

1 Introdução

Theories and empirical studies of international institutions, regimes, and organizations are at the heart of the study of international relations.

(Martin & Simmons, 2001, p. 1)

Este trabalho pretende analisar o cumprimento – ou não – de normas internacionais por parte dos Estados, e os mecanismos utilizados pelas instituições internacionais para promover o cumprimento. Mais especificamente, a aquiescência¹ aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) por parte do Brasil e os mecanismos que a ONU utiliza para promovê-la. De forma a realizar tal objetivo, fizemos um estudo sobre as duas correntes tradicionais do instrumental teórico de aquiescência – *enforcement* e *management*² –, a fim de identificar estes mecanismos. Em especial, pretendemos destacar, no estudo de caso, se o Brasil cumpre, ou não, os ODMs. Para isto, escolhemos um ODM específico como objeto de estudo empírico: ODM nº. 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental (a lista de ODMs e suas respectivas metas encontram-se listadas no Anexo I).

Acreditamos que a importância desta pesquisa está diretamente relacionada à originalidade do tema, por se tratar não só de um campo teórico (aquiescência) relativamente novo e pouco explorado³ (principalmente entre os especialistas das Relações Internacionais no Brasil), mas também por abordar um

¹ Decidimos utilizar o termo “aquiescência” para a tradução de “*compliance*”, que é um conceito utilizado corriqueiramente nos tratados internacionais, porém relativamente novo no campo teórico.

² Optamos por não traduzir estes termos para a língua portuguesa por falta de uma palavra que representasse uma tradução fiel a estes conceitos. Cabe ressaltar que alguns estudiosos do tema utilizam as expressões “coerção” para *enforcement* e “administração” para *management*.

³ Como indica Ada Hyso (2007, 03), a literatura que estuda as motivações e as razões que levam os Estados a fazer parte de tratados é mais elaborada que a de aquiescência. Sendo assim, segundo ela, há poucos estudos que explicam os padrões de aquiescência das normas internacionais.

tema que reflete o compromisso de 189 países⁴ para com o desenvolvimento mundial, não devendo, portanto, ser esquecido. Ressaltamos que esta pesquisa considerou a discussão, ainda menos explorada, sobre a combinação das duas abordagens da aquiescência: *enforcement*, que focaliza uma estratégia coercitiva de monitoramento e de sanções, e *management*, uma abordagem *problem-solving* baseada na capacitação, na interpretação das regras e na transparência⁵.

Creemos que esta pesquisa contribuirá para ampliação do debate sobre a aquiescência às normas internacionais e sobre a cooperação internacional, já que tão importante como a criação destas normas é o seu cumprimento⁶. Somando-se a isto, acreditamos que o presente estudo é relevante por estudar não só como os países se adaptam e buscam cumprir as normas dos acordos internacionais⁷, mas também por analisar os mecanismos utilizados por uma organização internacional como a ONU para promover o cumprimento destas. Ressaltamos esta diferença porque tem sido mais freqüente o estudo da aquiescência no âmbito da União Européia.

Esta dissertação ajudará ainda a pensar temas como eficiência de normas internacionais, efetividade de organizações internacionais, ações empreendidas por Estados participantes de determinado acordo e aquiescência em qualquer outro tipo de instituição. Além disso, acreditamos ser de fundamental importância análises empíricas sobre o cumprimento dos ODMs, configurando, portanto, um campo para posteriores estudos.

O corte temporal desta pesquisa começa em 2000, ano em que foi assinada a Declaração do Milênio, e termina em 2007, ano de publicação do último Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs lançado até o presente

⁴ Quando a Declaração do Milênio foi assinada, no ano de 2000, a ONU possuía 189 membros. Atualmente, a organização possui 192 membros e todos eles devem respeitar e cumprir com os acordos formulados no âmbito da instituição.

⁵ Concorde-se com Jonas Tallberg, por exemplo, que argumenta que as duas perspectivas são complementares e mais efetivas se combinadas. Para fundamentar, o autor desenvolve um estudo de caso sobre a União Européia em comparação com alguns regimes internacionais, concluindo que ambos operam melhor utilizando os dois mecanismos de aquiescência, sendo que a União Européia tem a vantagem de possuir em seu desenho institucional estruturas supranacionais (Tallberg, 2002).

