

Os tempos, eles estão mudando: perspectivas sobre a agenda brasileira para o desenvolvimento sustentável

Francisco Gaetani
Izabella Teixeira

4/5

COLEÇÃO
DE PAPERS

Ficha Técnica

Autores

Francisco Gaetani
Izabella Teixeira

Edição executiva

Anna Jaguaribe
Paula Carvalho

Coordenação editorial

Julia Dias Leite
Luciana Gama Muniz

Apoio editorial

Gabriella Cavalcanti
Henrique Kress

Design gráfico

Presto Design

Realização:



As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Os tempos, eles estão mudando: perspectivas sobre a agenda brasileira para o desenvolvimento sustentável

Francisco Gaetani

Professor da EBAPE/FGV

Izabella Teixeira

Senior Fellow do CEBRI e
ex-Ministra do Meio Ambiente

Política
Internacional

**Reorientação do
Multilateralismo**

Este *policy paper* reflete discussões do Projeto CEBRI-KAS sobre as direções futuras do multilateralismo.



Introdução

O futuro está em modo de reinvenção e não é mais o que era antigamente. O anterior se volatilizou. O presente precisa de um profundo questionamento – e ação – caso os atuais protagonistas da agenda do desenvolvimento sustentável se sintam compelidos a agir para reformulá-la. O passado se tornou imprevisível. O mundo está em suspensão. Tem sido um longo parêntese, embora as coisas não tenham parado de acontecer. É um mundo multipolar em que o multinacionalismo se enfraqueceu. Uma ação global efetiva tornou-se mais rara, mais complicada, mais complexa, mais difícil politicamente e mais cara.

As coisas mudaram, como mudam o tempo todo. Mas o ritmo foi alterado, em algum momento do passado recente, e a velocidade e a direção são distintas, o ritmo ficou acelerado e a direção não é mais única; é multidimensional. O mundo está se movendo rapidamente em várias direções, o que é insustentável e contraproducente.

A globalização não pode mais ser considerada como garantida. O progresso não é inexorável nem provável – pode acontecer ou não. Países descarrilam. Não existe uma rota única para o mundo do desenvolvimento, as tensões entre caminhos plurais e a necessidade de uma fórmula convergente estão presentes em todos os debates. O mundo se move por meio de paradoxos aninhados. Somos uma tribo heterogênea de pessoas, conectadas pela tecnologia em tempo real. A Covid-19 colocou o mundo inteiro na mesma página. A “desglobalização” fez o comércio global regredir décadas. Não há mais planos atualizados.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030 foram resultados impressionantes da maior Conferência Global já realizada: a Rio+20. Mudança tecnológica, explosão do populismo e o coronavírus redefiniram a paisagem mundial. Ideias extremistas ascenderam à agenda global. As democracias autoritárias tornaram-se um fenômeno recorrente. Países como China e Rússia optaram por ter líderes vitalícios. Índia e Brasil têm líderes que flertam com as – até poucos anos atrás, impensáveis – políticas

nacionalistas. Economias emergentes – Turquia, México, Indonésia, Nigéria, Argentina, Paquistão – certamente terão um papel mais importante nas próximas décadas.

A revolução digital e as redes sociais transformaram as democracias representativas. As consequências não são previsíveis e estão ocorrendo agora. Existem vários cenários emergindo a partir da erosão do grande pacto pós-Segunda Guerra Mundial e não há uma trajetória óbvia em progresso para qualquer grande nação.



A globalização não pode mais ser considerada como garantida. O progresso não é inexorável nem provável – pode acontecer ou não. Países descarrilam.



Os governos nunca foram tão importantes quanto o são hoje, mas estão em apuros. São grandes as necessidades financeiras para lidar com as economias afetadas pela Covid-19 e que não se recuperaram totalmente da crise global de 2007/2008. As narrativas estimulantes são escassas e poucos países se alinharam de forma coesa em torno de seus líderes - a Nova Zelândia e, em certa medida, a Alemanha são exceções.



As empresas globais redefiniram seu *modus operandi* – em parte por escolha, e em parte por imposição. Práticas ESG (Ambiental, Social e Governança) são apenas uma consequência. Seu DNA foi recodificado, assim como as cadeias de suprimentos que comandam. Os riscos à reputação tornaram-se letais.



As empresas globais redefiniram seu *modus operandi* – em parte por escolha, e em parte por imposição. Práticas ESG (Ambiental, Social e Governança) são apenas uma consequência. Seu DNA foi recodificado, assim como as cadeias de suprimentos que comandam. Os riscos à reputação tornaram-se letais. Produção circular, práticas sustentáveis e padrões mais elevados são a nova norma, e estão se expandindo rapidamente. As regras de engajamento mudaram e a competição ficou sujeita a outros ângulos e variáveis, como raça, gênero e saúde – nenhum deles intrinsecamente parte do *core business* (atividade principal). O setor privado está agora em modo de reinvenção total. A outra parte é composta pelo *bit* digital e seus horizontes são infinitos.

A contundência da Mudança Climática redefiniu as prioridades em todos os níveis. O sentido de urgência pode variar, porém veio para ficar. A sustentabilidade não é mais monopólio da comunidade ativista por políticas ambientalistas – a era da “pregação aos convertidos” acabou. Economia, energia, meio ambiente, transformação digital, inclusão social, ação climática e outras dimensões da vida social se misturam em um mundo cada vez mais complexo e fragmentado.

Instituições Multinacionais, Organizações Internacionais, Governos Nacionais, Blocos Regionais, Empresas Globais, ONGs Globais do Terceiro Setor atuam em tempo real de acordo com suas próprias as regras e contextos. Desafios de governança múltipla vislumbram-se adiante em um momento de falta de liderança. As instituições estão se tornando obsoletas rapidamente. Os arranjos institucionais precisam de reinvenção urgente. Este texto expressa a visão dos autores sobre esses assuntos a partir de uma perspectiva brasileira.

