

Os Desafios para uma Nova Liderança do Sul

Carlos Lopes¹

Abstract

This paper argues that the failure of neo-liberal models in low-income countries and the effects of globalisation in the reinforcement of worldwide asymmetries have paved way for an increasing necessity of regulatory frameworks, such as regionalism and international cooperation.

However, the recent trends of cooperation tend to an increased marginalisation of poorer countries (the *results management* approaches and *performance-based* assessments) or to paternalistic models of differentiated treatment (such as LICUS – *low income countries and the stress* – of the World Bank). The so called “new partnerships” such as the “*Comprehensive Development Framework*” or the “*Poverty Reduction Strategy Papers*” are inadequate to properly address most of the structural causes of poverty, while the millennium development goals are virtually impossible to accomplish in 2015.

In this context, the consolidation of two opposite views – symbolised by Davos and the World Social Forum – have left a vacuum in which new initiatives are now emerging, such as the G-3 (South Africa, Brasil and India). These three countries, which are examples of democracy and technological innovation in their own regions, have already launched a new world fund for fighting poverty and led (with China) the negotiation process in Cancun, representing a new framework of multilateralism and leadership coming directly from the South.

Discutir cooperação e o novo papel que vêm assumindo lideranças do Sul requer, inicialmente, a compreensão do contexto em que se desenrolam os dois processos. Nesse sentido, o que comumente se designa por globalização deve ser analisado em termos do papel que desempenham o mercado e sua expansão, primordialmente ditados por interesses financeiros. Ao mesmo tempo em que o capital financeiro afirma sua primazia, buscam-se medidas para fazer face aos desafios impostos pela globalização e alcançar, por seu intermédio, benefícios sustentáveis. É com base em tal expectativa que se explicam o crescimento da necessidade por espaços reguladores e a afirmação da importância do regionalismo e da cooperação internacional. Todos contribuem para o surgimento de formas de defesa entre espaços reguladores. Essa defesa integradora que motiva movimentos regionalistas é composta por três elementos: moeda, investimento e comércio.

¹ Sociólogo, coordenador residente da ONU e representante residente do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) no Brasil.

O primeiro elemento – moeda e tudo o que envolve estabilização monetária – vem sendo alvo de numerosas discussões em função do aspecto defensivo oferecido por integrações monetárias. Tal aspecto se acentua ainda mais quando se considera a agitação nos mercados financeiros causada por especulações cambiais (a exemplo do que ocorreu no Sudeste Asiático), responsáveis por muitas das grandes fortunas geradas nos últimos 15 anos.

No que diz respeito a investimento – o segundo elemento – percebe-se um prolongamento da neoliberalização e a permanente tentativa dos países do Norte de vincular a discussão sobre a abertura a investimentos ao debate que envolve o tema da liberalização comercial.

Discussões relativas a comércio, tema central dos espaços de defesa integradora, assumem uma importância central. Um debate muito profícuo ocorre acerca do alargamento da agenda de Singapura (onde se deu a Reunião Ministerial da OMC em 1996), de modo a promover a liberalização de transações, especialmente no que diz respeito a compras do sector público e à definição de uma agenda de comércio mais ambiciosa. Uma vez que tal alargamento também suporia a limitação da margem de manobra dos países e de sua capacidade de governança económica, há forte resistência por parte dos países do Sul para que essa agenda prevaleça, gerando grandes tensões no âmbito da OMC e afectando directamente a formação de espaços reguladores.

A emergência de conflitos também se relaciona ao fato de que a globalização reforça as tradicionais assimetrias e faz emergir outras novas, não apenas entre os países como dentro deles. Apesar do problemas que representa a segurança para os Estados Unidos, actualmente tão consumido pela pacificação do Afeganistão e Iraque, não são estes os conflitos que afectam o maior número de pessoas. Na realidade, à escala mundial, seriam mesmo considerados de menor importância, não fosse o peso preponderante que assumem na definição das novas relações internacionais.

O receituário do Consenso de Washington (liberalização, privatização, desregulamentação) aplicado à maioria das economias em desenvolvimento durante as décadas de 80 e 90, provou ser inadequado, dado que as reformas económicas conduzidas segundo seus preceitos fracassaram. Tal percepção se reforça com o exemplo da China. Desconsiderando as medidas sugeridas segundo o arcabouço liberalizante nas três matérias de defesa integradora (na área de estabilização monetária, pressiona-se para que sua moeda seja desvalorizada; no campo do investimento, a agressividade do investimento chinês se situa no fato de ser a maioria dele público; no debate comercial, as condições que norteiam sua atuação na OMC são bastante favoráveis a esse país), a China é o país que mais cresceu na última década.

