



Textos para Discussão

**CENÁRIOS GLOBAIS E
CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO
NOS PRÓXIMOS VINTE ANOS**



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Nísia Trindade Lima

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Telma Ruth Pereira

Apoio técnico
Renata Macedo Pereira

Normalização bibliográfica
Monique Santos

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade das autoras, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com apoio financeiro do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P125c Padula, Raphael

Cenários globais e caminhos do desenvolvimento nos próximos vinte anos / Raphael Padula. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2017.

18 p. – (Textos para Discussão; n. 33)

Bibliografia: p. 18.

1. Cenário global. 2. Liberação Econômica. 3. Propriedade Intelectual. 4. Agenda 2030 (Meio Ambiente). I. Padula, Raphael. II. Fundação Oswaldo Cruz. III. Título. IV. Série.

CDU: 339.97

Textos para Discussão
Nº 33

CENÁRIOS GLOBAIS E
CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO
NOS PRÓXIMOS VINTE ANOS

Raphael Padula

Rio de Janeiro, Outubro 2017

AUTOR

Raphael Padula

Doutor (2010) em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ, Professor Adjunto e Coordenador da Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-IE/UFRJ).

SUMÁRIO

Introdução	7
Cenário Global – os próximos Vinte Anos	8
Comércio, Acesso a Mercados e Propriedade Intelectual	10
Negociações Sobre Meio Ambiente e Redução de Emissões de Gás Carbono (CO ₂)	13
Conclusões e Considerações Finais	15
Referências Bibliográficas	18

CENÁRIOS GLOBAIS E CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO NOS PRÓXIMOS VINTE ANOS

1. INTRODUÇÃO

A tendência predominante no sistema internacional nos próximos vinte anos será de crescentes disputas e conflitos interestatais entre as grandes potências que desejam manter o *status quo*, lideradas pelos Estados Unidos, com uma Europa crescentemente dividida e fraca (dependente energeticamente da Rússia e militarmente dos EUA), e de outro lado as chamadas potências emergentes em plena expansão (especialmente a China e a Índia), que buscam alterar a hierarquia política e econômica do sistema interestatal e reformar suas regras, aliadas à participação de uma potência histórica que vem se reerguendo e expandindo, a Rússia. Ambos os lados vêm tentando articular em torno dos seus interesses potências regionais (como o Brasil e a África do Sul) e países subdesenvolvidos. A estratégia da maior potência global, os EUA, seguirá sendo a de manter sua supremacia (ou adiar seu declínio), enquadrando rivais revelados e potenciais, minando potências regionais, e atuando cada vez mais como um desestabilizador do sistema – a mesma estratégia que vem guiando sua política externa desde os anos 1970.

Este cenário global deve impactar nos diferentes temas de negociações internacionais multilaterais globais, dificultando as possibilidades de cooperação em geral, assim como as possibilidades de acordo em temas relacionados a desenvolvimento socioeconômico, geração de emprego e renda, e acesso a tecnologias e bens públicos. A possível exceção pode ser na área ambiental, onde acordos limitados e compromissos unilaterais podem trazer avanços relativos.

Assim, as possibilidades de desenvolvimento (ou especificamente desenvolvimento com preservação do meio ambiente) nos países emergentes ou subdesenvolvidos dependerá não somente de sua política interna, mas também dos resultados das disputas e negociações globais e de como esta se conectará e responderá às pressões externas. Portanto, da construção de regras e acordos internacionais, de suas escolhas políticas e de seu alinhamento político internacional, em blocos e arranjos de cooperação regionais ou interestatais, de forma geral e em diferentes temas/negociações específicas, onde a cooperação entre países em desenvolvimento (chamada cooperação Sul-Sul, mais do que a Norte-Sul) se mostra como o caminho mais viável para resultados favoráveis diante de um sistema cada vez mais competitivo e conflituoso.

Esta nota técnica tem como objetivo geral tratar do tema os cenários globais e os caminhos do desenvolvimento nos próximos vinte anos, compreendendo temas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas que visam reduzir desigualdades nos países e entre eles, fortalecendo a parceria global para o desenvolvimento. Para isso, na primeira seção, o texto versa sobre o cenário global para os próximos vinte anos. Na seção seguinte, aborda as negociações em temas como liberalização econômica, comércio de bens e serviços, acesso a mercados e compras governamentais, e propriedade intelectual. Na terceira seção, as negociações em torno da agenda

ambiental aparecem como tema. Por fim, são apresentadas as conclusões e considerações finais na quarta seção.

2. CENÁRIO GLOBAL – OS PRÓXIMOS VINTE ANOS

O cenário global nos próximos vinte anos (ou os cenários globais em diferentes temas ou regimes internacionais) apresentará desafios e oportunidades ao Brasil e aos demais países sub-desenvolvidos. Se, por um lado, o cenário e as escolhas políticas internas destes países também se apresentarão como importantes, uma série de constrangimentos e pressões políticas e econômicas externas às suas fronteiras se apresentarão, e se conectam a grupos e interesses internos.