⁶ “*In an increasingly complex and interdependent world, negotiation, adoption, and implementation of international agreements is a major component of the foreign policy activity of every state*” (Chayes & Chayes, 2001, p. 247).

⁷ Segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, “‘tratado’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (art. 2º). Ressalta-se que neste projeto utilizaremos os termos “tratado” e “acordo” como intercambiáveis.

momento. Ressalta-se a importância de dar continuidade à investigação deste tema, uma vez que os prazos para o alcance dos ODMs são 2015 e 2020 e certamente novos fatos ainda acontecerão, justificando a complementação e o desdobramento da pesquisa.

O objetivo principal deste trabalho é estudar o cumprimento (ou não) de normas emanadas de acordos internacionais, tendo como parâmetro os ODMs. Para isto, desenvolvemos um estudo de caso sobre o Brasil para analisar se o país cumpre, ou não, o ODM nº. 7. Diante deste cenário, torna-se essencial identificar os mecanismos que a ONU utiliza para buscar a aquiescência às suas normas com relação ao cumprimento de tais Objetivos.

O problema que esta pesquisa visa a responder divide-se em geral e específico. Nossa pergunta geral busca responder *por que os Estados cumprem (ou não) normas derivadas de acordos internacionais concluídos por eles*. Nossa hipótese para esta pergunta é que os Estados cumprem as normas internacionais porque têm vontade política⁸. Contudo, ainda que o Estado deseje aquiescer à determinada norma internacional, é preciso capacidade técnica e financeira para isto. Além disso, quanto maior a internalização da norma internacional no âmbito doméstico, maior a probabilidade de aquiescência.

A pergunta específica que este estudo busca responder é *como o Brasil se comporta perante o sétimo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio*. Nossa hipótese específica é que no caso do Brasil e o ODM 7, o país tem vontade política de alcançar os ODMs, mas não cumpre totalmente por incapacidade técnica e financeira.

Analisamos nosso problema de pesquisa à luz das seguintes variáveis independentes: (1) segundo a corrente do *enforcement*, em certas ocasiões, os Estados não querem ingerência nas suas atividades domésticas e por isso deixam de aquiescer à determinada norma, ou seja, o interesse do Estado é determinante para a aquiescência (ou não-aquiescência) às normas internacionais; e (2) para os teóricos do *management*, os Estados, normalmente, aquiescem às normas ratificadas por eles, porém os Estados podem não aquiescer devido à incapacidade técnica e/ou financeira dos mesmos, à ambigüidade e à interpretação inadequada das normas e à insuficiência (ou inadequação) das estratégias de atuação adotadas.

⁸ Cabe ressaltar que a vontade política é do governo, expressada através dos seus Poderes Executivo e Legislativo. É relevante salientar isto para evitar a personificação do Estado.

De forma resumida, nossos objetivos são:

1. estudar o cumprimento das normas internacionais de acordos que os Estados concluíram;
2. examinar o caso brasileiro, analisando se o país cumpre, ou não, o ODM n.º. 7;
3. identificar os mecanismos que a ONU utiliza para promover o cumprimento dos ODMs.

Esta pesquisa é de cunho explicativo, uma vez que buscamos estudar o cumprimento de normas internacionais e, em especial, se o Brasil está cumprindo ou não o ODM n.º. 7. Realizamos, neste trabalho, uma análise qualitativa do estudo de caso do Brasil, utilizando uma extensa bibliografia sobre aquiescência e ODMs.

Como fonte primária, a fim de estudar os mecanismos utilizados pela ONU para a aquiescência aos ODMs, documentos produzidos no âmbito do Sistema ONU foram coletados e analisados. Dentre eles, ressaltamos como principais: a Declaração do Milênio e as resoluções da ONU sobre o tema; os relatórios “*We the Peoples: a Call to Action for the UN Millennium Declaration*” (2003, 2004 e 2005), produzidos pela *World Federation of United Nations Associations*; o relatório “Investindo no Desenvolvimento: um plano prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”; o relatório “*Road Map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*”, elaborado pelo então Secretário-Geral Kofi Annan; o *Global Monitoring Report*, produzido pelo FMI em 2004 e 2005; e os documentos produzidos pelos programas e fundos da ONU, em especial, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) e pelo Banco Mundial. Além dos documentos oficiais produzidos no âmbito do Sistema ONU, também utilizamos, principalmente para o estudo de caso, os relatórios mundiais, os regionais (América Latina e o Caribe) e os Relatórios Nacionais de Acompanhamento elaborados anualmente pelo Brasil⁹. Como fonte secundária, utilizamos livros e artigos publicados sobre o assunto.