O Multilateralismo em uma conjuntura crítica

O multilateralismo pode ser caracterizado como a história da evolução do mínimo denominador comum entre as nações. Perdeu seu impulso inicial, passou por uma crise de meia-idade e, agora, está passando por altos e baixos em ritmos diferentes. Ou muda ou enfrenta múltiplas fraturas e extinção. Coalizões aninhadas e novas formas políticas de agrupar as partes interessadas podem ser o novo amálgama, necessário para sua manutenção e para garantir um dinamismo renovado. Não é uma tendência, apenas uma possibilidade. Mas vale analisá-la com atenção.

Duas soluções ambientais globais marcaram o multilateralismo no seu melhor momento: o Protocolo de Montreal e a Rio-92 – a Conferência que deu o pontapé inicial ao Desafio da Mudança Climática. O buraco da camada de ozônio e as mudanças climáticas são problemas globais e não apenas questões transfronteiriças. Portanto, precisam de ação global e ação de todas as partes. O buraco do ozônio está se fechando devido a uma ação multilateral bem-sucedida. A mudança climática está no centro da agenda de desenvolvimento da maioria dos países importantes – mas é uma tarefa dramática contínua. Os problemas globais não são comparáveis. A complexidade da mudança climática é mais difusa e afeta modelos de desenvolvimento preexistentes, matrizes energéticas e os arranjos geopolíticos dos países.

O dia 3 de novembro de 2020 marcou uma ruptura na trajetória entrópica de uma das nações líderes do mundo moderno. Muitas rupturas ocorreram em um curto espaço de tempo – um mandato presidencial – e não se limitaram às fronteiras americanas. Algumas dessas mudanças são reversíveis e outras não. Não ocorreram apenas em um país – o Brexit é a conexão imediata. Elas ocorreram na Europa, na América Latina, na Ásia e em muitas outras regiões do mundo. Uma vez que os dois países líderes das nações anglo-saxãs caminhavam em direção a fortes visões nacionalistas, as estruturas multilaterais foram verificadas.

Os resultados das eleições nos EUA permitiram uma pausa. O interregno é uma oportunidade

para uma avaliação séria sobre o passado, o presente e o futuro. Um conjunto de ideias negacionistas não pode se opor a outro. O multilateralismo precisa ser revisitado e revisado. Pode ser um exercício doloroso, mas é inevitável. A ordem internacional que emergiu após a Segunda Guerra Mundial serviu bem ao mundo por décadas, mas não é adequado às realidades atuais do século XXI. Impedir sua atualização contribui para seu descarte, não para sua renovação.

A ordem global precisa de uma revisão se aqueles que apoiam o multilateralismo quiserem evitar outro terremoto institucional no futuro. Começar de novo será mais difícil. China e Rússia têm líderes vitalícios na prática. Índia e Brasil podem ser tentados a seguir uma direção semelhante. Novos países de renda média, como Malásia, Colômbia, Chile, Vietnã, estão surgindo em busca de projeção e influência. A Europa gasta boa parte da sua energia política em se manter coesa. Os motivadores para um novo reinício (new reset) não são evidentes. A liderança construtiva e solidária está em falta em todos os lugares.

As Nações Unidas perderam importância política e isso agravou a sua infundável crise financeira. Europa, Japão e China estão pagando as contas, mas as dificuldades vão além das questões financeiras. Organizações como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) têm enfrentado desafios estruturais e conjunturais – respectivamente – intransponíveis. A primeira enfrenta riscos de extinção e a última foi atingida pela Covid-19, que expôs suas profundas falhas e fraquezas. Outras, como

a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), não conseguiram enfrentar desafios como a metamorfose do trabalho em face da revolução digital e o imperativo da mudança climática.

Existem forças de ascendência que podem induzir a retomada do multilateralismo, porém em bases diferentes. O multilateralismo precisa abrir espaço para o dinamismo de novos atores para garantir sua renovação, sobrevivência e desenvolvimento – um paradoxo, ao que parece. E todos esses novos atores pertencem à dimensão da sociedade civil da vida social – não são prisioneiros das mentalidades dos Estados nacionais. As sociedades promoverão transformações globais, não Estados ou líderes isolados.

O primeiro é o setor privado, voltado para o lucro – ou seja, o mercado como o conhecemos. As demandas de *Environmental, Social and Corporate Governance* (ESG) seriam uma mutação genética porque afeta o seu DNA, e não um setor menos importante relacionado ao marketing e à comunicação. O segundo, é o terceiro setor – o setor privado sem fins lucrativos – que opera recursos muito maiores do que os orçamentos de muitos países. O terceiro é o setor financeiro, formado pelos vigilantes e parceiros do mercado que fornecem sinais vitais para investidores e eleitores em todo o mundo. O quarto é formado pelo complexo de tecnologia da informação e comunicação – grandes empresas de tecnologia (*big techs*), reguladores, comunidade científica e operadoras. O quinto engloba os conglomerados de mídia e uma miríade de redes sociais e seus reguladores, que são recorrentemente deixados para trás.

As forças motrizes acima mencionadas têm algumas características comuns. Primeiramente, elas têm o poder de influenciar a mente das pessoas. Em segundo lugar, elas estão barricadas em posições protegidas, distribuídas ao redor do mundo. Terceiro, elas são fluidas e operam por meio de redes assimétricas universais. Em quarto lugar, elas são endogenamente conduzidas, ou seja, não são facilmente expostas à instabilidade corriqueira. Quinto, seu dinamismo vem do DNA de seus negócios. Estão, até certo ponto, desvinculadas de conflitos políticos e turbulências de curto prazo. E, finalmente, podem se combinar com diferentes parceiros sob uma vasta multiplicidade de arranjos em coalizões aninhadas.

Esses vetores não são automaticamente alinhados com o multilateralismo, mas todos têm mais interesse em promovê-lo do que em impedi-lo. Até que ponto eles se envolverão na promoção de iniciativas destinadas a fortalecer os princípios multinacionais ou a aglutinar coalizões sinérgicas, é outra questão.

A inação pode custar caro para alguns deles. Os mercados globais nunca foram tão líquidos – mas o capital precisa de oportunidades. A filantropia séria precisa de causas significativas. Taxas de juros negativas não são sustentáveis por muito tempo. Chegar a um acordo com os reguladores pode valer a pena, como indicado pelo curso de ação da Microsoft, ao contrário de seus congêneres Facebook, Google, Amazon, Apple e Twitter. Os conglomerados de mídia estão lutando diariamente para sobreviver diante da enxurrada de tecnologias disruptivas. Em suma, um certo tipo de ordem de coordenação global é benigna, é desejável... e viável.