Por um lado, os próximos vinte anos não parecem apresentar um cenário de cooperação multilateral global, nem em geral e nem em temas específicos (salvo algumas possíveis exceções). Pelo contrário.

Do ponto de vista geopolítico e da disputa pelo poder global, a perspectiva é de que se acirrem cada vez mais os conflitos militares e a competição interestatal, inclusive por mercados e recursos estratégicos, mas também por uma melhor posição na hierarquia política e econômica internacional. Isto porque o conflito estrutural presente no sistema internacional deve se tornar cada vez mais acentuado, incluindo as divergências sobre regras, instituições e regimes internacionais¹. Especialmente em um cenário de desafio à supremacia e declínio do poder relativo dos Estados Unidos, percebido desde os anos 1970, seus estrategistas vêm refletindo sobre e sua ação estratégica estatal vem buscando formas de reversão (ou ao menos adiamento), diante de outros Estados rivais revelados ou potenciais. Tal quadro deve seguir pelos próximos vinte anos. Como argumenta José Luís Fiori (2013), o *hegemon* nem sempre cumpre um papel estabilizador, de construtor de regras cooperativas, em favor da paz e benéficas a todos no sistema internacional. Pelo contrário, em momentos de acirramento das disputas interestatais, ele pode atuar como um desestabilizador do sistema, violando ou reconstruindo regras que ele mesmo construiu anteriormente, e eclodindo conflitos interestatais e intraestatais, utilizando formas de poder mais ou menos explícitas, ainda que fique mais evidente o uso da força/intervenção militar.

De um lado, EUA e seus aliados na Europa Ocidental, na extremidade oriental da Ásia e no Oriente Médio, devem buscar manter o *status quo*, e conseqüentemente as regras que mantêm ou ampliam as desigualdades internacionais nos campos político-militar e socioeconômico. São as regras que mantêm ou aprofundam o monopólio sobre as armas nucleares e as assimetrias de poder militar, a liberalização do comércio e das finanças internacionais, o monopólio sobre indústrias de alto valor agregado e tecnologias de ponta (incluindo inovações tecnológicas), os direitos de propriedade das suas grandes empresas transnacionais, os direitos de propriedade intelectual, entre outros. É preciso observar que o neoliberalismo e crescente financeirização da riqueza não se assentam sobre qualquer racionalidade socioeconômica (resultados), mas em relações de poder – ou seja, é um projeto político.

Por outro lado, as frequentemente chamadas potências emergentes – China e Índia – e uma potência histórica, a Rússia, devem trabalhar por mudanças, por um mundo mais multipolar

¹ Para Krasner (2009: 13), “regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, sobre os quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática”. Princípios são formados por um conjunto coerente de afirmações teóricas sobre como o mundo funciona. Normas especificam padrões gerais de comportamento. Princípios e normas definem a característica básica de qualquer regime.

e por reformas nas regras do sistema internacional – inclusive que diminuam as desigualdades políticas e socioeconômicas internacionais. É interessante notar que, até 2014, o Brasil se enquadrava neste grupo como um de seus líderes, no âmbito do G20, do BRICS, da integração sul-americana e sua projeção na África subsaariana.

Tais disputas devem estar presentes em diversos temas, fóruns e organizações do sistema internacional, como: comércio, acesso a mercados, compras governamentais, serviços, propriedade intelectual, meio ambiente e mudanças climáticas, entre outros. São temas que impactam diretamente nas possibilidades de redução das desigualdades entre e dentro dos países, na geração de emprego, renda e acesso a bens e serviços básicos, assim como no meio ambiente. Cada um dos lados desta disputa seguirá buscando articular os países subdesenvolvidos aos seus interesses nas negociações internacionais globais, mas também em acordos bilaterais ou blocos multilaterais regionais ou temáticos, envolvendo países desenvolvidos ou do hemisfério Norte com países subdesenvolvidos ou do hemisfério Sul – os chamados acordos Norte-Sul –, ou envolvendo países em desenvolvimento ou mais especificamente potências emergentes e países em desenvolvimento do hemisfério Sul – os chamados acordos Sul-Sul. As ações bilaterais ou acordos regionais promovidos pelas principais potências terão grande impacto neste sentido, mas poderão ser contrabalançados no âmbito dos acordos, da cooperação e da formação de articulações políticas Sul-Sul. Estas últimas envolvem princípios como horizontalidade, solidariedade, benefício mútuo, respeito à soberania (ausência de condicionalidades), participação de atores locais e eficiência, conforme aponta Desiderá Neto (2014, pp.125-126):

Como outro traço inovador da cooperação para o desenvolvimento de forma ampla, observou-se também nos últimos quinze anos aumento notável destes fluxos ocorrendo entre países do Sul (amplamente denominados por países e instituições como o Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) simplesmente como cooperação Sul-Sul), ainda que em volume bastante inferior aos do Norte. (...) A cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, em função da experiência dos doadores emergentes como antigos receptores da assistência para o desenvolvimento, busca se diferenciar da Norte-Sul, entre outras maneiras, evitando a linguagem do CAD/OCDE, preferindo chamar os envolvidos nessas relações de parceiros.

