

FRoNteiRA

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães

Vice-reitora: Patrícia Bernardes

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Paulo Agostinho Nogueira Baptista

Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira

Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo

Revisão: Virgínia Mata Machado

Divulgação: Danielle de Freitas Mourão

Comercial: Maria Aparecida dos Santos Mitraud

Conselho editorial: Paulo Agostinho Nogueira Baptista (Diretor); Ângela Vaz Leão (PUC Minas); Caio César Boschi (PUC Minas); João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Ferreira Cury (UFMG); Mário Neto Borges (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Otávio Dulci (PUC Minas); Sérgio de Moraes Hanriot (PUC Minas)

EDITORA PUC MINAS • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico

Tel: (31) 3319.9904 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil

e-mail: editora@pucminas.br

ISSN: 1679-5377

FRoNteira

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte
v. 11 n. 22
p. 91 - 197
2º sem. 2012

FRoNteIRA

Conselho executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Júlio César Buére
Prof. Leonardo César Souza Ramos
Bárbara Lopes Campos
Guilherme di Lorenzo Pires
Matheus de Abreu Costa Souza
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Vinicius Tavares de Oliveira

Conselho editorial

Alexandre César Cunha Leite, UEPB
Amado Luiz Cervo, UnB
André Luiz Reis da Silva, UFRGS
Antônio Carlos Lessa, UnB
Antônio Jorge Ramalho da Rocha, UnB
Carlos Augusto Canedo, PUC Minas
Carlos Aurélio Pimenta Faria, PUC Minas
Clóvis Brigagão, Ucam
Domicio Proença Júnior, UFRJ
Eduardo José Viola, UnB
Eugênio Diniz, PUC Minas
Flávia de Campos Mello, PUC SP
Henrique Altemani, UEPB
João Pontes Nogueira, PUC Rio
José Flávio Sombra Saraiva, UnB
Léa Guimarães Souki, PUC Minas
Leonardo Nemer Caldeira Brant, PUC Minas
Marcelo Galuppo, PUC Minas
Maria Elizabeth Marques, PUC Minas
Maria Izabel Valladão de Carvalho, UnB
Miriam Gomes Saraiva, Uerj
Mônica Herz, PUC Rio
Nizar Messari, Al Akhawayn University
Onofre dos Santos Filho, PUC Minas
Oswaldo Bueno Amorim Filho, PUC Minas
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, PUC Rio
Paulo José dos Reis Pereira, PUC São Paulo
Ricardo Seitenfus, UFSM
Sônia de Camargo, PUC Rio
Taiane Las Casas Campos, PUC Minas
Tullo Vigevani, Unesp

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe: Rodrigo Corrêa Teixeira

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica
de Minas Gerais

F935 Fronteira: Revista de Iniciação Científica. – v.1, n.1
(2001-). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- .
v.

ISSN 1679-5377

Semestral

1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações
Internacionais.

CDU: 327(05)

Sumário

A securitização do terrorismo transnacional e os megaeventos no Brasil _____	96
<i>Securitization of transnational terrorism and mega events in Brazil</i>	
João Victor Martins Saraiva Marina D'Lara Siqueira Santos Matheus de Abreu Costa Souza Pedro Diniz Rocha Tamires Santos Lacerda	
A estratégia húngara de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID): uma análise histórica _____	120
<i>The Hungarian Strategy of International Cooperation for Development (ICP): a historical analysis</i>	
Juliana Momenti Ferreira Roger Alves Marinho	
O PNUMA e suas limitações para a governança ambiental internacional _____	141
<i>UNEP and its limitations to international environmental governance</i>	
Ana Flávia Araujo de Abreu Béthany Oliveira Nascimento Bruna Pereira Faustino Gil Freitas	
Considerações sobre o planejamento estratégico de Belo Horizonte e a internacionalização da cidade _____	170
<i>Considerations on the strategic planning of Belo Horizonte and the city's internationalization</i>	
Bruno Mafra Macedo	
<i>Sobre os autores</i> _____	193
<i>Chamada de artigos</i> _____	195

A securitização do terrorismo transnacional e os megaeventos no Brasil

Securitization of transnational terrorism and mega events in Brazil

João Victor Martins Saraiva
Marina D'Lara Siqueira Santos
Matheus de Abreu Costa Souza
Pedro Diniz Rocha
Tamires Santos Lacerda

Resumo

Megaeventos são alvos tradicionais para o terrorismo transnacional. Na última década o Brasil tem sido palco da realização de diversos eventos deste porte, como a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016. Baseado nisso, o presente artigo objetiva analisar a especificidade do processo de securitização do terrorismo ocorrido no Brasil. Acredita-se, que apesar da percepção do risco de atentados terroristas no país ser tradicionalmente baixa, o fato do Brasil ter sediado diversos megaeventos na última década pode ser um dos fatores explicativos para a recente mobilização de grande quantidade de recurso para a contenção do risco representado pelo terrorismo transnacional.

Palavras-chave: Terrorismo Transnacional; Securitização; Megaeventos; Brasil.

Abstract

Mega events are traditional targets for transnational terrorism. In the last decade, Brazil continually has conducted events of this side, like the World Cup FIFA 2014. Based on it, this article aims to analyze the specificity of the securitization process of terrorism in place in Brazil. We defend that, although the perceived risk of terrorist attacks in the country is traditionally low, the fact that Brazil has hosted several mega events in the last decade can be one of the factors accounting for the recent mobilization of large amounts of resource to contain the risk posed by transnational terrorism.

Keywords: Transnational Terrorism; securitization; mega-events; Brazil.

Introdução

Na última década, uma vasta literatura tem dado conta do entrelaçamento entre o terrorismo transnacional e a realização de megaeventos esportivos. Dois pontos em especial chamam atenção dentro deste debate: i) discutem-se as características intrínsecas dos megaeventos e a sua vulnerabilidade frente ao terrorismo transnacional; ii) discute-se acerca do crescente aumento dos gastos em segurança desde os jogos olímpicos de Atenas (2004) como forma de contenção da ameaça terrorista.

A sociedade brasileira não tende a considerar o terrorismo como uma ameaça iminente. Outros tipos de risco, como o crime organizado e a corrupção sistêmica, são vistos como questões mais alarmantes do que o terrorismo transnacional. No entanto, na última década, foi possível observar uma promoção por parte do governo federal de iniciativas em prol da contenção da ameaça terrorista. Nesse sentido, objetiva-se nesse artigo analisar a especificidade do processo de securitização do terrorismo ocorrido no Brasil.

Acredita-se que o fato do Brasil ter sido país-sede de diversos megaeventos nos últimos anos – Como a Rio+20 (2012), a Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo FIFA 2016, Jogos Olímpicos Rio 2016, dentre outros – pode ser considerado um dos fatores explicativos para a recente mobilização de recursos para a contenção do terrorismo transnacional no país. Ou seja, dada a percepção global da relação entre terrorismo e megaeventos, urgiu-se a preparação do país para a garantia da segurança durante a realização dos eventos. O artigo será dividido em 3 partes principais. Na primeira parte será colocado o que se entende por terrorismo e por terrorismo transnacional. Na segunda parte, será debatida a relação entre megaeventos e a recente percepção de agravamento da ameaça terrorista transnacional. Por fim, na terceira parte ir-se-á discutir a situação do Brasil frente ao terrorismo transnacional e a relação entre a securitização deste e a realização de megaeventos no país.