O mundo precisa de esperança para gerar confiança e solidariedade – o impulso para a credibilidade, prosperidade, inclusão e sustentabilidade. Um multilateralismo renovado e ampliado pela incorporação de novos entrantes é a melhor aposta para todos: os operadores do *status quo* e os já mencionados cinco temas para os novos tempos. A cidadania não será mais concedida exclusivamente por Estados e nações, mas pela forma como as pessoas interagem dentro do ninho de relacionamentos, com arranjos múltiplos e não exclusivos e múltiplas geografias.



A ordem global precisa de uma revisão se aqueles que apoiam o multilateralismo quiserem evitar outro terremoto institucional no futuro. Começar de novo será mais difícil.



Brasil: uma potência ambiental inexorável em um interregno nebuloso

O Brasil tem sido, historicamente, uma das nações líderes nas discussões ambientais globais desde a Rio-92, um dos marcos fundadores da agenda internacional para o desenvolvimento sustentável. A diplomacia ambiental é, ao menos parcialmente, uma criação brasileira – a arena que o país ajudou a criar para se projetar internacionalmente. O país sentou-se à mesa principal de todas as negociações cruciais que ocorreram nas últimas décadas até 2018, independentemente do governo da época. A Rio+20 culminou em uma longa tradição de parceria entre os ministérios do Meio Ambiente e das Relações Exteriores no cenário multinacional. Três anos depois, o Acordo de Paris contou com o protagonismo decisivo do Brasil. O país havia negociado os termos potenciais do texto final bilateralmente com os principais atores nos anos anteriores. A conquista foi particularmente significativa devido à turbulência política do país que culminaria com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, poucos meses depois.

Cinco anos depois, tudo mudou. Três décadas de políticas ambientais foram rejeitadas e jogadas no lixo. Um menu consolidado de políticas e opções foi simplesmente ignorado com base em uma mudança política. Os mecanismos participativos que integravam a estrutura de governança ambiental foram destruídos. Iniciou-se um período de dismantelamento institucional e *bullying* administrativo. Nenhum sinal de continuidade sobreviveu aos dois anos do novo governo. Doadores internacionais, ONGs globais, movimentos da sociedade civil, organizações multinacionais, instituições acadêmicas e quase todos os membros da comunidade de política ambiental foram declarados inimigos do governo.

Um movimento sincronizado ocorreu no Ministério das Relações Exteriores. O núcleo ambiental internacionalmente reconhecido foi extinto e diluído. A adesão radical à “agenda *trumpista*” levou o Brasil a adotar posições inéditas nas instituições multilaterais que isolaram o país – e o tornaram irreconhecível dado seu histórico. A hostilidade para com os protagonistas ambientais históricos, a negação das mudanças climáticas e a desconfiança dirigida aos doadores internacionais transformaram o Ministério das Relações Exteriores

em uma barreira que bloqueava e filtrava a cooperação técnica e financeira como nunca ocorria antes. Dois anos de política externa e ambiental do presidente Bolsonaro isolaram o Brasil da comunidade internacional.

A radicalidade e intensidade das duas rupturas acima mencionadas foram objeto de dois importantes manifestos veiculados na mídia nacional e internacional. Os ex-ministros do Meio Ambiente e das Relações Exteriores, de diferentes partidos políticos, que pertenceram a todos os governos anteriores desde a redemocratização, subscreveram os dois documentos. Eles alertaram o atual governo sobre a seriedade e as consequências das políticas de “*tabula rasa*” adotadas desde janeiro de 2019. Nenhum dos dois documentos afetou o comportamento do governo, mas ambos mostraram à comunidade internacional que se trata de um grupo isolado que não representa o Brasil, exceto em termos formais.

A comunidade internacional juntou-se ao coro de descontentes, por meio de declarações públicas de bancos internacionais e fundos de investimento. Mais recentemente, os três maiores bancos privados do Brasil – dois nacionais e o Santander

- lançaram um decálogo, se comprometendo com práticas sustentáveis. Eles assumiram a liderança na tendência global pelo ESG para redefinir as transações econômicas dentro de uma estrutura mais ampla baseada em diretrizes sociais, ambientais, de integridade e de governança. Além disso, irão propor iniciativas para evitar o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia. A sociedade brasileira está mostrando reação e buscando caminhos alternativos. A questão à frente é como o governo do Brasil se comportará, dada sua condição de pária que ficará consolidada após a saída de Trump.

Os brasileiros são sensíveis aos apelos ambientais, mas o país não chegou a um acordo sobre como conciliar as necessidades de desenvolvimento – especialmente na Amazônia – com o valor da preservação. Avanços impressionantes foram alcançados durante a primeira metade da década de 2010, quando as taxas mais baixas de desmatamento do milênio foram atingidas. Uma combinação de iniciativas legais e de aplicação da lei, com o apoio de doadores internacionais, foi decisiva para manter os malfeitores em alerta. A negociação de um novo código florestal, a implementação do cadastro ambiental rural e um novo marco regulatório para a exploração de ativos genéticos sugeriram que uma nova era de políticas ambientais havia sido alcançada. As proporções do retrocesso que ocorreu após 2018 eram impensáveis.

Existem questões mais substanciais por trás de todos os reveses conjunturais dramáticos que ocorreram recentemente. Por um lado, há um forte apoio para a ideia de que a Amazônia deveria ser considerada um santuário. Essa visão conta com o apoio das gerações mais jovens de brasileiros e com a simpatia internacional. Por outro lado, há uma visão ainda mais forte que pensa que o desenvolvimento não é negociável e que esta é uma questão de soberania. De acordo com essa perspectiva, as preocupações ambientais devem estar subordinadas aos imperativos de crescimento. A posição intermediária – de buscar uma combinação entre ambientalismo pragmático e as prioridades de desenvolvimento sustentável – prevaleceu entre 2011 e 2015. No entanto, foi abandonada como consequência colateral da turbulência política que começou em 2016.