Neste sentido, é preciso olhar com cuidado para o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento. Embora a cooperação pressuponha que as partes envolvidas, dentro de regras acordadas, atuem para um objetivo comum (ganhos conjuntos), tal percepção pode esconder que muitas vezes envolvem ganhos relativos assimétricos e/ou condicionalidades que ferem a soberania dos Estados.

Diante de tal cenário de desafios e oportunidades, as possibilidades de desenvolvimento, geração de emprego e renda, e preocupação e comprometimento com questões ambientais, dependerão em primeiro lugar de qual lado será mais bem sucedido nesta disputa internacional pela influência sobre a confecção das regras do sistema e regimes internacionais, a que busca mantê-las ou reformá-las? Mas, como os próximos vinte anos não mostram tendência de mudanças significativas na distribuição de poder militar, financeiro e tecnológico, o quadro mais provável é de impasses em acordos multilaterais globais e temáticos, aumentando a importância da construção de blocos e acordos bilaterais e regionais. Do ponto de vista do Brasil e dos países subdesenvolvidos, dependerão do seu cenário político interno e de suas escolhas de política interna e externa, mas também de como esta responderá a pressões externas e se

alinhará entre os diferentes grupos ou alianças de países no sistema internacional: os que buscam manter o *status quo* ou os que buscam reformar o sistema de regras internacionais e um mundo mais multipolar. Por outro lado, como ingressarão em acordos do tipo Norte-Sul e do tipo Sul-Sul. Sem dúvida, estas questões impactarão nas possibilidades de melhor desempenho econômico global e no desenvolvimento de cada um dos países. Os acordos de cooperação Norte-Sul trazem enormes perigos e demandam enormes cuidados, em termos das possibilidades e distribuição de ganhos envolvidos em diferentes temas (como transferência tecnológica efetiva e geração de empregos para o país receptor ou mais fraco, por exemplo), mas também em termos de soberania (devido às condicionalidades envolvidas). Já os acordos Sul-Sul trazem enormes possibilidades de ganhos políticos e distribuição de ganhos conjuntos.

3. COMÉRCIO, ACESSO A MERCADOS E PROPRIEDADE INTELECTUAL

A prevalência da potência capitalista-democrática-liberal na confrontação bipolar e o discurso da globalização trouxeram a promessa de um mundo mais pacífico (o fim da história de Francis Fukuyama) e convergente em termos de renda, riqueza e tecnologia, entre os países subdesenvolvidos e os países desenvolvidos, promovido através das livres forças de mercado e da interdependência econômica global (comercial, financeira e tecnológica). Acreditando nesta ideologia ou por meio de pressões políticas – lideradas pelos países desenvolvidos e organizações internacionais sob sua influência (como o FMI e o Banco Mundial) –, foi promovido um amplo processo de liberalização econômica global no setor industrial, através de iniciativas unilaterais ou de acordos bilaterais entre Estados, e ainda no âmbito multilateral através da Rodada Uruguai do GATT e da OMC. Podemos apontar como resultado desta agenda de acordos liberalizantes baseados na ideologia da globalização: O GATT e o GATS, respectivamente, sobre liberalização e transparência no comércio de bens e serviços, o TRIPS (relativo a propriedade intelectual), o TRIMS (relativo a investimentos), e mesmo o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNPN).

No entanto, o sistema internacional pós Guerra Fria seguiu sendo caracterizado pela sua estrutura assimétrica de distribuição de poder e riqueza e pela sua natureza anárquica e competitiva interestatal. Ampliaram-se as divergências de renda, riqueza e tecnologia (revelada no registro de patentes de tecnologias de ponta), ao mesmo tempo em que a atividade industrial se concentrou cada vez mais nos países desenvolvidos e poderosos militarmente (com exceção dos países do sudeste asiáticos)². Além disso, as diferenças de poder militar e o número de conflitos também aumentaram.

As organizações, regras e regimes internacionais são reflexos das relações de poder interestatais e das coalizões de poder entre Estados.³ A Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, foi criada (em 1995) sob os auspícios da supremacia global pós Guerra Fria dos EUA, apoiada pelos países desenvolvidos aliados, no sentido de promover uma ordem econômica liberal global, pelo qual passa a promoção do livre comércio de bens e serviços, de regras de direito de propriedade intelectual, e o livre acesso a mercados, baseados no princípio da não discriminação e da reciprocidade.

² Ao longo dos anos 2000, os relatórios da UNCTAD (*Trade and Development Report*) abordam este processo impulsionado pela liberalização dos anos 1980 e 1990.

³ Para uma visão Realista da Política Internacional sobre o tema, ver a obra de Stephen Krasner. Para uma visão marxista-gramsciana, ver a obra de Robert Cox.