O terrorismo transnacional

o fenômeno do terrorismo aqui é entendido como um meio para a consecução de determinadas fins políticos por um ator individual ou por um grupo de atores. Isto é, defende-se que, aquele(s)

que fazem o uso do terrorismo, de maneira geral: i) utiliza (m) da “violência ou ameaça de violência ii) através de um grupo organizado (ou sob sua influência) iii) para alcançar objetivos políticos”. (LUTZ; LUTZ, 2007, p.292, tradução nossa¹). O público inocente geralmente é alvo de ataques terroristas porque eles representam uma totalidade maior de pessoas e estão menos preparados para se defender, cujo resultado de um ataque terrorista é o pânico (terror) e insegurança generalizados (LUTZ; LUTZ, 2007). Nesse sentido, a espetacularização dos atentados é importante na medida em que consegue trazer maior visibilidade e tornar o medo entre a população, generalizado.

Cabe destacar, que a partir do avanço da globalização o fenômeno do terrorismo passou a ser internacionalizado. Conforme bem colocado por Lasmar (2003),

A partir do advento da globalização, a situação se complica na medida em que as interações no sistema internacional continuam se baseando em relações de força e poder praticadas pela racionalidade instrumental dos Estados e surge uma série de atores transnacionais que interagem com as mais diversas e distintas racionalidades. [...] Se antes a atuação era limitada pela supremacia dos Estados agora as ações terroristas passam a ter uma maior liberdade de ação através de articulações em rede que ultrapassam as esferas decisórias dos Estados. (LASMAR, 2003, p. 437-441).

Acredita-se que a globalização facilitou o processo de formação de redes, dentre estas as redes terroristas, que facilitam o processo de atuação de grupos em distintos Estados. Assim, o fenômeno se transnacionaliza na medida em que o problema deixa de ser localizado e passa a ter um caráter cada vez mais global. Teoricamente, todos os países são alvos em potenciais para um ataque terrorista (LASMAR, 2003).

Pretende-se, então, tratar acerca do conceito de “redes” e como elas se conectam e garantem a eficácia da atuação transnacional de grupos. As redes são entendidas como

[...] estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho)” (CASTELLS *apud* SPADANO, 2004, p. 75).

1. ... (1) use of violence or threat of violence (2) by an organized group (3) to achieve political objectives. The violence (4) is directed against a target audience that extends beyond the immediate victims, who are often innocent civilians.

O argumento de Castells (2001), é de que as redes são estabelecidas quando há algo que faz com que diferentes pontos – conhecidos como nós – se conectem e se mantenham conectados. O que envolve estes nós podem ser aspectos materiais ou imateriais. Assim, pode-se afirmar que como elementos materiais entendemos, por exemplo, o transporte de armamentos ao longo da rede terrorista, enquanto os nós ligados por questões imateriais estão relacionadas à questões ideacionais, como é o caso da identificação de alguns indivíduos para a causa de um grupo terrorista específico (SOUZA; VILELA, 2015). Estas relações em torno das redes que relativizam e transcendem as fronteiras, são entendidas como transnacionais na medida em que “[...] se referem aos movimentos de pessoas, bens e ideias que transcendem as fronteiras nacionais [...]” (HESFORD; SCHELL, 2008, tradução nossa²).

O simples ato de transcender as fronteiras, por sua vez, não caracteriza um movimento como transnacional. Assim como Hesford e Schell (2008) enfatizam, é necessário que haja uma ligação entre os nós desta rede, que podem ser a movimentação de bens, indivíduos e ideias. Nota-se que estas categorias apresentam uma variação entre elementos materiais e imateriais. Propriamente analisando o caso do terrorismo, o movimento de pessoas é comum entre os membros de grupos terroristas transnacionais, e isto fica claro no processo de cooptação do grupo terrorista em questão, que também está relacionada à questões ideacionais.

Um exemplo desta ligação entre civis com grupos terroristas podem ser identificadas no caso do Estado Islâmico. O principal objetivo do grupo é criar um Califado³ para “(...) reviver o Islã, retomando sua forma pura, unindo o mundo muçulmano sob um regime verdadeiramente islâmico, e, assim, restaurar a dignidade e a grandeza do seu povo ao cumprir as ordens de Deus” (BARRETT *apud* SOUZA; VILELA, 2015, s/p). Assim, diversos povos islâmicos em torno do globo se uniram a este objetivo central alegado pelo grupo terrorista e se tornaram membros da causa.

No caso do Estado Islâmico, existem aproximadamente 3 mil membros ativos espalhados em outros países fora do Oriente Médio,

2. [...] refers to movements of people, goods, and ideas across national borders [...]

3. “Os Califados são uma alternativa islâmica de instauração de um molde político que coincide com os aspectos das monarquias ocidentais, em que a sociedade se vê representada por um “califa”, que será sucedido em uma escala hierárquica” (SOUZA; VILELA, 2015, s.p).

tornando evidente a capacidade de penetração do terrorismo através desta questão ideacional. Vale ressaltar que, conforme citado por Castells (2001) anteriormente, é a comunicação o ponto chave para a existência de uma rede, já que é através dela que se torna possível manter a coesão entre elas. A comunicação, por sua vez, é extremamente facilitada em um mundo globalizado, já que a Revolução Tecnológica⁴ facilitou o intercâmbio na área do conhecimento e da comunicação.

A virada tecnológica proporciona, inclusive, o desenvolvimento de tecnologias e meios de comunicação de massa, que facilitam com que os grupos terroristas divulguem suas ações e reafirmem seus ideais internacionalmente, de modo a tentar atrair membros ou influenciar na forma de pensamento de indivíduos isolados, como acontece também no caso dos “*lone wolves*” que praticam terrorismo, sendo estes fazem referência à

Criação deliberada e exploração do medo através da violência ou ameaça de violência cometida por um único ator que persegue a mudança política ligada à uma ideologia já formulada, seja sua própria ou a de uma organização maior, e que não recebe ordens, direção ou apoio material de fontes externas (ALFARO-GONZÁLEZ et al, 2015, p. 9, tradução nossa⁵).

Nota-se que, embora estes atuem de forma desvinculada à um grupo em específico, em alguns momentos há ligação com um fluxo de ideais, como, por exemplo, o extremismo religioso, como foi o caso do ataque em Boston. O atentado ocorreu em meio à uma maratona tradicional da cidade quando duas bombas caseiras, localizadas a menos de 200 metros uma da outra, explodiram e provocaram a morte de três pessoas e mais de 200 feridos. Os irmãos Dzhokhar Tsarnaev e Tamerlan Tsarnaev foram os responsáveis pelos ataques e justificaram a questão com base em uma interpretação do islamismo. Assim, quando há um fluxo, neste caso entre a

4. Castells cita cinco características desta virada tecnológica: i) a informação interage com a tecnologia e as duas se influenciam; ii) A flexibilidade e rapidez em acompanhar as mudanças sociais; iii) A convergência e aprimoramento entre as tecnologias; iv) Estabelece um conjunto de redes, podendo sistematizar informações; v) Novas formas de levar à sociedade a informação, que é o que move a vida social. O autor completa e afirma que “O que caracteriza a atual tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desse conhecimento e dessa informação para a geração de conhecimentos e dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso” (CASTELLS, 2001, p. 69)

5. The deliberate creation and exploitation of fear through violence or threat of violence committed by a single actor who pursues political change linked to a formulated ideology, whether his own or that of a larger organization, and who does not receive orders, direction, or material support from outside sources.

religião e os *lone wolf*, pode-se considerar que esta também é uma forma de terrorismo transnacional (ELIGON; COOPER, 2013; TSARNAEV É CONDENADO..., 2015; SIMON, 2015).

