

EDITORIAL

ONU – novos atores, novos temas e antigas estruturas

Sessenta anos depois da Conferência em São Francisco(1) e passados 50 anos da Conferência de Bandung(2), o mundo assistiu, entre os dias 14 e 16 de setembro, à Cúpula Mundial (World Summit) 2005, conhecida também como Cúpula do Milênio + 5. Havia grande expectativa em torno do evento, em primeiro lugar do próprio Secretário-Geral da ONU, que anunciara um clima de otimismo e renovação parecido com o de São Francisco. Porém, passado o momento tão esperado, ficou uma sensação de que tudo permanece igual. Foram marcantes as declarações de Kofi Annan, que, ainda na véspera, fez um apelo moral ao afirmar que a Cúpula Mundial seria uma oportunidade que só aparece uma vez em cada geração ('once-in-a-generation opportunity') e recomendar que o mundo se juntasse para tomar decisões em relação às graves ameaças globais que exigem soluções globais contundentes. "Uma oportunidade para a humanidade."

Divulgada como a maior reunião de dirigentes mundiais da história – com cerca de 150 chefes de Estado – ela daria continuidade a uma história iniciada há mais tempo. As grandes conferências da ONU da década de noventa ajudaram a criar uma visão global de desenvolvimento e resultaram na Declaração do Milênio, no Consenso de Monterrey e no Plano de Ação de Johannesburgo. Foi em setembro de 2003 que o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, anunciou a convocação de um painel de alto nível para elaborar propostas para tornar a ONU mais efetiva com o propósito de levar essa agenda adiante. Ele mesmo lançou, em março de 2005, o documento que serviu para orientar as discussões: "Em liberdade mais ampla – Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para Todos".

O ponto de partida foi a idéia da existência de um consenso: a ONU precisa adaptar-se para satisfazer as necessidades da geopolítica e dos desafios mundiais dos nossos dias. A estrutura do processo decisório do Conselho de Segurança, por exemplo, está ultrapassada, pois reflete a realidade do pós-Segunda Guerra Mundial. Ainda mais considerando a expansão das suas funções, assumindo tarefas legislativas em matérias como terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa, o que questiona ainda mais a sua legitimidade e o desequilíbrio da sua atual composição.

A proposta era juntar as várias peças da mudança possível e necessária: a mobilização na luta contra a fome e a pobreza extrema – com ênfase na avaliação da implementação dos Objetivos do Milênio formulados em 2000 -, a reforma institucional da ONU – com destaque para o Conselho de Segurança, mas também para a Comissão de Direitos Humanos e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) – e a agenda de segurança mundial, considerando particularmente as ameaças de atentados terroristas e a proliferação de armas nucleares. A idéia chave: não pode haver desenvolvimento sem segurança, segurança sem desenvolvimento e nenhum deles sem aplicação e proteção dos direitos humanos.

O que predominou nos comentários públicos após o término da Cúpula foi a idéia de fracasso. Não poderia ser diferente se olharmos a Cúpula como evento isolado. Mas

se considerarmos a crescente preocupação com a falta de governança global diante dos desafios, entendendo, portanto, a Cúpula como parte de um processo, o quadro muda.

Dois aspectos desse processo são objetos deste editorial: em primeiro lugar a pauta do desenvolvimento e a agenda de combate à fome e à extrema pobreza e, em segundo, o surgimento da sociedade civil mundial de forma atuante.

Houve uma intensa mobilização para a agenda de combate à fome e à extrema pobreza e, no âmbito mais geral, a agenda do desenvolvimento. Um avanço significativo foi feito com a Declaração do Milênio de 2000, que estabeleceu as bases para definir uma agenda mundial comum: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Oito objetivos básicos a serem atingidos até 2015, cada um especificado em metas quantitativas e, portanto, de fácil verificação(3). Na verdade, os objetivos são uma síntese minimalista dos compromissos assumidos pelos governos nas grandes conferências temáticas da ONU dos anos 90.

Em seguida, a Cúpula de Monterrey, de 2003, havia identificado com clareza os obstáculos para que os países cumpram os Objetivos do Milênio. Entre eles, os efeitos concentradores do sistema de comércio internacional, o peso das dívidas externas – que provoca um fluxo de recursos dos países pobres para os países ricos – e a falta de financiamento dirigido para o desenvolvimento, em particular devido ao não cumprimento dos compromissos assumidos pelos países ricos de destinar 0,7% do seu PIB à cooperação internacional(4).