⁹ Sobre os Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio do Brasil, cabe ressaltar que o Ipea é o responsável pela coordenação técnica da produção

Adicionalmente, realizamos entrevistas com oficiais da ONU e com membros do governo brasileiro envolvidos na produção dos Relatórios de Acompanhamento do país¹⁰.

Concordando com o King, Keohane & Verba (1994) que o resultado final será sempre incompleto, esta pesquisa procurará dar conta de uma ampla bibliografia sobre a aquiescência, dos mecanismos utilizados pela ONU no caso dos ODMs e das ações do Brasil neste âmbito. Podemos apontar como limitação ao trabalho o fato de este ser um tema atual, sobre o qual a cada dia é lançada uma nova fonte. Na medida do possível, tentamos utilizar não só as publicações já existentes, mas também as que foram surgindo tanto na área acadêmica, como no Sistema ONU.

Antes de finalizar este ponto, cabe ressaltar que não pretendemos fazer generalizações a partir do estudo de caso sobre o Brasil, por não acreditarmos ser possível generalizar a partir de um único caso. Contudo, certamente este será útil para realização de estudos parecidos, principalmente em países latino-americanos e os ditos países em desenvolvimento.

A estrutura inicial desta pesquisa está dividida em quatro capítulos adicionados à introdução e à conclusão. Após a introdução ao tema, primeiro capítulo desta dissertação, buscamos no segundo apresentar as perspectivas racionalistas e sociológicas de aquiescência, salientando as diferenças entre as correntes de *enforcement* e de *management*, contribuindo, desta forma, com os estudos de cooperação internacional.

dos mesmos, que é supervisionada pela Casa Civil da Presidência da República. Além das equipes do Ipea e do IBGE, os relatórios de 2004 e 2005 contaram com a colaboração direta de representantes de 17 ministérios setoriais e de diversas Agências do Sistema ONU. O Relatório de 2004 cobriu o período de 1990 até 2002, enquanto que o segundo Relatório, de 2005, acrescentou 60 indicadores aos 48 já definidos nos ODMs e adaptou algumas metas à realidade brasileira, além de atualizar as informações. O Relatório de 2007, último analisado nesta pesquisa, contou com a participação de diversas instituições nacionais (Ministério de Minas e Energia, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente e IBGE) e internacionais (PNUMA, PNUD e OPAS) na produção do capítulo sobre o ODM 7.

¹⁰ Com relação aos entrevistados membros da ONU, realizamos entrevistas com oficiais do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – UN-Habitat. A escolha de oficiais do UN-Habitat decorreu não só da facilidade de acesso, mas também pelo fato de esta agência estar implementando o “Programa Localizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (“*Localizing the Millennium Development Goals*”), uma iniciativa de âmbito global que, no caso do Brasil, vem sendo implementada em duas cidades: Nova Iguaçu e Belo Horizonte. No caso do Governo Federal, realizamos entrevista com a coordenadora do Ipea que ficou responsável pela elaboração do capítulo referente ao ODM 7.

O terceiro capítulo foi dedicado aos ODMs e à questão ambiental, onde apresentamos um histórico e uma síntese dos principais documentos produzidos a respeito do tema.

No quarto capítulo, abordamos o estudo de caso sobre o Brasil, foco central desta pesquisa. Pretendemos nesta parte analisar se o país está cumprindo ou não as Metas e os ODMs, sempre atentando para os prazos estipulados (2015 e 2020) e para o ODM escolhido.

O quinto capítulo focaliza os mecanismos utilizados pela ONU para promover o cumprimento dos ODMs, analisando se estes são somente de *management* ou também de *enforcement*, como pensamos.

Após o desenvolvimento dos capítulos elencados acima, apresentamos as considerações finais na conclusão, último capítulo desta pesquisa.