Além disso, admite-se que os *lone wolf* praticam do terrorismo quando perseguem fins políticos, e que estes atores também podem se enquadrar como transnacionais na medida em que estão ligados, por meio de uma religião ou ideologia, às questões que transcendem as fronteiras e configuram fluxos ideacionais (ALFARO-GONZÁLEZ et al, 2015). A grande diferença é que os grupos terroristas se articulam torno de uma rede que é mais facilmente mapeada, já que esta está ligada não só por aspectos imateriais, mas também por aspectos materiais.

Tendo em vista todo o arcabouço teórico abordado nesta seção, buscaremos uma definição mais concisa acerca da noção do terrorismo transnacional. Como definição ao termo terrorismo, adota-se a ideia de Lutz e Lutz (2007) proposta anteriormente, e pelo termo “transnacional” entende-se um movimento que transcende as fronteiras e gera uma conexão entre diferentes nós, ou seja, diferentes atores, sendo que estes podem estar ligados por um conjunto de crenças e valores, ou por uma questão de fluxos de pessoas ou fluxos de armamentos, por exemplo. Por fim, conforme posto por Brandt (2009) e Klein (2015) uma questão crucial para o terrorismo transnacional é que todos os Estados são potenciais alvos para que os terroristas, em um mundo globalizado, propaguem suas ações com o objetivo de impulsionar sua causa, já que os ataques sempre mobilizam a mídia nacional e internacional.

Megaeventos e a securitização do terrorismo transnacional

A securitização é um processo responsável pela transformação de determinado tema em questão de segurança. Em meio a ele, quatro pontos chamam a atenção. O primeiro é o entendimento de que não é a natureza do tema em si que o caracteriza como um problema de segurança, mas a percepção de que tal questão coloca a existência de algo sob ameaça dentro de um determinado contexto. O segundo é a percepção de que para lidar com o problema, na maioria das vezes, a saída é ultrapassar as regras, já que não há como conter a ameaça pelas vias legais. Em terceiro lugar, tem-se que para ocorrer a violação da normalidade tanto quem aponta a

ameaça quanto o público deve aceitar que a existência de algo está em risco. Para tanto, a aceitação do público pode ser consensual ou coercitiva, contanto que a quebra de regras tenha fundamentos, isto é, seja legitimada pela ameaça existencial. Por fim, entende-se que assuntos securitizados são temas emergenciais e devem ser tratados de forma prioritária (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Na primeira década do século XXI, houve uma continua tentativa de securitização do terrorismo transnacional. Isto é, este, em especial no ocidente, cada vez mais é percebido como uma ameaça em potencial aos Estados e ao Sistema Internacional. Discurso que ganhou forças após os atentados às torres gêmeas em Nova Iorque e ao Pentágono em Washington DC (11 de setembro de 2001). O espetáculo criado pelo grupo, a atenção da mídia e os discursos do então Presidente W. Bush ajudaram a criar a percepção de terrorismo como um problema de segurança internacional. Nesse sentido, a partir de sua aceitação, as autoridades passaram a agir de modo a conter a ameaça terrorista transnacional, intensificando a segurança e as medidas de vigilância. Tem-se aqui, que isso pode ser visto em especial no que tange a organização de megaeventos.

Assim, pretende-se nessa seção analisar a relação entre megaeventos e o terrorismo transnacional. Acredita-se que a partir disso, poder-se-á entender a grande mobilização de recursos destinados a contenção do terrorismo transnacional quando da realização de megaeventos, mesmo que o país a sediar o evento não apresente um histórico de combate e que a sua população não perceba o terrorismo como ameaça iminente.

Megaeventos e o Terrorismo Transnacional

Pouco se escreveu procurando definir com exatidão o que são megaeventos e não há consenso sobre quais as características um evento deve ter para ser entendido como tal. No entanto, é possível se observar alguns pontos ressaltados na literatura como pré-requisitos para que um evento seja caracterizado como “mega”. Nesse sentido, este deve ser de *larga escala*, no sentido de envolver a participação direta (na organização ou comparecendo e participando fisicamente das atividades) ou indireta (utilização do evento como forma de promoção de alguma atividade particular, por exemplo, vendedores ambulantes, donos de restaurante, comerciantes locais, turistas, telespectadores, etc.) de um número considerável de

peçoas; deve ser realizado em um *curto e bem definido período de tempo*; deve atrair *grande interesse midiático* e ter *alcance para além das escalas local e nacional*; durante a realização dos eventos deve haver *modificações temporárias* (e quem sabe, permanentes) nas cidades-sede de modo a lidarem com as pressões logísticas que surgem em razão do grande contingente de pessoas atraídas; e por fim, deve potencialmente promover tanto *retorno econômico* (crescimento econômico) quanto *retorno simbólico* (melhora da imagem internacional) para o país ou cidade sede (CHEN; SPAANS, 2009; MILLER, 2008; TAVARES, 2011).

Pela dimensão dos megaeventos, em sua realização os organizadores se veem tendo que lidar com diversos tipos de riscos (boicotes, gastos excessivos, falhas operacionais, desastres naturais, guerra, desordem pública, doenças, terrorismo, dentre outros) e organizar o evento em resposta à ameaça potencial que estes representam. Aqui, se entende como risco as ameaças e o sentimento de insegurança trazido pela intensificação da modernidade. Isto é, como a percepção da ameaça que determinado objeto, ideia, indivíduo e/ou grupos de indivíduos ou qualquer elemento da realidade traz para nossa segurança e integridade física e mental. São perigos que identificamos, confrontamos e tentamos, a qualquer custo, controlar (GIDDENS, 1998; ULTRICH, 1992).

Jennings (2011) categoriza os riscos intrínsecos a realização de megaeventos em duas dimensões: i) Internos-Externos, isto é, ou estão relacionados à organização do evento ou são independentes dela, mas podem, da mesma forma, afetar diretamente a realização do evento; ii) Nacionais-Transnacionais, quer dizer, ou são riscos inerentes à cidade ou país-sede, ou são riscos que ultrapassam as fronteiras da cidade ou país-sede.

Nesse sentido, a partir dessa categorização do autor, temos que o risco representado pelo uso do terror por algum grupo político durante a realização de megaeventos é externo a este (já que, apesar do mesmo ser utilizado como plataforma, o ato em si é independente a ele) e transnacional (no sentido de que todas as cidades e países são tidos como alvos em potencial). Além disso, a ameaça terrorista não é exclusiva do pós-9/11, apesar da percepção que se tem dela ter sido alterada. Por exemplo, entre os anos de 1972 e 2004, registraram-se cerca de 170 ataques terroristas a megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, o que representa em média cerca de cinco atentados por ano. Números que nos levam a

perguntar os motivos pelos quais grupos políticos veem megaeventos esportivos como atrativos para a realização de atos terroristas (GIULIANOTTI; KLAUSER, 2012; JENNINGS, 2011).