Os países desenvolvidos, através da OMC e da Rodada de Doha – iniciada em 2001 e colapsada desde 2007 –, buscam que os países subdesenvolvidos liberalizem (ainda mais) seu setor industrial e financeiro, acesso a mercados e respeitem direitos de propriedade intelectual (inclusive no setor de saúde). No entanto, não desejam abrir mão de sua proteção agrícola (feita através de subsídios, créditos e compras garantidas governamentais). Estas foram as razões da paralisa da Rodada de Doha. Os países subdesenvolvidos organizados no G-20, sob liderança da China, Brasil e Índia, foram fundamentais estabelecendo suas demandas e pontos de vista nas negociações.

O acesso a mercados agrícolas foi um tema polêmico em Doha, em que a discussão se centrava no patamar (combinação) de redução média de tarifas e de cotas, e como serão tratados os chamados “produtos especiais” (ou “sensíveis”), que demandariam alta proteção – tarifas elevadas e cotas, sendo isentos ou sofrendo cortes irrelevantes. Por questões de segurança alimentar ou de desenvolvimento rural. Mais um ponto de desacordo foi a redução de tarifas no NAMA (acesso a mercados de produtos não agrícolas), basicamente bens industriais – têxteis, produtos minerais e combustíveis, calçados, joias, produtos da silvicultura e da indústria pesqueira, e químicos. Nos bens industriais, estavam em jogo não somente o nível de redução das tarifas, mas também o grau de flexibilidade que países teriam para proteger determinados produtos – pontos muito polêmicos –, e ainda o “tratamento especial” para economias pequenas, vulneráveis, menos-desenvolvidas, membros recém aderidos (RAMs), e membros como ilhas e com problema de acesso ao mar (*land locked*). Contudo, o ponto de desacordo que culminou no fim das negociações – ficando em evidência e supostamente marcando fracasso das negociações – foi o Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM), que permite aos países em desenvolvimento elevar tarifas acima do teto tarifário acordado na OMC em caso de surto de importação ou queda de preços. A proposta da OMC era de que as salvaguardas pudessem ser acionadas quando as importações de um produto subissem 40% em relação à média dos últimos três anos. A posição da Índia e da China era de que as salvaguardas deveriam ser acionadas caso as importações subissem 15% acima da média, e a Índia ainda insistiu por um limite mais baixo de 10%, visando proteger sua agricultura de subsistência, posição acompanhada pelos países em desenvolvimento. O país se aliou aos demais países importadores de alimentos, como Indonésia, Venezuela, países centro-americanos e africanos. O Brasil temia que tal mecanismo prejudicasse seu acesso a mercados, mas não se opôs e tolerava a proposta. No entanto, os EUA se mostraram inflexíveis nas negociações desse ponto, o que resultou em desacordo, comumente assinalado como polarizado entre EUA e Índia, levando ao fim das negociações.

Nos próximos vinte anos, os países desenvolvidos e as organizações sob sua influência seguirão buscando os mesmos objetivos, a liberalização econômica e a preservação de direitos de propriedade (inclusive intelectual).

As potências tradicionais e emergentes vêm promovendo uma série de acordos bilaterais e regionais, principalmente diante das complicações persistentes na conclusão da Rodada de Doha da OMC.

Os acordos regionais recém-firmados por EUA e União Europeia buscam aprofundar a regulação em temas já presentes na agenda da OMC, os chamados “OMC-plus” - regras de origem, salvaguardas, serviços e propriedade intelectual – e “OMC-extra” - que são novos temas, como concorrência, compras governamentais, meio ambiente e legislação trabalhista. Uma diferença relevante é que os EUA e a União Europeia buscam acordos focados no aprofundamento de compromissos relativos a propriedade intelectual e nos novos temas, sem discutir subsídios

agrícolas. China e Índia vêm promovendo uma série de acordos, no entanto, mais focados na liberalização de mercados, acesso a investimentos e na regulação de subsídios.

Esses acordos chegaram com força à América Latina. Os acordos bilaterais de livre comércio realizados entre EUA e Chile, Colômbia e Peru apresentam como característica comum uma ampla abrangência de temas. Indo além da redução de tarifas, envolvem questões negociadas na OMC (“OMC-plus”) e não tratadas no âmbito da organização (“OMC-extra”), como: regras de origem, salvaguardas, serviços, proteção à propriedade intelectual, transparência regulatória, controle de pirataria, falsificação e invasão virtual, proteção de *copyright*, patentes e marcas registradas, acesso a compras governamentais, leis de concorrência (e livre acesso a mercados), leis trabalhistas – com incentivo a fiscalização e ao cumprimento das leis contidas na Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1998 –, regulação ambiental, comércio eletrônico e melhoria no setor de telecomunicações. Os tratados bilaterais apresentam resoluções que conferem a empresas estadunidenses a ampliação de sua atuação no outro país sem discriminação e a proteção a esses investidores, sem discriminação em relação às empresas nacionais, buscando estabelecer a livre concorrência.

Especialmente sobre o TRIPS, os EUA vêm firmando acordos bilaterais e regionais que buscam estabelecer regras e direitos de propriedade intelectual que vão além do TRIPS (conhecidos como “TRIPS Plus”).