Em outras palavras: a agenda para o desenvolvimento pede progressos na diminuição da dívida, liberalização do comércio, aumento da ajuda para revitalizar a infra-estrutura e melhorar serviços de saúde e educativos. Sem isso, será difícil atingir os Objetivos, em particular a redução da pobreza extrema. Portanto o compromisso assumido pelos países membros da ONU com os Objetivos do Milênio leva automaticamente a questionar as causas estruturais da permanência da extrema pobreza e fome. Por serem metas precisas, com calendário, os Objetivos servem, assim, para manter a força e a importância da agenda do desenvolvimento presente.

Seria um erro isolar os avanços realizados no G-8, organizado apenas 10 semanas antes da Cúpula, desse processo. Os acordos sobre o cancelamento da dívida(5) e a ajuda – de mais de US\$ 25 milhões por ano para a África – são bem mais significativos do que seria possível imaginar um ano atrás.

Outro exemplo refere-se ao oitavo Objetivo, que envolve compromissos firmes com a cooperação para o desenvolvimento, em primeiro lugar por parte dos países ricos. Um componente básico da luta contra a fome e a pobreza em nível internacional é a necessidade de aumentar os recursos disponíveis para financiamento ao desenvolvimento. A meta poderosa de 0,7% foi incluída no oitavo Objetivo do Milênio.

A idéia é que os países ricos destinem 0,7% do seu PIB para financiar a cooperação para o desenvolvimento – tecnicamente chamada de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). A meta de 0,7% é antiga, surgiu pela primeira vez no âmbito de igrejas, preocupadas com a solidariedade internacional, e entrou no sistema ONU por intermédio da Unctad. Depois foi citada e recitada inúmeras vezes.

Durante muito tempo, somente cinco países menores da Europa do Norte cumpriram a meta. A sua inclusão nos Objetivos do Milênio e, por sua vez, a discussão sobre a urgência de cumpri-la mudou o quadro. Seis países de porte, como Alemanha, França e Espanha, estabeleceram um calendário rígido que deve levar a AOD para 0,5% até 2010 e 0,7% até 2015. Com os novos compromissos assumidos, estima-se que esses fluxos aumentarão cerca de 50 bilhões de dólares em 2010. A novidade não é o índice de 0,7%, mas que pela primeira vez um conjunto das economias mais ricas do mundo está de fato introduzindo essa meta nos seus planos plurianuais de orçamento. Nenhuma revolução talvez, mas algo difícil de imaginar alguns anos atrás.

Outra novidade é o avanço nas discussões internacionais sobre fontes inovadoras de recursos, complementares à Assistência Oficial ao Desenvolvimento. Trata-se da formulação de propostas que, de forma coordenada entre os países, mobilizem recursos para canalizá-los internacionalmente. Muito famosa ficou a taxa Tobin, que seria aplicada sobre as operações de câmbio. A discussão sobre a taxa Tobin já estava quase morta, somente reanimada na ocasião dos Fóruns Sociais Mundiais.

A visão hoje é um pouco diferente. Se na época o economista Prof. Tobin pensara prioritariamente em uma medida para domesticar o capital especulativo internacional, hoje a idéia da taxa volta à agenda oficial como instrumento para arrecadar, de forma estável e previsível, grandes quantidades de recursos para financiar o desenvolvimento nos países mais pobres do mundo. A taxa seria tão pequena que não deve(ria) causar impacto sobre o funcionamento do mercado. Considerando, porém, o volume que circula diariamente pelo mundo, uma taxa mínima faz uma diferença enorme. Somente as transações de câmbio são de quase US\$ 1,2 trilhão por dia. Uma CPMF internacional poderia ser de menos de 0,01%.