Grupos políticos ou atores individuais podem considerar megaeventos como plataformas atrativas para utilização do terror pelas características intrínsecas a eles. Ou seja, por proporcionarem certas facilidades logísticas para operacionalização dos atentados, como a dificuldade em identificar potenciais terroristas e inúmeras rotas de escape ao redor dos complexos esportivos e, ademais, por serem eventos de larga escala que atingem diretamente e/ou indiretamente bilhões de pessoas, onde também os atletas, espectadores e organizadores de diferentes nacionalidades estão reunidos, fato que gera grande atenção midiática. Por exemplo, os Jogos Olímpicos realizados em Londres, 2012, reuniu cerca de 11 mil atletas em 204 delegações e foi transmitido por cerca de 500 emissoras de televisão localizadas em 220 países, atingindo uma audiência de cerca de 5 bilhões de pessoas em todo o mundo (LONDON 2012 OLYMPIC GAMES, 2012; MILLER, 2008; TOOHEY; TAYLOR, 2008).

Nesse sentido, o comunicado do grupo palestino Setembro Negro após a realização de atentado terrorista à delegação de Israel nos Jogos Olímpicos de Munique, 1972, é um exemplo do por que grupos políticos e/ou atores individuais podem enxergar nos megaeventos a oportunidade de utilização do terror para levantar atenção para seus objetivos políticos particulares:

Na nossa avaliação, e tendo em vista os resultados atingidos, realizamos uma das maiores realizações de um grupo de comando Palestino. Uma bomba na Casa Branca, uma mina no Vaticano, a morte de Mao Tse-tung ou um terremoto em Paris, não teriam ecoado tanto na consciência de todos os homens do mundo como ecoou a operação em Munique. As Olimpíadas chamam o interesse e a atenção mais do que qualquer coisa no mundo inteiro. A escolha pelas Olimpíadas, pelo ponto de vista puramente propagandístico, teve sucesso de 100%. Foi como se tivéssemos pintado o nome da Palestina em uma montanha que pode ser vista nos quatro cantos da Terra (DERSHOWITZ *apud* TOOHEY; TAYLOR, 2008, p. 459-460, tradução nossa⁶).

6. In our assessment, and in light of the result, we have made one of the best achievements of Palestinian commando action. A bomb in the White House, a mine in the Vatican, the death of Mao Tse-tung, an earthquake in Paris could not have echoed through the consciousness of every man in the world like the operation at Munich. The Olympiad arouses the people's interest and attention more than anything else in the world. The choice of the Olympics, from the purely propagandistic viewpoint was 100% successful. It was like painting the name of Palestine on a mountain that can be seen from the four corners of the Earth.

O atentado de Munique é marcante para a história das Olimpíadas uma vez que traz à tona o risco relacionado ao terrorismo. As medidas de segurança feitas nessa ocasião se baseavam em outros eventos e focava principalmente na contenção de movimentos sociais por exemplo. A partir de Munique, a segurança dos Jogos Olímpicos subsequentes foi modificada radicalmente, já que atentou-se pela primeira vez para o risco de ataques terroristas. Essa lógica de ação é conhecida como o Princípio da Precaução, ou seja, tendo em vista uma exacerbação da consciência da existência de perigo em megaeventos, torna-se necessário pensar em estratégias para enfrentar esses possíveis riscos (TOOHEY; TAYLOR, 2008). Segundo Stern e Weiner, o Princípio da precaução é regido pelo entendimento de que

a ausência de evidência de risco não é evidência da ausência de risco, e que ao invés de esperar a evidência de dano ser demonstrada deve-se agir, o ônus da prova deve ser deslocado exigindo dos organizadores de um produto ou atividade de risco demonstrar que é seguro a sua realização, sob sujeição a restrições regulatórias ou proibição (STERN; WEINER *apud* TOOHEY; TAYLOR, 2008, p. 455, tradução nossa⁷).

Cabe destacar que tal lógica ficou evidente tanto nos Jogos Olímpicos posteriores aos Jogos de Munique, quanto em outros megaeventos esportivos como as Copas do Mundo, devido a uma maior demanda por segurança, aumentando os gastos em segurança e o orçamento das competições (TOOHEY; TAYLOR, 2008).

Depois dos atentados aos Jogos de Munique, outros ataques terroristas foram realizados em megaeventos esportivos, como o bombardeamento nas rotas de abastecimento durante a cerimônia de abertura nos Jogos de Barcelona (1992) e o ataque que deixou 2 mortos e mais de 100 feridos em Atlanta (1996). Apesar dessa mudança de percepção do risco com o atentado em Munique, o princípio da precaução tem sido aplicado principalmente após os atentados de 11 de setembro em Nova Iorque. Como já foi explicado anteriormente, de forma geral, o terrorismo passou por um processo de securitização a partir do ocorrido. Apesar de não haver ligação com megaeventos esportivos, o 11 de setembro mudou a forma como se percebe essa ameaça e a forma de combate a ela. Sendo

7. The absence of evidence of risk is not evidence of the absence of risk, and that rather than waiting for evidence of harm to be demonstrated before acting, the burden of proof should be shifted to require sponsors of a risky product or activity to demonstrate that it is safe or else be subject to regulatory restriction or ban.

assim, dentro dos megaeventos houve também uma securitização do risco terrorista que modificou a precaução a esses ataques potenciais. Eventos de grandes escalas trouxeram a necessidade de ver esse risco como algo que vai além das fronteiras nacionais. Não é responsabilidade apenas do país ou cidade-sede criar medidas de segurança e, sim, de todo o sistema internacional, que deve agir cooperativamente na segurança desses eventos (TOOHEY; TAYLOR, 2008; GIULIANOTTI; KLAUSER, 2012).

Desde 1890 até aproximadamente 1930 os riscos dos Jogos Olímpicos eram relacionados à ideia de segurança financeira, contornados através de contribuições privadas. A partir da década de 1930 o Estado ganhou um papel mais ativo na execução desses jogos, principalmente em relação a infraestrutura, segurança e financiamento. Um exemplo dessa mudança foram os Jogos de Berlim em 1936, controlado totalmente pelo governo Nazista que financiava os recursos materiais e humanos. A participação do Estado continuou forte, porém, a partir do atentado de 11 de setembro esse envolvimento estatal direcionou ao que chamamos de gestão de risco. Enquanto os Jogos de Barcelona em 1992 teve um investimento de 66,2 milhões de dólares em segurança, em Atenas, 2004, foram aplicados apenas 1,85 bilhões de dólares e Pequim (2008), um pouco mais acima, 6,5 bilhões. Apenas observando esse aumento exponencial dos orçamentos em segurança, já é perceptível a mudança de visão e importância dada a esta área. Em Atenas cerca de 70 mil policiais e forças armadas fizeram a segurança da cidade e, em Londres (2012), 10% da mão-de-obra policial do Reino Unido foi despendida para conduzir a segurança (JENNINGS, 2011; TOOHEY; TAYLOR, 2008).