Os Estados Unidos vêm buscando promover acordos de livre comércio e arranjos de integração aberta no hemisfério ocidental, na Ásia-Pacífico e no Atlântico Norte. A partir de uma teia de acordos bilaterais, os EUA buscam liderar um bloco econômico liberal na América do Sul, contraposto ao Mercosul e minando a UNASUL – projetos que vinham sendo liderados pelo Brasil entre 2003-2014 –, e conter a influência do Brasil e o avanço da China. Embora durante o governo de Donald Trump negociações como a da *Trans-Pacific Partnership* (TPP) e da *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), possam perder força, isto deve ser algo temporário, visto que os EUA possuem uma política de estado (não de governo) que deve dar continuidade a políticas que são de seu interesse estratégico – e inclusive vê balizando e mudando as políticas de Trump em diferentes temas (como a participação na OTAN).

Do ponto de vista das grandes potências, e especialmente dos EUA, é mais viável negociar e costurar tais acordos vantajosos fora da OMC e das negociações multilaterais da Rodada de Doha, onde enfrentam os países subdesenvolvidos de forma organizada (pela oposição do G-20, que vinha sendo liderado por Brasil Índia e China).

A articulação no âmbito do BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –, embora incipiente, vinha colocando em pauta temas importantes relativos à reforma e à cooperação no sistema internacional, inclusive concretizando a formação do Novo Banco de desenvolvimento do BRIICS em 2014. Embora o BRICS tenha se estabelecido inicialmente como um arranjo cooperativo de economias emergentes voltado para temas econômicos, seus países juntos reúnem forte potencial de exercer importante papel em favor de uma distribuição de poder mais multipolar e em um amplo global em um conjunto de políticas sociais, buscando resolver problemas comuns e liderando iniciativas na agenda internacional em favor dos países do Sul Global (de renda média e baixa), com maior vulnerabilidade externa nos campos político-militar e socioeconômico. Por exemplo, é possível encontrar uma linha de temas permanentes nas Reuniões de Ministros da Saúde do BRICS, envolvendo garantir o acesso aos serviços de saúde, fortalecer o sistema de vigilância em saúde, reforma da OMS, flexibilização do TRIPS, fortalecimento e

acesso à saúde nos países em desenvolvimento, transferências e avanço em tecnologias médias (envolvendo biotecnologia e as TICs, por exemplo), estratégicas para doenças transmissíveis, combate e redução de fatores de risco de doenças não transmissíveis. Ainda, nas suas reuniões, os países expressão preocupações com temas como mudanças climáticas e meio ambiente. No entanto, a continuidade do BRICS, ou ao menos da participação do Brasil no bloco, depende mais de sua política de governo, que não apresenta uma continuidade de política de estado, e se apresenta como um vetor tanto de pressões internas quanto das Grandes Potências.

É preciso atentar também para a Organização da Cooperação de Xangai, liderada pela China, sendo uma organização política, econômica e militar da Eurásia, fundada em 2001. Seus membros são China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão, e recentemente Índia e o Paquistão foram incorporados como membros plenos, ingressando em junho de 2017. Com enorme peso em termos territoriais, demográficos e econômicos, estes países vêm articulando (e mostram potencial para aprofundar) acordos na área de segurança-militar, econômico-financeira, comercial e energética, que envolvem alternativas à influência dos EUA e União Europeia (e também da OTAN) na região, e em suas possibilidades de desenvolvimento socioeconômico.

4. NEGOCIAÇÕES SOBRE MEIO AMBIENTE E REDUÇÃO DE EMISSÕES DE GÁS CARBONO (CO₂)

Em geral, é reconhecido que as maiores dificuldades nas negociações de uma agenda comum que agrade a todos os países surgem quando os países desenvolvidos desejam compartilhar de forma relativamente igual ou assumir responsabilidade limitada nas reduções das emissões de dióxido de carbono (e seus respectivos custos), enquanto os países em desenvolvimento demandam o direito de usar combustíveis fósseis no sentido de buscarem maior crescimento econômico e industrial, para ajudar a combater problemas de pobreza, renda e emprego, mas também de atraso relativo. Tal argumentação se apoia no fato de que os países desenvolvidos largaram na frente em seu processo de industrialização e utilização de combustíveis fósseis, usando-os por 200 anos sem restrições, e por isto estão em posição de vantagem relativa em termos de desenvolvimento, sendo poluidores históricos e que enfrentam menores custos sociais e econômicos relativos na adaptação de suas economias (produção) às demandas de redução de emissão de gases (possuem melhores tecnologias, melhor nível de riqueza, renda e emprego). Há também o problema de países subdesenvolvidos que não apresentam condições de arcar com os custos de transição para o uso de energias renováveis (como solar e eólica). Quem financiaria a mudança da matriz energética e as medidas de adaptação destes países? Esta foi uma das questões mais sensíveis da COP-21. Outra questão, como os países subdesenvolvidos não dominam tecnologias relacionadas à produção de infraestrutura em energias renováveis (como a produção de placas de energia solar, por exemplo), mudanças nas suas matrizes energéticas podem impactar negativamente nas suas balanças comerciais e restrições externas. Mais um ponto, é o limite de participação na matriz energética de um país que as energias eólica e solar podem enfrentar, devido a problemas de conservação e transmissão em longa distância.

