que possam substituir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que vão 'vencer' em 2015, representa uma oportunidade importante para refletir sobre os sucessos e os desafios da cooperação internacional para o desenvolvimento. Mesmo contando com o crescimento espetacular dos BRICS e da Cooperação Sul-Sul durante os últimos 15 anos, o papel que eles vão ter nesses processos continua incerto. Apesar das declarações gerais de interesse e engajamento na última Cúpula dos BRICS, e da sua representação no Painel de Alto Nível da ONU, a posição dos BRICS não ficou clara. Estes países considerados agora potências emergentes não cessam de reivindicar uma reestruturação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento que não se limite à assistência oficial, mas sim a uma aposta nas economias domésticas de cada país com vista a melhorias comerciais, de investimentos e de infra-estruturas. É, no seu ponto de vista, fundamental, aquando da aprovação da agenda pós-2015, prestar atenção às necessidades de cada país e promover a sua capacitação individual e desenvolvimento nacional através dos recursos domésticos e de novos projetos e formas de financiamento. O modo como os países BRICS constroem sua presença e importância no continente africano é prova deste esforço de consolidação de um vetor para o desenvolvimento. O engajamento deste grupo será fundamental para gerar um acordo que possa sustentar os esforços globais de luta contra a pobreza e para o desenvolvimento durante as próximas décadas.

15 Grimm e Zhang, op. cit.

Sobre os autores

Paolo de Renzio

Professor Adjunto do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Pesquisador Sênior na International Budget Partnership (IBP) em Washington, DC. Ele colabora com o BRICS Policy Center em assuntos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Geovana Zoccal Gomes

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Fez parte da equipe de pesquisa do projeto "Brazilian South-South cooperation and the BRICS: Changing Strategies in Africa" e é pesquisadora do núcleo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, do BRICS Policy Center.

Manaíra Assunção

Mestranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Desde 2011 faz parte do núcleo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento realizando pesquisa na área da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul, governança global e cooperação brasileira em saúde.

Ana Luisa Alves

Frequenta o mestrado em Relações Internacionais da Universidade do Minho, Braga, Portugal, no âmbito do qual efetuou um intercâmbio no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Realizou um estágio no BRICS Policy Center no núcleo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento entre abril e julho de 2015.



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ
Telefone: (21) 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020
www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org