A securitização dos jogos levou a uma cooperação internacional na área de segurança. Essa cooperação entre os Estados se dá não só a troca de informações, mas também no tratamento delas entre as agências de inteligência, através do compartilhamento de tecnologias militares e até mesmo o envio delas a outros Estados. Isso ocorreu, por exemplo, em Atenas quando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o governo estadunidense orientaram e apoiaram materialmente (com bens e recursos) o governo grego, bem como em Pequim (GIULIANOTTI; KLAUSER, 2012; JENNINGS, 2011).

Além dos programas de Segurança Olímpica ganharem mais notoriedade, existe também uma mudança do controle interno.

É comum ver alterações nas legislações, diminuindo, de certa forma, as liberdades individuais, criação e aplicação de estratégias antiterroristas, principalmente em países sede que não detinham um aparato conceitual sobre terrorismo no ordenamento jurídico. Existe ainda uma mobilização em relação ao planejamento urbano, podendo haver uma militarização da área urbana, incumbência da segurança municipal. Destarte, percebendo que o risco em megaeventos também se concretiza fora do evento em si, todo o país passa por uma mobilização de segurança (GIULIANOTTI; KLAUSER, 2012; JENNINGS, 2011). Dessa forma, inferimos que, como apontado por Giulianotti e Klauser (2012), após os atentados de 11 de setembro, as investidas de segurança, principalmente as contraterroristas, passaram ocorrer local, nacional, transnacional e globalmente.

Por fim, é importante salientar que o risco nos grandes eventos e também a utilização do princípio de precaução são de certa forma influenciados pela percepção da população sobre este risco. Por conseguinte, na medida em que existe uma grande mobilização midiática em torno desses assuntos, esta pode “criar” /ou legitimar uma ameaça de segurança. Na verdade, ou ela cria a percepção dessa ameaça aumentando as demandas ao Estado concernentes à prevenção de um ataque potencial, ou legitimam (reconhecem) a prioridade estatal em investir na segurança de um megaevento. Mesmo em Estados que não possuem um histórico de ataques, ou não são considerados grandes alvos de ataques terroristas e que, por isso, não possuem uma percepção da população sobre tais riscos, ainda assim haverá uma mobilização grande em torno da segurança do evento, uma vez que a ameaça do terrorismo não se limita às escalas local e nacional (TOOHEY; TAYLOR, 2008). Tendo-se realizada uma explanação acerca da relação entre o terrorismo transnacional e a realização de megaeventos, será agora analisada a situação do Brasil em face ao terrorismo transnacional e em contexto da realização de megaeventos na segunda década do século XXI.

O Brasil em face ao terrorismo transnacional

a preocupação com o terrorismo por parte do Brasil possui diferentes facetas. Inicialmente, verificamos que essa prática nunca foi uma preocupação tão presente no país, sendo, como analisado por Cunha (2010), uma temática de baixa prioridade na agenda

nacional. As divergências aparecem, principalmente, por conta da acusação internacional de que alguns grupos e organizações criminosas internas no Brasil são terroristas como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho. No entanto, o governo brasileiro não analisa essas ameaças internas como terrorismo, de modo que a preocupação com o terrorismo se prenda mais àqueles grupos que utilizam do terrorismo internacionalmente, e é esse ponto de vista que levaremos daqui em diante (CUNHA, 2010).

A política externa brasileira e as ações de política interna contra o terrorismo se baseiam em assimilar a produção jurídica de combate ao terrorismo que é produzida nos grandes fóruns internacionais (CUNHA, 2010). Isso é feito pelo fato de que o Brasil, apesar de não ser um *alvo tradicional* de ataques terroristas, nutre relações amigáveis com países que o são - como EUA, França, Reino Unido -, e, com isso, possui diversas entidades e organizações desses Estados, que podem ser alvos desses ataques, como as embaixadas, consulados e empresas multinacionais. Essa situação se intensifica quando levamos em consideração a situação estabelecida no início do artigo de que o objetivo das atividades terroristas é o de atingir um alvo que não são as vítimas imediatas daquele ataque, que, normalmente, são civis inocentes (LUTZ; LUTZ, 2007). Nesse sentido, a crescente preocupação das autoridades brasileiras em adotar medidas de contraterrorismo, está atrelada ao fato do Brasil ter sido e estar sendo país-sede de diversos megaeventos internacionais nessa década.

No II Encontro de Estudos Terrorismo, Eugênio Diniz (2004), discute num artigo a possibilidade de ocorrer atentados terroristas no Brasil. O texto traz considerações relevantes para que possamos entender as possibilidades desses acontecimentos no Brasil. O raciocínio de Diniz (2004) se baseia na análise de ataques da Al-Qaeda à Argentina, país que, teoricamente e *a priori*, não teria motivos para ser atacado também. Após esse exercício, ele aborda mais diretamente a questão do Brasil, e conclui que: 1) o Brasil tem em seu território diversas representações de *alvos tradicionais* de grupos terroristas; 2) a baixa probabilidade de ocorrência pode levar à uma maior vulnerabilidade; 3) o Brasil pode ser alvo de ataques terroristas; 4) o Brasil pode conter células terroristas adormecidas (DINIZ, 2004).

É importante ressaltar que esse artigo foi publicado em 2004, com isso, diversas questões não foram contempladas, todavia há literatura suficiente e atualizada para continuarmos nossa análise.

O posicionamento político do país não sofreu mudanças tão substanciais, e nada aconteceu para que o Brasil passasse a ser um alvo prioritário de grupos terroristas transnacionais. Desde 2004, no entanto, a possibilidade de terrorismo no território brasileiro ganhou outro olhar por motivações externas. Do ano de 2013 à 2016, o Brasil foi país-sede de pelo menos três megaeventos internacionais: a Copa das Confederações (junho/2013), a Jornada Mundial da Juventude (julho/2013), a Copa do Mundo FIFA (junho e julho/2014) e será também das Olimpíadas (julho e agosto/2016). A preparação do Estado para receber esses eventos foi muito grande, com elevados investimentos em infraestrutura, na própria economia e no setor de segurança (BRASIL, 2012). Como havia sido comentado, a falta de probabilidade de o Brasil sofrer um ataque terrorista pode proporcionar um ambiente fértil para que grupamentos terroristas aproveitassem de uma baixa expertise no trato com ameaças de terrorismo internacional e da própria despreocupação da população que não ficaria vigilante frente a essas possibilidades. Esse posicionamento da população brasileira dialoga com a questão do risco, como já fora dissertado por Jennings (2011) nos tópicos anteriores. O fato de não ser um risco interno faz com que a população não se mobilize nem perceba os megaeventos como situações perigosas para atuação de células terroristas, uma vez que a criminalidade regular do Brasil é mais preocupante em detrimento da possibilidade de atentados terroristas (JENNINGS, 2011).

Na obra “A legislação brasileira de combate e prevenção ao terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro; limites, falhas e reflexões para o futuro” (LASMAR 2015), esse posicionamento despreocupado da população brasileira é trabalhado por Lasmar como um “negacionismo”, baseado nesse exercício de negar a existência e a probabilidade de se acontecer atividades terroristas no Brasil. Isso pode ser preocupante na medida em que pela característica transnacional do terrorismo, ele não se insere somente em uma localidade, sendo que, na verdade, o local pouco importa, mas sim se há condições de se atingir alvos estratégicos ali (LASMAR 2015).