Do ângulo da recente (pós anos 1970) aceleração da disputa política e econômica no sistema interestatal (que adentra o período pós Guerra Fria), de suas implicações geopolíticas (incluindo o controle sobre territórios e recursos estratégicos), do processo de mercantilização da natureza inerente à expansão do sistema capitalista, combinados com um quadro de crescente financei-

rização da riqueza e crise econômica, as possibilidades de acordos de cooperação em temas ambientais e de redução de emissão de gases parecem muito limitadas nos próximos vinte anos. No entanto, o tema ambiental parece ser um tema de enorme apelo/sensibilidade na opinião pública, e tais pressões tendem a fazer com que as partes envolvidas atuem pensando que qualquer acordo (mesmo que limitado) é melhor do que nenhum acordo, ou mesmo que alguns países cedam relativamente mais de forma unilateral.

A maior potência global, atual e dos próximos vinte anos, tem um papel fundamental a desempenhar nos rumos das negociações globais sobre meio ambiente e redução de emissões de dióxido de carbono. Durante a COP-22, muito das atenções estavam voltadas para as eleições presidenciais do EUA. A vitória de Trump representaria, e de fato representou, um retrocesso explícito do papel do país na questão ambiental.

No entanto, de forma mais ampla, podemos observar que o EUA vem oscilando entre duas posturas ou táticas no período pós Guerra Fria, em relação ao tema ambiental. Uma baseia-se em discurso ou retórica multilateralista colorida de interesses universais, levada por governos democratas. Na prática, apresenta um comprometimento limitado nas negociações globais, combinado com a busca por compartilhar responsabilidades para outros países em termos de redução das emissões de CO₂, sem levar em conta o nível poluidor atual ou histórico, ou as diferenças entre os países em termos de desenvolvimento socioeconômico, produção industrial, produção de multinacionais de origem estadunidense ou de países desenvolvidos espalhadas pelo globo (que enviam *royalties* e lucros para seus estados de origem), tecnologias e custos de produção, inclusive em termos de adaptação da matriz energética e produção. A outra se assenta em discurso nacionalista, usualmente levado pelos governos republicanos. Esta apresenta-se explicitamente o não comprometimento com questões climáticas e redução de emissões de gases, ou ao menos coloca questões nacionais (como produção interna, geração de emprego e renda, por exemplo) acima de questões ambientais globais. O Protocolo de Kyoto (1997), que é um acordo não vinculante – não gera obrigação de cumprimento por parte dos países signatários – não foi ratificado pelo EUA em 2001, durante o governo George W. Bush, sob alegação de que as reduções impactariam na sua economia. As metas do Protocolo de Kyoto não foram iguais para países em níveis diferentes de desenvolvimento. Somente em 2005 o acordo foi implementado.

Nos próximos vinte anos, o EUA dificilmente comprometerá seu avanço na exploração de hidrocarbonetos baseados em novas tecnologias ambientalmente questionáveis, diante de seus interesses de autonomia energética e geopolíticos – que incluem jogar para baixo o preço internacional do petróleo para impactar nas receitas e capacidade de projeção e autonomia de Estados rivais ou não alinhados (Rússia, Irã, Venezuela, Brasil). China e Rússia, por questões de imagem global, tendem a ser mais propensos a comprometer-se com temas climáticos. No entanto, China e Índia enfrentam enormes desafios de inclusão social, industrialização e urbanização, baseadas no aprofundamento da exploração de carvão em sua matriz energética, ao mesmo tempo dependendo de importações de petróleo. Nos próximos vinte anos, com uma alta taxa de crescimento econômico, estes países devem inserir uma enorme massa demográfica nos mercados de trabalho, consumidor e nas cidades.

A China é o maior emissor global de CO₂, com mais de 9 bilhões de toneladas de dióxido de carbono emitidos em 2015, mais de um quarto (27.3%). Entre 2005-2015, a sua taxa de crescimento anual de emissões foi de 4,2%, mas no último ano analisado a queda foi de 0,7%. Em seguida, vem os EUA, com 5,3 bilhões de toneladas de dióxido de carbono emitidos em 2015,

16% das emissões globais, uma queda média anual de 1,1% nos últimos dez anos, e uma queda de 2% no último ano. O terceiro lugar fica com a Índia, com emissão de quase 2,3 bilhões de toneladas de CO₂ em 2015, 6,8% das emissões globais, um aumento anual de 6% entre 2005-2015 e de 5% no último ano. A Rússia fica em quarto lugar, com 1,5 bilhões em emissões de CO₂ em 2015, 4,5% das emissões totais no mundo, crescimento anual de 0,2% entre 2005-2015 e queda de 2,4% no último ano. Em seguida os principais emissores são respectivamente: Japão, Alemanha, Coreia do Sul, Irã, Arábia Saudita e Indonésia.⁴

Entre estes dez primeiros, a Indonésia registrou a maior taxa de incremento anual (de 7,6%) em 2015. A Índia registrou 5% de aumento nas emissões, comparando 2014 com 2015 – pouco abaixo do seu crescimento anual médio nos últimos dez anos (de 6%) – principalmente por emissões provenientes de carvão e petróleo. Em termos de decréscimo, entre os dez maiores emissores a Rússia registrou a maior taxa de queda de emissões de dióxido de carbono, de 2,4%, seguida pelos EUA, com queda de 2% – com grande queda nas emissões provenientes de carvão, sendo em parte compensadas pelo aumento das emissões de petróleo e gás. O Japão registrou queda de 1,5% e a China 0,7%⁵.