A visão intermediária é mais matizada e também minoritária. Tem algumas premissas paradoxais contestáveis, como “nenhum país renuncia às suas oportunidades de crescimento”, “os focos de biodiversidade devem ser preservados a qualquer custo” e “a produção e a preservação devem ser tratadas simultaneamente”. Existem pontos de vista mais controversos, como a sugestão de que o foco exclusivo no combate ao desmatamento ilegal pode ser contraproducente. O raciocínio é baseado na suposição de que se ocorrer polarização, o lado mais fraco sempre perde. De acordo com a perspectiva intermediária, a narrativa a ser adotada deve ser centrada em uma visão construtiva do desenvolvimento da Amazônia, sem enfraquecer a lei e a aplicação da agenda.

A Amazônia é, de fato, a carta mais importante que o Brasil pode jogar nas discussões internacionais. A inserção brasileira em uma nova ordem global depende de um *New Green Deal* (Novo Acordo Verde) para a Amazônia. Isso é o que importa também para doadores e parceiros internacionais, bem como para *players* globais que importam do Brasil e exportam para o Brasil. Nem mesmo o comércio está imune ao que acontece na Amazônia.

Não é correto reduzir a agenda ambiental no Brasil às questões amazônicas. A gestão de resíduos e o saneamento básico são outros desafios importantes, assim como a preservação da biodiversidade e a redução das emissões de carbono em setores como energia e transportes. No entanto, os temas relacionados a mudanças climáticas, conservação e preservação da biodiversidade e manejo florestal estão inevitavelmente associados ao debate sobre o destino da Amazônia. Líderes empresariais e da sociedade civil lançaram recentemente uma iniciativa robusta – a “Concertação Amazônica” – que pretende ser um esforço mais negociado e inclusivo para promover o desenvolvimento da região. A característica distintiva desse movimento é seu conjunto de apoiadores, que inclui líderes do setor privado. Sua influência é impressionante. Seus resultados estão para ser vistos.

Governança sem governo: a busca por novos arranjos

Falar de governança sempre foi tratar sobre a relativização do governo em permitir políticas adequadas, legítimas e eficazes. A mitigação do papel do Estado Nacional foi acompanhada por forças centrífugas que, combinadas, produziram um novo conjunto de regras do jogo político. Elas incluem a descentralização do poder para níveis subnacionais de governo, como províncias e autoridades locais, a transferência de responsabilidades para organismos internacionais como Agências das Nações Unidas, blocos macrorregionais, privatização, inclusão da sociedade civil nos processos de tomada de decisão política e a incorporação do terceiro setor na prestação de serviços públicos. O governo passou a ser compartilhado nas últimas décadas, mas essa tendência macro foi interrompida nos últimos anos.

O renascimento do nacionalismo combinado com ataques a várias dimensões do multilateralismo – comércio, mudança climática, cosmopolitismo, direitos humanos, democracia e outros – levantou barreiras nacionais e dividiu os países nos campos jurássicos de “nós”, nosso povo, contra “eles”, estrangeiros. O delicado trabalho realizado após a Segunda Guerra Mundial foi seriamente danificado. É verdade que foi esticado além de seus limites e forçado a lidar com contradições e situações impensáveis no século XX, especialmente na frente tecnológica. Porém, rejeitá-lo como fez uma variedade intrigante de populistas, não é benéfico. Ser destrutivo geralmente compensa politicamente, no curto prazo – ao contrário de ser construtivo e almejar um horizonte mais amplo. Os custos e consequências vêm depois.

O mundo não perdeu sua bússola moral, apenas desistiu de buscá-la. Vários desafios transnacionais, que dependem da cooperação internacional para produzir, induzir e forçar soluções, estão atualmente sendo rejeitados. Nem o Conselho de Segurança, nem o G-20 têm sido instâncias funcionais nos últimos anos. Os bancos multilaterais de desenvolvimento – como Banco Mundial, Banco de Desenvolvimento da Ásia, Banco de Desenvolvimento da África, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Novo Banco de Desenvolvimento e outros – e organizações globais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE) e o Fórum Econômico Mundial (WEF) – não foram capazes de levar adiante suas agendas de desenvolvimento. A Agenda 2030 e a plataforma de ODS ainda são as melhores opções disponíveis, mas perderam ímpeto. Estão avançando gradativamente graças aos mesmos atores de sempre, como a União Europeia (especialmente o Norte da Europa), mas estão aquém de estimular as economias emergentes e o mundo em desenvolvimento. São necessários reforços e, provavelmente, uma redefinição em dez anos.

A mobilização de recursos globais enfrentava dificuldades no início de 2020. Então, a Covid-19 irrompeu na agenda global. É verdade que é um evento extremo. Mas também é um evento em evolução, que revela drasticamente as falhas de liderança das duas maiores economias do mundo, bem como de instituições multilaterais, comunidades científicas e grandes empresas. De repente, todos os países precisaram fazer uma autoanálise e foram forçados a assumir responsabilidades além de sua capacidade. Houve exceções, mas os resultados foram desanimadores. EUA, Reino Unido, Brasil, Bélgica, México, Suécia e Peru estavam em um extremo do espectro. Nova Zelândia, Alemanha, Paquistão, Vietnã, Coreia do Sul e Japão estavam no outro. Políticos, pesquisadores, jornalistas e outros especialistas têm muito material para comparar, analisar e formular hipóteses sobre por que alguns países falharam e outros tiveram sucesso. Mas, no caso das institui-

ções multilaterais, há um certo grau de consenso: elas não funcionaram bem – graças, em parte, à sabotagem, assassinato de reputação e “asfixia” pelo corte do fluxo de recursos, que sofreram.

A superposição da crise do coronavírus com a consequente crise financeira, somada à emergência da mudança climática, pressionou o multilateralismo dramaticamente e poucas nações foram capazes de responder aos desafios. Na ausência de mecanismos coletivos de tomada de decisão globais confiáveis e funcionais, a situação é *hobbesiana*. Mas as sociedades não são limitadas por seus governos atuais e podem ir além. Elas estabelecem alianças supranacionais mesmo que assimétricas e heterogêneas. Redes globais – formadas em torno de temas, emergências, eventos dramáticos, problemas e causas – existem há décadas e continuam a atuar dentro dos limites de suas possibilidades, mesmo que com o suporte de filantropos. E fazem o possível, ultrapassam seus limites, mas, não podem ampliar sua atuação.