Um conjunto de propostas – praticamente todas já conhecidas, porém marginalizadas – foi reapresentado no âmbito da chamada Ação contra a Fome e a Pobreza, lançada pelos presidentes do Brasil, França, Chile e Espanha em setembro do ano passado, em uma reunião especial da ONU, com a presença de mais de 50 chefes de Estado e Governo. Na época, o governo Bush, por intermédio de sua Ministra de Agricultura, declarou publicamente que qualquer tipo de taxa internacional seria “tecnicamente impossível e politicamente antidemocrático”. É claro que essas propostas logo se juntam à grande discussão sobre governança global. Se há taxa global, deveria haver autoridade global e, logo, representação popular. O escândalo em torno do programa petróleo por comida mostrou que a ONU, hoje, não estaria preparada para lidar com programas que envolvem esse volume de recursos. Para isso, suas estruturas deveriam não só ser fortalecidas, mas também dotadas de maior transparência, accountability e formas de controle social(6). Por enquanto, essas propostas usam a fórmula “aplicados nacionalmente e coordenados internacionalmente”.

A declaração final da Cúpula de 2005 menciona explicitamente a contribuição da Ação contra a Fome e a Pobreza. Em curto prazo, a contraposição dos EUA e, com cada vez menor intensidade, da Grã-Bretanha complica os avanços na taxa sobre fluxos financeiros. Para isso os países promotores da iniciativa – além dos quatro mencionados, hoje também a Alemanha e a Argélia – lançaram um projeto piloto, que propõe uma contribuição solidária sobre passagens aéreas internacionais cuja destinação seriam

fundos internacionais de combate à fome e à pobreza. A França e o Chile devem começar a aplicar essa taxa no ano que vem. A Alemanha e, note-se bem, a Grã-Bretanha declararam apoio. No Brasil, o governo está estudando formas de viabilizá-la. O caráter piloto está em mostrar que a globalização não só exige, mas permite esses mecanismos inovadores de financiamento.

Paralelamente o governo britânico, em particular seu ministro de Finanças e provável futuro primeiro-ministro Gordon Brown, lançou a idéia de securitização dos fluxos de AOD. Esse mecanismo é conhecido como IFF, International Finance Facilities. Trata-se de securitização dos compromissos futuros com a cooperação para o desenvolvimento. O mecanismo possibilitaria colocar agora recursos disponíveis nos países receptores da cooperação internacional, por meio de títulos, lastreados aos compromissos futuros dos países participantes com AOD. Da mesma forma que no caso da taxação de passagens aéreas internacionais, não existe obrigatoriedade de participação universal dos países para que a proposta seja colocada em prática.

A novidade no caso é que o debate sobre fontes inovadoras de financiamento do desenvolvimento deixou de ser tabu, sobretudo a partir de vários estudos que mostram que, mesmo alcançando a meta de AOD de 0,7%, ainda faltariam recursos para que o mundo pudesse implementar os Objetivos do Milênio, por mais modestos que possam parecer. Há estudos do economista Jeffrey Sachs e do Banco Mundial que mostram uma lacuna de cerca de 50 bilhões de dólares por ano.

A força da agenda para o desenvolvimento foi testada publicamente na véspera da Cúpula Mundial, quando o novo embaixador dos EUA, perante John Bolton, tentou retirar, sem êxito, todas as referências aos Objetivos do Milênio do texto final. Não só não conseguiu como também Bush, pela primeira vez, incluiu em seu discurso de abertura, surpreendentemente e sem restrições, que os EUA apóiam esses Objetivos. Não havia, até então, registro de apoio tão explícito e incondicional dos EUA a esse tema.

Uma das propostas que realmente não avançou muito foi o fortalecimento efetivo do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). É ele que deveria assumir o papel de integrar, coordenar e revisar a implementação da agenda de desenvolvimento da ONU de forma permanente.

Um dos fatores que contribui para o fortalecimento dessa agenda para o desenvolvimento é o surgimento do que pode ser chamado de sociedade civil mundial. Essa pode ser entendida como uma rede de entidades da sociedade civil com uma enorme variedade, que se articula em nível internacional não para defender uma pauta nacional, ou uma pauta que em última análise estaria ligada a um interesse estritamente nacional, mas em torno de uma pauta que reflete um interesse comum. No fundo, o conceito da existência de um interesse comum dos povos é a base da Carta da ONU, mas, na visão do pensamento realpolitik, tratar-se-ia de um idealismo. Hoje, porém, não se baseia, ou pelo menos não somente, em valores abstratos e visões, mas em um conjunto de pautas muito concretas.