No entanto, de forma geral, a previsão que se apresenta para os anos é de aumento das emissões dos países subdesenvolvidos, ou não-OCDE, e queda nos países da OCDE, devido a fatores tecnológicos⁶. Mas também é preciso ter em conta que tais países enfrentam enormes desafios para inclusão de populações no mercado de trabalho, no mercado consumidor e em áreas urbanas. E que os países desenvolvidos e maiores emissores aceleram a competição geopolítica no topo da hierarquia do sistema interestatal capitalista. O caso da Índia é emblemático. Diante da postura do EUA supracitada, o quadro é de espaço para uma cooperação de alcance limitado, como tem acontecido nas últimas Conferências das Partes.

Sobre a questão dos recursos ambientais/naturais nos países subdesenvolvidos, é preciso também atentar para projetos de internacionalização destes recursos. Como aponta Bertha Becker (2005), ao discorrer sobre a geopolítica amazônica, revelam-se tanto projetos de internacionalização predatória, buscando colocar os recursos à disposição das Grandes Potências e de suas empresas transnacionais, quanto os que buscam tornar a natureza intocável. Neste último caso, afasta-se a possibilidade de uso racional dos recursos, combinados com o desenvolvimento científico e tecnológico adequado, por parte dos países em desenvolvimento abundantes em tais recursos, como se estes fossem um patrimônio global velado/gerido por interesses supostamente cosmopolitas – freando-se assim as possibilidades de desenvolvimento socioeconômico nos países em desenvolvimento.

5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em conta a impossibilidade de se fazer futurologia na política, e embora não possa haver precisão na previsão quanto à intensidade e forma (bélica ou não), é possível prever uma maior aceleração na natureza competitiva do sistema interestatal e conseqüentemente nas disputas geopolíticas nos próximos vinte anos. Esta aceleração da pressão competitiva tem como

⁴ Fonte: British Petroleum Statistical Review of World Energy, 2017.

⁵ Idem.

⁶ Energy Information Administration (EIA), “World Energy Outlook”, disponível em www.eia.gov.

fundamentos a expansão das potências emergentes – China e Índia –, a retomada de uma política expansiva da Rússia, a crescente oscilação política e divisão da Europa, os surgimentos de Estados, coalizões de Estados e grupos políticos contestadores na periferia, e a política de manutenção e prolongamento da atual ordem hegemônica por parte dos EUA. Neste sentido, deve acelerar-se a busca por acesso a mercados e recursos estratégicos na periferia do sistema, incluindo cada vez mais a América do Sul e a África.

A Europa Ocidental mostra-se débil e sob a tutela dos EUA (e seu braço militar da OTAN) e, ao mesmo tempo, com forte dependência energética da Rússia. Esta última junto com China, tende a articular-se frente a perda de poder relativo do EUA – podendo também incluir potências regionais como Índia, Irã e Brasil na sua coalizão em busca de uma distribuição de poder mais multipolar no sistema. China e Rússia já vêm ganhando espaço político e se articulando no Conselho de Segurança do ONU e firmando importantes acordos bilaterais (inclusive nos campos energético e de comércio e financiamento em moedas locais) e em blocos (BRICS e Organização da Cooperação de Xangai).

Tal quadro aponta para a tendência de crescentes conflitos em temas relacionados a desenvolvimento socioeconômico – comércio de bens e serviços, acesso a mercados, investimentos e direitos de propriedade intelectual. No âmbito das Organizações Internacionais – Conselho de Segurança da ONU, OMC, OMS – as grandes potências seguirão se articulando em torno dos seus interesses e marginalizando políticas contrárias. No âmbito da agenda global sobre aquecimento global, a tendência é de que compromissos limitados sejam assumidos.

Independente de suas escolhas, o Brasil e os demais países em desenvolvimento enfrentarão a crescente projeção de poderes estatais, especialmente de EUA e China, e a crescente competição de grandes empresas transnacionais no seu entorno estratégico, apoiados em grandes acordos buscando acesso facilitado a recursos estratégicos e mercados, envolvendo liberalização comercial de bens e serviços, compras governamentais, liberdade e proteção de investimentos, garantia e ampliação de direitos de propriedade e especialmente de propriedade intelectual.