É com base nesse contexto de espaços reguladores, de caminhos alternativos para sua defesa e emergência de assimetrias e conflitos que se deve analisar o tema da cooperação. A adopção de uma nova agenda para o milénio pelo CAD, inicialmente, e pela OCDE posteriormente, definiu objectivos internacionais para o desenvolvimento, que acabaram

por ser adoptados mais tarde por toda a comunidade internacional. A cimeira do Milénio e a adopção de seus objectivos, metas e indicadores é a parte mais visível de um consenso frágil que define a agenda para as décadas que se seguem.

Também nascida na OCDE, a metodologia de medição por resultados (*results management*) influenciou de forma decisiva as práticas de cooperação. Originada do sector privado, primeiramente testada na cooperação britânica e posteriormente adoptada por toda a OCDE, essa metodologia acabou por conquistar a generalidade dos organismos internacionais. Apesar de promover uma quantificação dos indicadores, facilitando a medição de práticas de difícil avaliação, ela acaba por promover, na verdade, uma mercantilização de uma série de actividades que não podem ser consideradas em termos de custos, mas sim, por exemplo, em termos de influência política ou de percepção cultural.

A repercussão alcançada por essa metodologia foi ainda maior quando dois economistas do Banco Mundial (David Dollar e Kraay) publicaram um livro sobre a efectividade da ajuda financeira oferecida a países em desenvolvimento no século XX utilizando, em sua pesquisa, uma série de indicadores estatísticos a partir dos quais demonstraram que determinados países (que aplicavam uma boa governança e implementavam políticas macro-económicas adequadas) tinham obtido resultados melhores. A partir dessa teoria, chegou-se à conclusão – abraçada por praticamente todos os países financiadores – de que se deveria premiar com auxílio financeiro apenas aqueles países que adoptam determinadas políticas e apresentam bons resultados em indicadores específicos.

Essa teoria, entretanto, apresenta vários problemas. O principal deles é que os países que mais precisam de ajuda financeira internacional são justamente aqueles que apresentam os piores resultados nos indicadores apontados pela pesquisa de Dollar e Kraay, por razões de capacidade, inserção, marginalização, entre outras. Premiando os melhores alunos, marginaliza-se o resto da turma.

Essa teoria foi, mais recentemente, revista pelo Banco Mundial. Uma nova metodologia denominada LICUS (*low income countries and the stress*) foi formulada para relativizar o que a anterior generalizava: segundo ela, os países que mais necessitam de ajuda e apresentam piores resultados deveriam receber tratamento diferenciado, já que não pertencem à mesma classe daqueles que apresentam bom desempenho, e, por isso, devem ser considerados à parte. Esse tratamento diferenciado é mais intrusivo e paternalista.

Estas novas abordagens produziram sérias consequências na forma como a cooperação é feita. Elas implicaram a superação da teoria de ajuste estrutural e permitiu a passagem à adopção das chamadas “novas parcerias”, que produziram efeitos multiplicadores. Entretanto, o que está por trás desta nova agenda é pura e simplesmente a realização de que, pela primeira vez há história, 21 países regrediram nos Índices de Desenvolvimento Humano na última década, sendo que quase todos eles se situam em África.

O que hoje se reconhece é que as reformas de ajuste estrutural podem ter contribuído para que tal situação se concretizasse, conferindo relevo a uma alternativa que, defendida pelo Professor Adebayo Adedeji nos anos 90, apenas recebeu aplausos do público africano sem ter sido considerada seriamente pelos interlocutores internacionais. Um caso típico de ajuste estrutural é o de um país frágil que reformaria a sua economia com problemas estruturais para assim poder receber mais e melhor investimento, o qual, por sua vez, viria resolver os problemas para promover o desenvolvimento. O que ocorria, na verdade, é que o investimento nunca vinha e não por causa dos problemas estruturais enfrentados por essas economias, mas porque o capital financeiro tradicionalmente evita países que as agências internacionais consideram de alto risco, a menos que possa auferir dos investimentos lucros elevados a curto prazo.

As “novas parcerias” acabaram por receber nomes extensos como “*Comprehensive Development Framework*”, “*Poverty Reduction Strategy Paper*”, em substituição às reformas de ajuste estrutural; ou os objetivos do milênio (nas Nações Unidas), uma espécie de reciclagem dos indicadores da OCDE. Por conta dessa limitação, é preciso que um novo modelo de cooperação seja desenhado, incluindo também reflexões e respostas aos desafios apresentados no contexto da globalização, quais sejam, o dos espaços reguladores e das assimetrias.

De fato, para que a África Subsaariana atingisse as metas de desenvolvimento do milênio que se pretendem para 2015, ao ritmo actual de evolução dos indicadores, seriam precisos 126 anos para alcançar a educação primária universal, 144 anos para reduzir para metade a pobreza extrema e até 162 anos para reduzir em dois terços a mortalidade das crianças. Em relação à fome e HIV/SIDA não seria possível estabelecer uma data porque a situação continua a piorar.