O sistema ONU enxergou na sociedade civil um aliado estratégico. De outro lado, por mais críticas que se possa ter, não há dúvida de que as conferências e cúpulas da ONU oferecem um palco fértil para as entidades da sociedade civil mostrarem suas

bandeiras e considerações. Em torno do conceito de desenvolvimento humano, surgiu uma opinião pública mundial que reivindica a sua aplicação em escala mundial, com políticas públicas mundiais em torno dos temas paz, segurança, desenvolvimento e meio ambiente.

Em sua primeira declaração logo depois que assumiu a presidência da 60ª Seção da Assembléia Geral, Jan Eliasson, dirigindo-se a um evento de entidades não-governamentais reunidas em Nova York para acompanhar os trabalhos da Cúpula oficial, insistiu para que a sociedade civil “não subestime sua habilidade para mudar a forma como os líderes mundiais pensam e agem”... “Exemplo é que até pouco tempo atrás o alívio de 100% da dívida era visto por aqueles que têm poder de fazê-lo como uma boa idéia, mas impossível de implementar. Agora, os países altamente endividados, 18 no total, já se beneficiaram”.

Houve um rápido aumento da influência da sociedade civil dentro do sistema ONU – milhares de organizações da sociedade civil participam das principais conferências da ONU. Não apenas para influenciar, mas para definir agendas e moldar a opinião pública mundial. O envolvimento da sociedade civil tem assegurado a atenção da mídia e conquistou um espaço no monitoramento sério dos comprometimentos nacionais e globais. O espaço concedido pela ONU às organizações da sociedade civil é a expressão da complexidade cultural e social da comunidade global e do fato de ela tender a ser uma forte incentivadora do multilateralismo. É ela que pode ajudar a estabelecer vínculos entre os âmbitos locais e mundiais. Paralelamente, há as tentativas para fortalecer os vínculos da ONU com os parlamentos, as autoridades locais e o setor privado.

O próprio Kofi Annan instalou um Painel com pessoas eminentes para elaborar propostas que melhorassem a participação da sociedade civil no sistema ONU como insumo para a Cúpula Mundial de 2005. Uma das propostas deste Painel foi pesquisar a opinião pública e levantar preocupações sobre questões emergentes. Outra proposta: estabelecer grupos consultivos da sociedade civil como um projeto piloto para guiar a estratégia da ONU.

Além disso, junto com a sociedade civil mundial surgiu o conceito mais amplo de opinião pública mundial. O encontro com a sociedade civil não se dá apenas em torno de mecanismos institucionais e procedimentos de representação política, mas também em debates na esfera pública global.

Cabe enfatizar o acúmulo de contatos e a criação de redes, aproveitando as facilidades da Internet. Os Fóruns Sociais Mundiais ajudaram a elaborar pautas comuns. Particularmente em torno da agenda do desenvolvimento, foi lançada em janeiro 2005, no V Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, a Chamada Global para a Ação contra a Pobreza (Global Call to Action against Poverty – GCAP). Organizada em dezenas de países, houve grande mobilização em torno do G-8.

Apesar de ter ficado abaixo das expectativas e das necessidades, o resultado não deixa de ser uma vitória para a sociedade civil, de acordo com o sul-africano Kumi Naidoo, coordenador-geral da GCAP, em particular com os avanços em relação ao aumento da ajuda oficial para o desenvolvimento e cancelamento da dívida. Sem a

mobilização de anos, no mundo inteiro, esses assuntos provavelmente não teriam entrado com tanta força na agenda mundial. Na véspera da reunião do G-8, nada menos que 250 mil pessoas mobilizadas por sindicatos, grupos religiosos, movimentos sociais e as mais diversas autoridades locais marcaram presença em Edinburg, Escócia, a cidade mais próxima do remoto local da reunião do G-8. Milhões, usando o símbolo da GCAP (a faixa branca), assistiram aos concertos LIVE 8, organizado por Bob Geldof. Nem a explosão das bombas no metrô de Londres conseguiu mudar a pauta da reunião e a determinação de avançar no tema de combate à fome e à pobreza extrema, particularmente na África.