Ao mesmo tempo, a mídia, ator funcional no processo de securitização de uma questão, também não enfoca tanto na possibilidade de que esses ataques possam ocorrer. A memória de ataques terroristas em grandes eventos, principalmente nas Olimpíadas (1972, 1996), é conhecida e não pode ser desprezada, entretanto, o contexto político onde aconteceram esses eventos e onde ocorrerão

os jogos não propiciam uma grande atenção midiática, o que contribui para a falta de atenção populacional. É notório que desde a Copa das Confederações (2013), um dos maiores eventos recepcionados pelo Brasil, as reportagens dos principais jornais internacionais tem focado mais a questão da criminalidade interna do país do que a possibilidade de ataques terroristas.

Medidas contraterroristas no Brasil

Serão colocadas agora as iniciativas empreendidas contra o terrorismo no país. Vê-se por parte das unidades subnacionais (estados e municípios) um forte esforço na contratação de especialistas em terrorismo e segurança de grandes eventos para capacitar as Forças Armadas e as polícias militares para lidar com a questão. A discussão em ambientes políticos institucionais também não pode ser ignorada. O Senado Federal organizou um seminário intitulado “Terrorismo e Grandes Eventos”, no qual os parlamentares discutiram a questão juntamente com acadêmicos e pessoas experientes na área levando diversos aspectos relevantes em consideração para a execução das Olimpíadas no Brasil (BRASIL, 2014).

A associação com outros países como os EUA também é forte. Através dos relatórios da *Federal Bureau Investigation* (FBI), a Polícia Federal estadunidense, o Brasil conseguiu compilar informações relevantes acerca do envolvimento de brasileiros residentes no Brasil com grupos terroristas, estas que muitas vezes datavam anos atrás. Aliás, também fora apostando nesses documentos atividades como “financiamento do terrorismo, recrutamento e redes de falsificação de documentos” (LASMAR, 2015, p.53). Os relatórios são fundamentais para as instituições brasileiras que tomam conta da segurança e das atividades de inteligência como a Polícia Federal e a Associação Brasileira de Inteligência Nacional (ABIN) estarem conscientes da realidade do país. Lasmar (2015, p.48), ainda reforça a necessidade destes em último de descobrir os chamados “ciclos de atividade terrorista” empreendidos pelas organizações terroristas para se organizar, que incorpora, além das atividades previamente mencionadas, “a radicalização e difusão de ideias, financiamento, treinamento logística, administração de recursos materiais”, dentre outros aspectos.

A capacitação requerida por diferentes agências traz outro aspecto à tona: as técnicas de combate ao terrorismo no Brasil são distintas e difusas, devido à uma falta de interação comum entre di-

ferentes órgãos. A ABIN faz o monitoramento ligado à inteligência, associada fortemente com órgãos internacionais como a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL); a Polícia Federal tem presença forte no que se refere aos movimentos migratórios no país e nas fronteiras; há também dentro dos estados as polícias militar e civil, que têm competências de proteção dos cidadãos que contemplam a possibilidade de ataques terroristas; há ainda as Forças Armadas que são utilizadas somente contra um inimigo externo. Além disso, há interações intersetoriais como empresas de vigilância e monitoramento financeiro, que, no tocante a essa temática, verificam a possibilidade de financiamento de atividades terroristas, questão que nem mesmo era explicitamente proibida no país até o início do ano de 2016, com a Lei Anti-Terrorismo, como será discorrido futuramente. Lasmar (2015, p.55) conclui que “o grande problema do atual desenho institucional é que este ecoa a falta de uma estratégia nacional de combate ao terrorismo articulada e consolidada”.

Essa falta de foco estratégico, no entanto, não pode excluir os grandes esforços que têm sido empreendidos no que tange a garantia para a segurança dos megaeventos sediados pelo Brasil na última década. Em 2012, na Rio +20, o país recebeu 57 Chefes de Estado, o que torna decisiva a ação de agências de inteligência para a contenção não só de atividades terroristas, mas de qualquer ação danosa à essas personalidades. Além disso, 30 mil pessoas de todas as partes do mundo estavam no país, o que poderia ser um certo incentivo para atividades terrorista. Nesse sentido, a ABIN trabalhou desde a definição do local de acontecimentos do evento até o pós-evento, em constante avaliação de risco de locais estratégicos durante a Rio +20. Ressalta-se também a interação com centros de inteligência estrangeiros, que contribuía para a vigilância do evento (ABIN, 2016a).

Já durante a Jornada da Juventude em 2013 o Rio de Janeiro contou com um efetivo de mais de 8000 policiais pelas ruas da capital, principalmente nos pontos centrais onde ocorriam as atividades do evento, contando também com o forte apoio logístico da ABIN (BOTTINO, 2013). Na Copa das Confederações houve um efetivo de 600 militares destinados exclusivamente à verificação de atividades terroristas. Todos os megaeventos esportivos que o país sediou tiveram um forte apoio da ABIN, de modo a contribuir para o desenvolvimento de uma certa expertise por parte da instituição. Houve constantes avaliações de risco, e ressaltam-se também

as Pesquisas para Credenciamento, que se tratavam de pesquisar todas as pessoas que necessitavam de credencial durante o evento para garantir que não se tratavam de uma possível ameaça à boa execução dos acontecimentos. (ABINb, 2016; STOCHERO, 2013)

Na Copa do Mundo tudo isso se intensificou. Além do público ser muito maior, havia estrangeiros espalhados por todo o Brasil, principalmente pelas cidades-sede, mas também havia as programações em cidades que não receberiam jogos. A mobilização deveria ser intensa. O texto do Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012), mostra que a divisão dos Eixos de Ação foi realizada a partir de um eixo de “Ameaças Externas”, outro de “Proteção de Portos, Aeroportos e Fronteiras”, e um terceiro eixo de “Ameaças Internas”. É interessante colocar como que o Governo Federal verificava o risco a partir dos relatórios produzidos pela ABIN com seu Sistema de Análise de Risco com Ênfase na Ameaça. Os pontos principais acordados foram: Crime Organizado, Distúrbios Cívicos/Torcidas Violentas, Crimes de natureza sexual, Criminalidade na Fronteira; Fenômenos da Natureza; Terrorismo e Organizações Extremistas; Outros crimes de menor porte como crimes cibernéticos. A ocorrência de ataques terroristas era vista com bastante receio no documento, colocada como a pior situação que poderia acontecer.

A ABIN teve diversas frentes de trabalho durante a Copa do Mundo, em esforço antes e após o evento. Dentre elas: Avaliação de Riscos, Rankings de Sensibilidade, Sensibilização dos Hotéis, Eventos Preparatórios, e as inúmeras capacitações, produção de 125 relatórios de análise de inteligência e de mídia, dentre outros. Durante o evento, as ações foram coordenadas pelo Centro de Inteligência Nacional que agregava as informações de cada um dos doze Centros de Inteligência Regionais, distribuídos pelas cidades-sede. Além disso, a agência contou com *spotters*, que faziam a investigação à paisana em locais estratégicos, verificando o andamento da segurança local. (ABIN, 2016c)

Em relação às Olimpíadas, já se sabe que um efetivo de 85 mil pessoas estará trabalhando na segurança do evento e, além do desenvolvimento de todo um conhecimento prático na Copa do Mundo, muitos recursos foram gastos em capacitação e treinamentos desses profissionais. Somente dentro das Forças Armadas, 38 mil militares estarão engajados durante a realização dos Jogos. Segundo Ademir Sobrinho, chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, as

experiências anteriores se mostram fundamentais para o desenvolvimento da proteção do território durante as Olimpíadas, pois com elas “fomos aperfeiçoando a nossa integração com os órgãos de segurança pública e com a Agência Brasileira de Inteligência.” (BRASIL, 2016). Os esforços não são tímidos, de modo que, mesmo em um cenário austero de corte de verbas em diversos setores do país, a verba das Forças Armadas para as Olimpíadas não será reduzida (BASTOS, 2016; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016; SENADO FEDERAL, 2016).