O momento é de grande exercício de balanço. As ruínas da ordem anterior são recentes e recuperáveis em certas circunstâncias. Novas formas de pensar e de agir são necessárias com respeito a tantos assuntos, como por exemplo, os *Global Commons* (bens públicos globais), a exclusão digital, as promessas do genoma, a fronteira móvel da inteligência artificial ou qualquer outra transformação disruptiva em andamento. O multilateralismo não foi capaz de deliberar sobre “como” lidar com o surgimento de todas essas realidades simultaneamente, apesar dos melhores esforços de pessoas muito qualificadas.

O multilateralismo não pode ser abandonado. Isso não está sendo buscado. Mas ele precisa de reforços extraordinários que não virão dos problemáticos Estados-membros. A coreografia das nações mundiais não pode depender de uma dinâmica fortemente liderada por democracias iliberais, regimes autoritários, paraísos fiscais, Estados sultões, ditaduras vulgares e outros Estados-nação semelhantes. Não é digno de confiança. Não é adequado. Talvez seja inevitável. Mas não é suficiente para o momento presente, para não falar do futuro que se aproxima. É preciso dar atenção ao futuro agora, para ajudar na reconfiguração do presente. O velho modo de agir está morto e um novo não é visível no horizonte. O mundo se encontra entre um passado que desaparece e um futuro nebuloso. É hora de experiências mais ousadas.

Novos mecanismos de governança requerem parceiros distintos e mecanismos inovadores, eventualmente experimentais. É hora de abrir as jaulas do zoológico humano. É um chamado universal: políticos, celebridades, especialistas, povos nativos, bilionários, influenciadores, jornalistas, empresários, funcionários públicos, ativistas, cientistas, artistas, comunidades de práticas ... todos os interessados. Protocolos adaptados, arranjos transitórios, arranjos tácitos, acordos de conveniência – qualquer coisa capaz de agregar valor público precisa ser tentada.

Tempos extremos exigem medidas extremas. Este não é o momento para uma linguagem acordada, mas para iniciativas transnacionais, comportamentos insurgentes e inovações ousadas. “Nunca desperdice uma crise”, diz o jargão. Mas a situação atual é mais grave. Não superaremos a crise atual sem o engajamento pleno, sério e inovador de todos os que se preocupam com o futuro.

A disputa é de qualquer um, por exemplo, para aqueles que ousam e que transformam em nome da boa governança. A ação coletiva é necessária em novos formatos. A busca do bem público precisa de plataformas institucionais, mão de obra, resposta rápida, tecnologia, abordagens inteligentes e capacidade de julgamento ponderado. Este é o momento do empreendedorismo público e de vozes sólidas para comunicação.

Estes são os velozes anos 20. O tempo está passando; em uma direção ou outra. Estamos conectados. Se o discurso de ódio, notícias falsas e conteúdos desumanos podem transitar pelas redes sociais, uma abordagem construtiva também deve conseguir. É hora de se concentrar no “como”, tanto quanto no “o quê” e “quem”. É sobre nós que estamos tratando – a humanidade viva – e sobre aqueles que virão no futuro. É sobre o legado combinado das gerações atuais.

Um desafio multilateral essencial: desenvolver capacidades transformacionais

O multilateralismo não foi bem sucedido o suficiente na mobilização de apoio heterogêneo e assimétrico para investir em capacitação institucional, na última década. A recorrência de situações humanitárias dramáticas na África; a persistência da desigualdade na América Latina; a continuada discriminação de gênero, especialmente no mundo árabe; a indiferença com relação à mudança climática em todos os lugares; a fragilidade das democracias em várias regiões; e outras situações semelhantes demonstram que esse progresso tem sido lento demais para promover mudanças – na direção, quantidade e velocidade exigidas pelos tempos atuais.

As agências da ONU promovem milagres diários, mas não estão à altura dos desafios contemporâneos. Elas precisam mudar – é verdade. Mas precisam, principalmente, de apoio, por exemplo, novos parceiros, *modus operandi*, arranjos institucionais, suporte financeiro, mecanismos de governança, prioridades consistentes e outras várias transformações. As agências da ONU não têm o monopólio de fornecer soluções para os problemas mundiais. Coalizões fluidas, parcerias assimétricas e alianças de transição são cada vez mais importantes. Novas visões, novas capacidades e novas habilidades são necessárias.

Abordagens baseadas em capacidade não são populares na literatura econômica sobre desenvolvimento, com exceção de institucionalistas, historiadores e profissionais reformadores. No entanto, mesmo esses apoiadores reconhecem que frequentemente isso não é suficiente para confrontar os graves problemas enfrentados. São muito suaves, muito frouxos e muito dependentes do contexto. Abundam em motivos, mas são escassos em teorias. Também não possuem nenhum apelo destinado a todos os públicos. E não foram capazes de argumentar com sucesso contra o patrocínio de uma visão minimalista de Estado que não considera a desigualdade como um problema. Portanto, esses empresários públicos também precisam se reinventar e reinventar seu *modus operandi*.

Uma perspectiva orientada para o propósito precisa de uma questão emblemática a ser perseguida. Há pouco consenso com relação a diversos assuntos mesmo entre pessoas que pensam de maneira semelhante. Uma vez especificados, seus pontos de vista e preferências diante da realidade se tornam mais duros. O multilateralismo vai além dos interesses nacionais, mas é construído sobre eles. Os interesses supranacionais enfrentam esses desafios diariamente. Atualmente, esses não são mais assuntos exclusivamente da diplomacia nacional.

O caso da Amazônia é instrutivo. Os *stakeholders* da Amazônia não têm uma visão pragmática e realista sobre o seu futuro. Alguns têm uma visão embaçada, capaz de mobilizar corações e bolsos. Outros – principalmente os habitantes da Amazônia – querem apenas ser como o mundo desenvolvido urbano ocidental e desenvolver suas cidades e explorar as potencialidades da natureza. Eles votam pelo crescimento. Eles querem empregos. Eles percebem que o acesso aos mercados e a conectividade digital às redes globais são essenciais para sua vida. Eles querem soluções logísticas que possibilitem sua integração nas economias brasileira e latino-americana. Como tornar essas aspirações verdes e sustentáveis é o cerne da questão.