Os mercados emergentes tendem a ganhar importância nos próximos anos. A política de inserção desses países frente aos acordos e negociações, mercado e aos investimentos internacionais, será fundamental. Negociando de forma conjunta, os países emergentes alcançam maior poder de barganha em negociações internacionais, e maior força para desafiar os interesses de potências externas e de grandes empresas, o que revela o importante papel de blocos de integração, como o BRICS, ou de coalizões de negociações em temas específicos, como o G20. Embora os EUA sigam como a principal potência global (em termos políticos, culturais, militares, tecnológicos e monetário-financeiros) nos próximos vinte anos, a crescente competição entre potências concorrentes abre espaços para negociações políticas que busquem favorecimentos em termos de investimentos, financiamentos e transferências tecnológicas.

O fato é que, nos próximos vinte anos, se os países em desenvolvimento e/ou emergentes buscarem um projeto de desenvolvimento autônomo e de desconcentração da distribuição de poder global, inevitavelmente colidirão com as estratégias e os interesses de grandes potências, de suas grandes empresas e setores financeiros, abrindo espaços para cooperação e gerando conflitos.

Diante do que foi apresentado nesta nota, podemos traçar as seguintes possibilidades de cenários para os próximos vinte anos:

1. Cenário mais pessimista: manutenção de regras que mantém (ou agravam) o *status quo*, e consequentemente as desigualdades internacionais, com o Brasil e países em desenvolvimento em geral optando por políticas de alinhamento às potências que buscam este cenário, e/ou por acordos do tipo Norte-Sul desfavoravelmente assimétricos, feitos de acordo unicamente com os interesses e ganhos dos países do Norte;
2. Cenários médios:
 - (a) manutenção de regras que mantém (ou agravam) o *status quo*, e consequentemente as desigualdades internacionais, com o Brasil optando por se alinhar (ou mesmo liderar) às potências emergentes e blocos de integração que busquem regras mais favoráveis, ou seja, mudar (reformular) as regras do sistema internacional, ou ao mesmo optar por acordos regionais do tipo Sul-Sul que contenham regras com vantajosos ganhos mútuos políticos e socioeconômicos, e com envolvimento limitado e cuidadoso em acordos Norte-Sul somente quando consiga ganhos e vantagens claras;
 - (b) mudança (reformas) de regras em favor de mudanças positivas na distribuição de poder e riqueza no sistema internacional, assim como nas questões ambientais, com o Brasil e demais países em desenvolvimento em geral optando por políticas de alinhamento às potências dominantes que buscam manter as regras, incluindo acordos do tipo Norte-Sul;
3. Cenário mais otimista: mudança (reformas) de regras em favor de mudanças positivas na distribuição de poder e riqueza no sistema internacional, assim como nas questões ambientais, com o Brasil e demais países em desenvolvimento optando por se alinhar (ou mesmo liderar) às potências emergentes que buscam regras mais favoráveis, ou seja, mudar (reformular) as regras do sistema internacional. Tal quadro seria acompanhado com acordos regionais e do tipo Sul-Sul, na forma em que proporcionem ganhos mútuos políticos e socioeconômicos para as partes envolvidas.

O cenário mais pessimista, assim como ocorreu nos anos 1980/1990 (UNCTAD: 1997; 2003), levará a um aprofundamento ainda maior da especialização produtiva-comercial dos países subdesenvolvidos em *commodities* de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica, baseada na exploração de recursos naturais e mão de obra não-qualificada. É importante salientar que a flexibilização de regras ambientais e de direitos trabalhistas favorece este tipo de especialização, e os interesses das potências desenvolvidas em explorar tais recursos naturais e humanos. Neste pior cenário, os países subdesenvolvidos se alinhariam a tais políticas e não negociariam em bloco, diferente da primeira década dos anos 2000, e até adeririam unilateralmente a tais medidas. Os cenários médios são característicos de entraves das negociações, formação de coalizões e blocos regionais conflitantes. Já o Cenário Otimista apresenta um quadro reformista, de mudanças de regras, formação de coalizões e blocos regionais do tipo sul-Sul, bem-sucedidos, no sistema internacional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Bertha K.. Geopolítica da Amazônia. **Estud. av.**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, Apr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRITISH PETROLEUM. **British Petroleum Statistical Review of World Energy**, 2017.

DESIDERÁ NETO, W.A. A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico. **Oikos**, vol.13, n.2, 2014, pp.115-128.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). **World Energy Outlook**, DOE/EIA-0484(2016) I May 2016

FIORI, J. L. Saúde, política externa e cooperação Sul – Sul em saúde: elementos para a reflexão sobre o caso do Brasil. In: GADELHA, P.; CARVALHO, J. N. & PEREIRA, T. R. (Orgs.). **A Saúde no Brasil em 2030**. Volume 1. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, 328 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-08.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

KRASNER, S. **Power, the State and Sovereignty: essays on international relations**. Oxfordshire: Routledge, 2009.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Trade and Development Report**. New York: United Nations, 2007. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/tdr2007_en.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

UNCTAD. **Trade and Development Report**. Geneva: UNCTAD, 1997.

UNCTAD. **Trade and Development Report**. Geneva: UNCTAD, 2003.