Através do Plano Estratégico de Segurança Integrada (PESI), que especifica o planejamento de segurança durante os jogos, o país se propôs a trabalhar em um eixo triplo de Segurança Pública, Inteligência e Defesa, articulando essas forças para a garantia do bom desenvolvimento do evento. Como já apresentado, o combate ao terrorismo no país não é centralizado, sendo assim, deve estar bem engendrado para gerar resultados positivos, criando, inclusive, uma “cultura de integração e cooperação interagências”, que já tem sido alimentada a partir dos outros eventos que o país sediou. Dentre o Programa de Ação da agência para os Jogos, envolvem atividades como Avaliação de Risco, Observadores de Inteligência, Cooperação Internacional e Prevenção ao Terrorismo, de maneira mais específica. (ABIN, 2016d)

Durante os Jogos, é possível que haja bloqueio de sinal de aparelhos de radiocomunicação, desde que devidamente justificado e apresentado à Agência Nacional de Telefonia (ANATEL). Essa possibilidade traz uma discussão importante para pensar a execução de grandes eventos no Brasil. Como colocado anteriormente, as Forças Armadas não podem ser utilizadas em resposta à própria população. A única possibilidade de que elas se engendrem em atividades que tocam a segurança pública é para conquistar a “Garantia da Lei da Ordem”. O texto que versa sobre a Garantia da Lei da Ordem é bastante delicado e traz conceituações prévias para poder se estabelecer do que será tratado, de modo a abrir menos precedentes à abusos por parte do Estado. No caso, são consideradas Forças Oponentes (F Opn) aquelas “pessoas, grupos de pessoas ou organização cuja atuação comprometa a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio”, e ameaças são aqueles “atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio, praticados por F Opn previamente identificadas ou pela população em geral” (BRASIL, 2013, p. 15).

Por fim, no começo de 2016, a presidente Dilma Rousseff sancionou a chamada “Lei Antiterrorismo 13.260/2016”, que levantou um imenso debate dentro da sociedade brasileira. Uma das grandes dificuldades de se abordar o terrorismo no país é a indefinição do tema, e a definição que ficou estabelecida é ainda muito ambígua, e pode carregar diferentes interpretações, sendo questionada principalmente pelos movimentos sociais. É importante colocar que não foi a proximidade das Olimpíadas que foi o principal motivador dessa ação. O chamado Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FAFT) há algum tempo já cobrava do Brasil um posicionamento contra o financiamento terrorista, que antes não era abordada. A pressão se intensificou quando o grupo ameaçou colocar o Brasil como um país de alto risco para se fazer transações financeiras (COSTA, 2015).

Nota-se, portanto, um forte esforço brasileiro para garantir a segurança contra o terrorismo nos megaeventos internacionais que o país tem sediado. A probabilidade de que o Brasil possa ser atacado por grupos terroristas existe, e há muito tempo, mas esta reside somente no campo da probabilidade. Entretanto, não é possível que se trabalhe somente com as baixas probabilidades e, assim, não tomar nenhuma medida de proteção. No caso, mesmo com pouca percepção de risco por parte da população, o governo tem investido muitos recursos na segurança para esses eventos, justificado pela presença de delegações e populações de todo o mundo, somado à atenção midiática desses eventos justificam tais gastos por parte do governo brasileiro.

Considerações finais

O Brasil não se coloca e nem se percebe como um alvo tradicional de ataques terroristas. Além disso, não se discute frequentemente o risco de um atentado no país, já que não há na população uma percepção da ameaça e nem um discurso mais acalorado por parte do Estado. No entanto, nos últimos anos, como exposto na última seção do artigo, houve uma busca maior pela promoção de medidas de segurança contraterroristas e a criação de leis de combate ao terrorismo, tal como a Lei Antiterrorismo 13.260/2016.

Há, como apontado anteriormente, uma vasta literatura que discorre sobre a relação entre a realização de megaeventos e a possibilidade de atentados terroristas. Em especial, após 11 de Setembro

é notório o aumento do percentual gasto em medidas de segurança e o urgir da sociedade internacional pela contenção do risco em megaeventos realizados em todo o mundo. Seja nos Jogos Olímpicos Atenas/2004, Pequim/2008 e Londres/2012 ou na Copa do Mundo na Alemanha/2006, na África do Sul/2014 e no Brasil/2016, se preocupou muito mais com a promoção da segurança tanto para as delegações quanto para o público em geral durante a realização dos jogos. Até mesmo foi discutida a possibilidade de algumas delegações não enviarem atletas aos megaeventos supracitados pela preocupação com o risco apresentado pelo terrorismo transnacional.

Assim, é possível compreender a maior preocupação do governo brasileiro em torno do risco de terrorismo transnacional como uma resposta as demandas da sociedade internacional pela promoção de uma maior segurança em torno da realização dos megaeventos no país. O alvo, em todo caso, não seria diretamente o Brasil (apesar da ação ser realizada em território brasileiro). Grupos políticos podem usar o terror nos megaeventos (prática desterritorializada) como estratégia para consecução de seus objetivos particulares (territoriais) em outras localidades. Nesse sentido, é posto em prática o princípio da precaução, já que o governo brasileiro tem demonstrado à sociedade internacional que é seguro participar dos megaeventos no Brasil.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. **Rio +20**. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/grandes-eventos/rio20/>>. Acesso em: 15 Maio 2016a

_____. **Pesquisa para Credenciamento I Copa das Confederações 2013**. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/grandes-eventos/copa-das-confederacoes/pesquisa-para-credenciamento/>>. Acesso em: 15 Maio 2016b

_____. **Copa do Mundo FIFA 2014**. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/grandes-eventos/copa-do-mundo/>>. Acesso em: 15 Maio 2016c

_____. **Plano Estratégico de Segurança (PESI) I Rio 2016**. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/grandes-eventos/olimpiadas-rio-2016/plano-estrategico-de-seguranca-integrada-pesi/>>. Acesso em: 15 de Maio 2016d

ALFARO-GONZÁLEZ et al. *Lone Wolf Terrorism*. **Georgetown Security Studies**. 2015. Disponível em: <<http://georgetownsecuritystudiesreview.org/wp-content/uploads/2015/08/NCITF-Final-Paper.pdf>>. Acesso em 12 maio 2016.

BASTOS, Alexandre. **Jogos Olímpicos terão 85 mil homens em esquema de segurança, diz Defesa**. Globo, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/03/jogos-olimpicos-terao-85-mil-homens-em-esquema-de-seguranca-diz-defesa.html>>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. **Defesa e Segurança: Forças Armadas contarão com 28 mil militares nos jogos Rio 2016**, Brasília, 9 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/03/forcas-armadas-contara-com-38-mil-militares-nos-jogos-rio-2016>>. Acesso em: 15 Maio 2016

BRASIL. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem. Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrina-militar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf> Acesso em: 15 maio 2016.