As capacidades transformacionais são necessárias para poder fazer as coisas de maneira diferente. Eles abrangem capacidades de inovação,

habilidades de negociação, imaginação futurista, processamento de conflitos, modelagem de problemas, análise de impacto, habilidades sociais, talentos catalisadores, dons de persuasão, vocações empreendedoras – públicas e privadas – potencial de alcance e, especialmente, uma dádiva para catalisar. Algumas das capacidades mencionadas podem ser desenvolvidas por meio de iniciativas de formação e treinamento. Outras pessoas adquirem esse tipo de capacidade por meio de exposição e experiências de vida. Essas habilidades podem ser apoiadas, promovidas e nutridas. Mas precisam ser buscadas e reforçadas ostensivamente.

As capacidades institucionais são mais complexas, perversas e diferenciadas, especialmente em tempos de profunda reconfiguração organizacional, devido às mudanças tecnológicas, redefinição das relações de trabalho, reestruturação de escritórios e renovação da governança corporativa. A crise favorece comportamentos defensivos de curto prazo e desmantelamento institucional. Agir contra a maré é extenuante de várias formas: financiamento, recursos humanos, plataformas tecnológicas, atenção, interconexões e até valores. A construção institucional requer contribuições contínuas de suas próprias equipes e *stakeholders* para se consolidar, desempenhar suas funções, gerar e agregar valor público.

Resiliência individual e institucional são novos requisitos nos tempos atuais. Levará tempo para construir uma nova ordem global – que provavelmente surgirá dos escombros dos últimos anos. Também exigirá clareza e disposição para mudar. O mundo é um sistema muito mais aberto hoje do que no passado. Nações, empresas e ONGs operam em um ambiente mais amplo que lhes permite combinações e alianças inovadoras. Indivíduos e instituições foram empoderados por novos dispositivos de tecnologia. A velocidade de tudo se acelera, mas há entendimentos que requerem mais tempo.

As capacidades transformacionais são baseadas em pelo menos duas premissas principais: diagnóstico e visão. A primeira parece quase uma perda de tempo, mas nunca foi tão importante. Temos um diagnóstico fraco e tendencioso em relação a muitos assuntos cruciais. A segunda precisa de refinamento, por exemplo, cenários com base empírica e não histórias motivacionais ou assustadoras. O presente está constituído de jornadas em trajetórias cheias de entroncamentos.

Há uma nova ordem global emergindo rapidamente e não é baseada em suposições multilaterais. Não desafia o multilateralismo explícita e abertamente, mas enfraquece seu apelo diariamente. É comandada por recursos financeiros, gigantes da tecnologia e alguns grandes conglomerados nos setores de energia, logística, *commodities* e varejo. Os Estados foram esvaziados. Órgãos reguladores – nacionais e internacionais – estão perdendo suas garras e poder de fiscalização em muitos lugares, com a única e questionável exceção da União Europeia. Representantes estrategicamente eleitos e funcionários nomeados desempenham papéis de transição na mutilação de instituições nacionais e internacionais, a fim de pavimentar o caminho para um mundo sem atrito – funcional para os sócios do novo condomínio.

As capacidades e competências tradicionais ainda são importantes, mas as capacidades transformacionais precisam ser desenvolvidas e construídas para enfrentar a pretensa ascensão irrefreável de uma nova ordem, menos democrática, menos inclusiva e menos cuidadosa. ONGs, universidades, governos progressistas e empresas precisam desesperadamente investir de forma consistente e sábia em ciência, inovação, experimentação e prioridades em momentos críticos.

O mundo pausou. É uma oportunidade. O coronavírus criou uma crise – a segunda em dez anos – que não deve ser desperdiçada. Trump se foi. Mas o *status quo* na ordem global levará tempo e demandará diferentes capacidades para sua reconstrução e redefinição.



As agências da ONU promovem milagres diários, mas não estão à altura dos desafios contemporâneos. Elas precisam mudar – é verdade.



Conclusão

O futuro será moldado pelo *soft power*, não pelo *hard power*. A era atômica mudou a natureza das guerras: elas são regionais, controladas e sujeitas ao escrutínio democrático e da mídia. A tecnologia é, cada vez mais, o principal fator de definição em conflitos globais. O campo de batalha mudou para o mundo virtual: capacidades digitais, desenvolvimentos de Inteligência Artificial (IA), potencial de comunicação, velocidade de mineração e outras frentes. A geopolítica está mudando – novos países estão surgindo na arena global. A equação da energia está mudando de fontes fósseis – caras, sujas e cartelizadas – para fontes não fósseis mais baratas, mais limpas e abertas. Pessoas e sociedades não estão mais em silêncio e a mudança virá deles, não de governos tecnocráticos de baixa representatividade ou de instituições multilaterais.

A sustentabilidade está destinada a ser uma das forças motrizes do multilateralismo – uma força renovada e ampliada. Quanto mais a estrutura organizacional da ONU permanecer fixada nos arranjos da década de 1940, mais ela se desvinculará das tendências do século 21. Como desbloquear os impasses do multilateralismo é a tarefa que temos pela frente. A maneira como abordamos os problemas de longo prazo afetará a maneira como lidamos com os desafios de curto prazo, e não o contrário, como estamos acostumados a pensar. Na verdade, precisamos lidar com os dois raciocínios simultaneamente. O resultado dessa interação será mostrado na forma como distribuímos nossos recursos, colocamos nossa atenção e alocamos nossos esforços. E as pessoas estarão assistindo: a transparência é irreversível.

Vivemos em um mundo de novas fronteiras: a borda inferior é formada pelo escopo dos ODS, complementados pelos *Global Commons* (bens públicos globais), mesmo com algumas sobreposições, mas eles constituem um platô intermediário. A borda superior recebe agora uma nova instância: as novas estruturas de governança digital e tecnológica. O caminho a seguir será moldado pela configuração dinâmica dessas fronteiras, ao mesmo tempo em que a velha ordem do pós-guerra ainda permanece influente. As possibilidades do futuro são fornecidas por este triângulo irregular invertido. O vértice inferior é o sistema multilateral atual - preso a velhas mentalidades, limitado por suas próprias regras e relutante em aceitar as mudanças das últimas décadas. O vértice da esquerda é formado pela agenda global da sustentabilidade: buraco na camada de ozônio, emergência climá-

tica, inclusão social, acidificação dos oceanos, cidades sustentáveis, derretimento de geleiras, neutralização de emissões de carbono e outros; o vértice da direita não está totalmente claro ainda: governança digital, protocolos de privacidade e segurança, estrutura de desenvolvimento de IA, satélites e radares, colonização sideral.