Diante desses desafios, a perspectiva de uma nova liderança emergente no Sul aparece como uma alternativa possível.

Os actores da sociedade civil, atentos a esta evolução dos acontecimentos, vêm criando há alguns anos várias iniciativas, a exemplo do Fórum Social Mundial, que servem de contrapeso ao mundo harmonizado que parecia emergir de Davos. A criação desses dois mundos opostos e a radicalidade dos discursos de ambos os lados, entretanto, torna o diálogo entre as partes muito difícil e os países em desenvolvimento vêm-se na contingência de ter que escolher entre extremos. É no vácuo surgido entre os dois lados que aparecem, em especial após os acontecimentos do 11 de Setembro, iniciativas como o NEPAD e outras formas de parceria. Elas pretendem encontrar um equilíbrio entre responsabilidades internas e internacionais. Ainda é cedo para fazer o seu juízo.

Diante da evolução da situação no Afeganistão e no Médio Oriente, em que se cria uma percepção bastante clara de uma Europa dividida e de ausência de contraponto à posição dos Estados Unidos, começa a surgir a ideia de contraponto vindo directamente do Sul. É com base nessa ideia que se explica a emergência do multilateralismo do grupo G3: África do Sul, Brasil e Índia. De fato, a importância deles está não apenas em suas dimensões (mais regionais que absolutas) demográfica, económica, geoestratégica e

política (factores que os colocam como óbvios candidatos à categoria de membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essa pretensão é corroborada por uma capacidade de governança e liderança. Trata-se de países representantes do progresso da democracia em seus continentes. Além disso, cada um deles lidera um processo de integração regional: o Brasil tenta fortalecer o Mercosul para fazer frente à Área de Livre Comércio das Américas; em África, é visível a liderança da África do Sul no NEPAD; e a Índia, por sua vez, apresenta-se como único contrapeso na Ásia diante do gigante chinês.

Os líderes destes três países encontram-se com bastante frequência e aparecem em conjunto em diversas iniciativas internacionais, como por ocasião da recente Assembleia Geral das Nações Unidas, onde lançaram um novo fundo mundial de luta contra a pobreza. Fazem também declarações sobre a reforma das Nações Unidas, além de terem liderado o processo de negociação da OMC em Cancun, aliados com a China. O que fica claro é que, pela primeira vez, vê-se um grupo forte em termos de liderança dos países do Sul, países que querem de fato levar a cabo uma reforma multilateral e uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas com um novo indicador: não se trata mais de um apelo único a sua região, mas um apelo ao Sul. A África do Sul quer ser considerada por outros países em desenvolvimento fora de África, como natural líder dos interesses do Sul. O Brasil quer ser considerado fora da América Latina como legítimo representante do Sul, na Ásia e África, e o mesmo se dá com a Índia, em relação à África e América Latina e Caribe. A razão para tal postura é óbvia: em cada um dos casos a concorrência regional é feroz para o assento permanente no Conselho de Segurança. Ao apresentar uma posição sulista e não individual ou regional, querem levar o voto à Assembleia Geral onde terão certamente, cada um dos três, a maioria para representar os interesses do Sul. Um exemplo dessa tomada de iniciativa é o círculo concêntrico de países do sul que se formou em redor desse G3 em Cancun. Começa a se formar um discurso de cooperação influenciado por uma liderança que conquista, aos poucos, o reconhecimento dos países do Norte.

Assim, pode-se concluir que, primeiramente, que os países que mais avançam em termos de crescimento económico não são os que apresentaram melhor desempenho relativo em políticas económicas, como Moçambique, em que o crescimento provou ser inócuo, concentrado e assimétrico, mas sim aqueles que mostrarem maior grau de inovação tecnológica, a exemplo dos países do G3, líderes em inovação tecnológica em cada uma de suas regiões. Por enquanto crescem em média apenas 1,8%, um crescimento baixo quando comparando com a média global dos países em desenvolvimento, mas já se transformaram em destino de grande parte dos investimentos mundiais.

Percebe-se uma patente marginalização dos países não integrados nos esquemas de defesa, integração e regulação de mercados, como é o caso dos pequenos estados africanos. Dados atuais de despesa dos Estados Unidos com ajuda internacional são ilustrativos. Os gastos do governo americano com o Iraque montam a 78 bilhões de dólares, enquanto o total de recursos gastos por ano em ajuda pública mundial do desenvolvimento é de cerca de 50 bilhões de dólares.

Por fim, nota-se, pelo que foi exposto acima, que se tem uma agenda global tensa, em que os discursos se apresentam dissociados da realidade.