De outro lado, há muito a ser pensado e repensado. Existe um desequilíbrio entre a representação do Norte e do Sul, que reflete tanto as condições financeiras díspares quanto a relação direta entre o fortalecimento da sociedade civil em nível nacional e a promoção do envolvimento do cidadão com questões globais. No que diz respeito ao primeiro aspecto, foram levantadas propostas para estabelecer um fundo para desenvolver a capacidades da sociedade civil sulina de participar e assegurar que o engajamento nacional alimente os processos deliberativos globais. Mais no geral, ampliar a capacidade da sociedade civil em países em desenvolvimento para engajar-se em processos e parcerias da ONU.

A participação de representantes de países em desenvolvimento nas conferências mundiais já tem contado com o apoio generoso de uma série de fundos fiduciários criados especialmente para a participação nessas conferências, mas não conseguiu superar ainda o problema.

Existe também uma tensão política entre a participação da sociedade civil na governança global, de um lado, e a busca da preservação da soberania nacional, de outro. Vários governos associam a maior influência da sociedade civil com o solapamento da sua soberania e a ampliação dos desequilíbrios de poder entre Norte e Sul. Há ainda o risco de inchaço do sistema, freando os processos decisórios. Nesse plano, insere-se também toda a discussão sobre credenciamento das entidades perante a ONU.

Contudo, o secretariado da ONU está mais que convencido da importância da participação da sociedade civil nas campanhas de promoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e na supervisão dos progressos alcançados.

Passada a Cúpula Mundial em NY, as atenções já estão voltadas à Cúpula Ministerial da Organização Mundial de Comércio, prevista para dezembro deste ano. Seria a reunião decisiva da Rodada de Doha, aquela que teria o desenvolvimento no centro da sua atenção. Então os mesmos governos que subscreveram a Declaração do Milênio e se comprometeram com os Objetivos do Milênio serão chamados a tomar decisões que ampliem as possibilidades dos países pobres de fortalecer sua própria capacidade de desenvolvimento e superação da pobreza extrema e da fome. Como se diria antigamente: a luta continua.

Notas:

1. A conferência de São Francisco criou, em 1945, a ONU.
2. Quando a ONU foi criada, dezenas de países ainda estavam sob domínio colonial. Com a Conferência de Bandung, os líderes do que depois viria a ser chamado de terceiro

mundo reuniram-se pela primeira vez, na Indonésia, para discutir a sua agenda. Mais tarde, em 1964, na ocasião da primeira Conferência para o Comércio e o Desenvolvimento da ONU (Unctad), criou-se o G-77, o grupo dos países em desenvolvimento.

3. Os Oito Objetivos são: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento. Os oito Objetivos são especificados em 18 metas, com 48 indicadores no total.

4. Assim, a Cúpula Mundial 2005 representou em parte a continuidade de Monterrey, tanto que foi dada ao Presidente do México, Fox, a honra de abrir a primeira sessão, cujo tema foi financiamento para o desenvolvimento.

5. A importância da decisão do G-8 é que não se limita ao cancelamento de 100% da dívida multilateral dos 18 países mais pobres, mas também inclui compensar as instituições financiadoras para que, com isso, mantenham sua capacidade financeira.

6. O programa Petróleo por comida, iniciado em 1996 pelo Conselho de Segurança, teve duração sete anos e envolveu no total 100 bilhões de dólares. Seu objetivo era aliviar o sofrimento do povo iraquiano com as sanções econômicas aprovadas pelo Conselho de Segurança contra o Iraque depois da primeira Guerra do Golfo. De um lado, o programa foi um sucesso, porque providenciou padrão mínimo de nutrição e saúde para a população civil. De outro lado, a conclusão da comissão de inquérito, coordenada pelo ex-presidente do Banco Central dos EUA Paul Volcker, não deixou dúvida sobre a existência em larga escala de desperdício, ineficiência e corrupção. Na realidade, o comitê gestor do programa era formado por diplomatas nacionais. Não havia um comando por parte do Conselho de Segurança e muito menos pelo Secretariado.

Giorgio Romano Schutte

Doutor em Sociologia e mestre em Relações Internacionais. É docente (licenciado) do curso de relações internacionais do Unicentro Belas Artes