Desbloquear o multilateralismo implica em expandir seu escopo além das interações formais entre nações e Estados. É um imperativo de amplificação: assimétrico, desequilibrado e experimental. Requer liderança. O espaço inexplorado à frente precisa de um tipo especial de líder. É tentador arriscas descrever seu perfil, mas provavelmente seria inútil. Há algumas novas capacidades e habilidades que a atual geração de líderes mundiais não possui, por isso, novos formatos de instituições também são necessários. O atual *modus operandi* das instituições multilaterais não está à altura dos desafios atuais, como mostrado por seu desempenho recente.

A pandemia de Covid-19 foi um ensaio trágico do comportamento das nações e instituições globais em face dos desafios de ação coletiva. Houve todos os tipos de falha: indivíduos, organizações, instituições, nacionais e multinacionais. A politização das medidas necessárias para combater o vírus e seu uso coercitivo mostraram como a cooperação, a ciência e a solidariedade não são valores garantidos. O episódio em curso revelou também algumas pistas de uma agenda inevitável. Também deixou evidente como o terceiro setor, empresários, grandes empresas e algumas lideranças nacionais têm conseguido enfrentar o desafio. Mas, eles são a exceção e não a regra.

A desigualdade permeia todos esses debates: carbono, acesso digital, renda, migração, conectividade, racial, local, regional, nacional, internacional e muitos outros. Os interesses nacionais e as forças do mercado não irão consertar isso e nem podem fazê-lo. Não é o seu papel. Um novo mundo está emergindo. As novas gerações estão trazendo novos valores, novos modelos de negócios e novas atitudes em relação à mudança climática. Novos hábitos estão surgindo. Novas coalizões estão sendo formadas. Sustentabilidade é a nova bússola global. Esse novo mundo é amplo, atraente e inclusivo o suficiente para permitir transições de poder em várias esferas: global, demográfica, mercados, acadêmica, tecnológica, financeira etc. Mas os poderosos estabelecidos lutarão pela preservação de suas posições e pela expansão de seus domínios. É da natureza do poder. E eles estão suficientemente entrincheirados para bloquear e atrasar um futuro urgente.

Soluções e *modus operandi* “*Business as usual*” (BAU) não vão nos ajudar no momento, pois também precisam ser redefinidos. O Acordo Verde da UE é um movimento impressionante, embora em processo de redefinição por causa da Covid-19. A meta de neutralização de carbono da China para 2060 é muito ambiciosa, especialmente se o grau de inclusão necessário for levado em consideração. Japão e Coreia já se comprometeram com a neutralização de suas emissões até 2050. Os EUA comandados por Biden devem se firmar na Agenda de Mudanças Climáticas e surgirão novos negócios verdes.

O Brasil foi um importante líder da chamada diplomacia ambiental, desde a década de 1980, quando se afastou do governo da época e iniciou uma trajetória que alcançaria seu ápice na Rio+20 e Paris. Durante quase trinta anos, o Brasil trabalhou arduamente com outros parceiros globais para impulsionar a agenda de sustentabilidade na ONU, PNUMA, PNUD, OMS, OMC, FAO, COPs, G-77, G-20, IBAS, BASIC, BRICS e várias outras instâncias com o objetivo de garantir que os desafios ambientais fossem considerados de maneira séria - especialmente a mudança climática.

O motivo é simples: a Amazônia - que torna o Brasil único no contexto de qualquer debate sobre sustentabilidade. Desenvolver a Amazônia não é um problema brasileiro e não precisa ser. É do interesse do mundo a promoção do desenvolvimento sustentável da região. É um desafio global. Enfrentar o desmatamento ilegal na Amazônia não é uma tarefa do governo brasileiro. Os países da bacia amazônica devem atuar de maneira conjun-

ta em uma força-tarefa inovadora para enfrentar os crimes ambientais. E a iniciativa deve ser acolhida pela cooperação internacional, porque é um dever mundial incontornável. É claro que existem preocupações com relação à soberania, a desafios de governança em vários níveis, a realidades heterogêneas, etc. Mas, soberania também significa responsabilidades nacionais. Há muita complexidade, mas o tempo está passando. Fatores irreversíveis pressionam a situação atual.

A Amazônia é essencial aos debates atuais e futuros sobre a mudança climática. Poucos países têm mais de cinquenta por cento de seu território a ser explorado de acordo com novas possibilidades de desenvolvimento. O Brasil, assim como seus vizinhos amazônicos, tem um potencial extraordinário a ser explorado. Mas a margem de manobra está diminuindo, assim como o território coberto pela floresta tropical.

O Brasil está destinado a ocupar o lugar de ator central no debate global sobre o clima, não importa o governo da vez. A razão é simples: o Brasil - assim como qualquer país - é maior do que o governo em exercício. Os governos vêm e vão - até mesmo os governos extremistas. A trajetória do *soft power* brasileiro se confunde com a história do conceito de desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade é um dos eixos cruciais de um multilateralismo renovado e ampliado. É estratégico e estruturante de um futuro que precisa ser desbloqueado.

A contemporaneidade do Brasil está em sua capacidade de enfrentar os desafios amazônicos. Este é um desafio nacional e uma oportunidade internacional extraordinária. Este é um cenário em que múltiplos atores jogam e interagem de forma construtiva ou negativa. O desafio é canalizar o potencial dessas interações de forma positiva.

Está na hora de pensar em termos de novas estruturas de governança - expandidas, assimétricas, ágeis, responsivas - bem como nas capacidades necessárias para que funcionem. É um mundo transparente, a Amazônia está sob os holofotes. As ações - bem como a inação - têm consequências e implicam em responsabilidades. A responsabilização é inevitável: chegou a hora de investir em estruturas e instâncias de Governança Multilateral. O desafio é articular as partes interessadas para colocar as instituições em funcionamento. Pelo menos, novos interesses nacionais andam lado a lado com benefícios conjuntos e liderança global.

Sobre o CEBRI



O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente, que contribui para a construção da agenda internacional do Brasil. Há mais de vinte anos, a instituição se dedica à promoção do debate plural e propositivo sobre o cenário internacional e a política externa brasileira.

O CEBRI prioriza em seus trabalhos temáticas de maior potencial para alavancar a inserção internacional do país à economia global, propondo soluções pragmáticas na formulação de políticas públicas.

É uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida internacionalmente. Hoje, reúne cerca de 100 associados, que representam múltiplos interesses e segmentos econômicos e mobiliza uma rede de profissionais e organizações no mundo todo. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes na sociedade brasileira.

PENSAR
DIALOGAR
DISSEMINAR
INFLUENCIAR

#2 Think tank da América do Sul e Central

University of Pennsylvania's Think Tanks and Civil Societies Program 2019 Global Go To Think Tank Index Report

Diretoria e Conselhos

Presidente
José Pio Borges

Presidente de Honra
Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes
Jorge Marques de Toledo Camargo
José Alfredo Graça Lima
Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos
Daniel Klabin
José Botafogo Gonçalves
Luiz Augusto de Castro Neves
Rafael Benke

Conselheiros Eméritos
Celso Lafer
Luiz Felipe de Seixas Corrêa
Luiz Fernando Furlan
Marcos Azambuja
Pedro Malan
Roberto Teixeira da Costa
Rubens Ricupero

Diretora-Presidente
Julia Dias Leite

Conselho Curador

André Clark
Anna Jaguaribe
Armando Mariante
Arminio Fraga
Carlos Mariani Bittencourt
Cláudio Frischtak
Demétrio Magnoli
Edmar Bacha
Gelson Fonseca Junior
Henrique Rzezinski
Ilona Szabó
Joaquim Falcão
José Aldo Rebelo
José Luiz Alquéres
Luiz Ildefonso Simões Lopes
Marcelo de Paiva Abreu
Marcos Galvão
Maria do Carmo (Kati) Nabuco
de Almeida Braga
Paulo Hartung
Renato Galvão Flôres Junior
Roberto Abdenur
Roberto Jaguaribe
Ronaldo Veirano
Sergio Amaral
Vitor Hallack
Winston Fritsch

Conselho Consultivo
Internacional

Albert Fishlow
Alfredo Valladão
André Corrêa do Lago
Andrew Hurrell
Antonio Patriota
Felix Peña
Flávio Damico
Jackson Schneider
Julia Sweig
Kenneth Maxwell
Leslie Bethell
Marcos Caramuru
Marcos Jank
Monica de Bolle
Sebastião Salgado

Senior Fellows

Adriano Proença
Ana Célia Castro
Ana Paula Tostes
André Soares
Benoni Belli
Carlos Milani
Clarissa Lins
Daniela Lerda
Denise Nogueira Gregory
Diego Bonomo
Evangelina Seiler
Fabrizio Sardelli Panzini
Fernanda Guardado
Fernanda Magnotta
Hussein Kalout
Izabella Teixeira
Larissa Wachholz Leandro
Rothmuller
Lia Valls Pereira
Mário Ripper
Matias Spektor
Miguel Correa do Lago
Monica Herz
Patrícia Campos Mello
Paulo Sergio Melo de Carvalho
Pedro da Motta Veiga
Philip Yang
Ricardo Sennes
Rogerio Studart
Sandra Rios
Tatiana Rosito
Vera Thorstensen
Victor do Prado

Associados

Abiquim	Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira	Light
Aegea	Dynamo	Mattos Filho Advogados
Aeróleo Táxi Aéreo	EDP	Museu do Amanhã
BAMIN	Eletronbras	Michelin
Banco Bocom BBM	Embaixada da China no Brasil	Neoenergia
BASF	ENEVA	Oktri Empreendimentos
BMA Advogados	ENGIE Brasil	Paper Excellence
BDMG	Equinor	Petrobras
BNDES	ExxonMobil	Pinheiro Neto Advogados
BRF	FCC S.A.	Prumo Logística
Brookfield Brasil	Grupo Lorentzen	Repsol Sinopec
Bunker One	Grupo Ultra	Sanofi
Captalys Investimentos	Huawei	Santander
CCCC/Concremat	IBÁ	Shell
Comerc Energia	IBRAM	Siemens Energy
Consulado Geral dos Países Baixos no Rio de Janeiro	Icatu Seguros	Souza Cruz
Consulado Geral da Irlanda em São Paulo	InvestHK	SPIC Brasil
Consulado Geral do México no Rio de Janeiro	Ipanema Investimentos	State Grid
Consulado Geral da Noruega no Rio de Janeiro	Itaú Unibanco	Tecnoil
CTG Brasil	JETRO	Total E&P do Brasil
	Klabn	Vale
	Lazard	Veirano Advogados
		Vinci Partners

Equipe CEBRI

Diretora-Presidente
Julia Dias Leite

Diretora Relações
Institucionais e Comunicação
Carla Duarte

Diretora de Projetos
Luciana Gama Muniz

PROJETOS

Gerente de Projetos
Lara Azevedo

Consultoras
Cintia Hoskinson
Marianna Albuquerque

Estagiários
Gustavo Berlie
Larissa Vejarano

RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL E EVENTOS

Gerente de Relações
Institucionais e Eventos
Barbara Brant

Consultores
Caio Vidal
Nana Villa Verde

Estagiário
Lucas Bilheiro

COMUNICAÇÃO

Consultora
Gabriella Cavalcanti

Estagiário
Henrique Kress

ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Coordenadora
Administrativa-Financeira
Fernanda Sancier

Assistente
Kelly C. Lima

Política Internacional **Reorientação do Multilateralismo**



Centro Brasileiro de Relações Internacionais

Rua Marquês de São Vicente, 336 Gávea
Rio de Janeiro - RJ - Brasil
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400

cebri@cebri.org.br

www.cebri.org



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)

Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

Fax: +49 30 26996-3217

zentrale@kas.de

www.kas.de