BRAZIL, you are our next target: ' How serious is ISIS's latest threat? **Al Arabya English**, 2012 Disponível em:

<<http://english.alarabiya.net/en/perspective/features/2016/04/16/Brazil-sees-rising-threat-from-ISIS-says-intelligence-agency.html>>. Acesso em: 10 maio 2016.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Introduction*. BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998. Capítulo 1, p.3-20

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CHEN, Yawei; SPAANS, Marjolein. *Mega-Event strategy as a tool of urban transformations: Sydney,s experience*. In: **4th International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU): The New Urban Question – Urbanism beyond Neo-Liberalism**. Amsterdam/Delf, 2009. Disponível em: <http://www.didatticacoris.uniroma1.it/materiali/12.12.23_Chen%20Spaans%20Mega%20event%20strategy%20as%20a%20tool%20of%20urban%20transformation.pdf> Acesso em: 12 maio 2016.

COSTA, Maurício K. B. de. Os Limites da Lei Antiterrorismo no Brasil, por Maurício Kenyatta Barros da Costa. **Mundorama**, 2015. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2016/03/15/os-limites-da-lei-antiterrorismo-no-brasil-por-mauricio-kenyatta-barros-da-costa/>>. Acesso em: 10 maio 2016

CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e política externa brasileira: após o 11 de setembro**. Fundação Alexandre Gusmão: Brasília, 2010. Disponível em:<http://funag.gov.br/loja/download/617-Terrorismo_Internacional_E_Politica_Externa_Brasileira_Apos_O_11_De_Setembro.pdf> Acesso em: 10 maio 2016.

DEFESA E SEGURANÇA... **Defesa e Segurança: Forças Armadas contarão com 28 mil militares nos jogos Rio 2016**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/03/forcas-armadas-contara-com-38-mil-militares-nos-jogos-rio-2016>>. Acesso em: 15 Maio 2016

DINIZ, Eugênio. Considerações sobre a Possibilidade de Atentados Terroristas no Brasil. In: Biblioteca da Presidência. **II Encontro de Estudos: Terrorismo**. Brasília, 204, p.15-46. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/gabinete-de-seguranca-institucional/secretaria-de-acompanhamento-de-estudos-institucionais/ii-encontro-de-estudos-terrorismo>> Acesso em: 10 maio 2016.

DOMINGUES, Frei Bento. Quem são os Zelotas? **Público**, Lisboa, 3 fev. 2014. Disponível em: <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/quem-sao-os-zelotas-1625784>> Acesso em: 18 maio 2016.

ELBAGIR, Nima; NAIK, Bharati; ALLAL, Laila. **Why Belgium is Europe's front line in the war on terror**. Disponível em: < <http://edition.cnn.com/2016/03/21/europe/belgium-terror-fight-molenbeek/> > Acesso em: 15 Maio 2016

ELIGON, John; COOPER, Michael. *Blasts at Boston Marathon Kill 3 and Injure 100*. 15 abr. 2013. **The New York Times**. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2013/04/16/us/explosions-reported-at-site-of-boston-marathon.html?_r=1>. Acesso em: 12 maio 2016.

GIDDENS, Anthony. *Risk society: The context of British politics*. In FRANKLIN, J. (Ed.). **The politics of risk society**. Cambridge: Polity Press, 1998, Cap. 2, p.23-34. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=MCDo_v4HHRUC&pg=PR7&lpg=PR7&dq=he+politics+of+risk+society&source=bl&ots=EOuXK6_jXV&sig=6maSp25pszuI9YxAsGxAGCNp0&hl=pt--BR&sa=X&ved=0ahUKewjgq-nj6OHMAhXGj5AKHacAAVAQ6AEIUADAG#v=onepage&q=he%20politics%20of%20risk%20society&f=false> Acesso em: 10 maio 2016.

GIULIANOTTI, R.; KLAUSER, F. *Sport mega-events and 'terrorism': a critical analysis*. In: LOUGHBOROUGH UNIVERSITY INSTITUTIONAL REPOSITORY. **International Review of the Sociology of Sport**, Loughborough, 2012, p.307-323. Disponível em: <<https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/15664/1/Sport%20mega-events%20and%20Terrorism%20-%20A%20critical%20analysis.pdf>> Acesso em: 10 maio 2016.

HESFORD, Wendy; SCHELL, Eileen. *Configurations of Transnationality: Locating Feminist Rhetorics*. **CollegeEnglish**, v. 70, n. 5, p. 461-470, maio 2008. Disponível em: <<http://www-jstor-org.ez93.periodicos.capes.gov.br/stable/pdf/25472283.pdf?acceptTC=true>>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

HOFFMAN, Bruce. Defining Terrorism. In: HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. Nova York: Columbia University Press, 2006. Cap.1, p.1-41. Disponível em: <<https://books.google.nl/books?id=RSzyEx4do48C&hl=pt-BR>> Acesso em: 09 maio 2016.

JENNINGS, Will. *Governing the Games in an Age of Uncertainty: the Olympics and organisational responses to risk*. In: RICHARDS, A; FUSSEY, P; SILKE, A. (Orgs.). **Terrorism and the Olympics: Major Event Security and Lessons for the Future**. Londres: Routledge, 2011. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=09KsAgAAQBAJ&pg=PT41&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false> Acesso em: 10 maio 2016.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A ação terrorista Internacional e o Estado: Hegemonia e Contra-Hegemonia nas Relações Internacionais**. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). **Terrorismo e direito: os impactos na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 427-446.

_____, A legislação brasileira de combate e prevenção ao terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000100047> Acesso em: 10 maio 2016.

LONDON 2012 Olympic Games: Global Broadcast Report. Londres: Sponsorship Intelligence, 2012. Disponível em: <http://www.olympic.org/Documents/IOC_Marketing/Broadcasting/London_2012_Global_%20Broadcast_Report.pdf> Acesso em: 10 maio 2016.

LUTZ, Brenda; LUTZ, James. Introduction. In: COLLINS, Alan (Ed.). **Contemporary Security Studies**. Oxford: Oxford Press, 2007. Introdução, p.290-310.

MILLER, John; VELTRI, Frank; GILLENINI. *Spectator Perception of Security at the Super Bowl After 9/11: Implications for Sport Facility Managers*. **The Smart Journal**, Vol. 4, Issue 2, p.16-25, Spring/Summer 2008. Disponível em: <<http://www.thesmartjournal.com/superbowl.pdf>> Acesso em: 10 maio 2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Defesa utilizará experiência da Copa do Mundo para segurança dos Jogos Olímpicos Rio 2016**. 18 jul. 2016 Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/13204-defesa-utilizara-experienca-da-copa-do-mundo-para-seguranca-dos-jogos-olimpicos-rio-2016>>. Acesso em: 11 maio 2016.

_____. Portaria Normativa Nº 3.461/MD, de 19 de Dezembro de 2013, que dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem. **Diário Oficial da União**, nº 247, Brasília-DF, 20 dez. 2013, p.70.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/PlanejamentoEstrategicoSESGE%20\(2\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/PlanejamentoEstrategicoSESGE%20(2).pdf)> Acesso em: 10 maio 2016.

PAYNE, Ed. *Paris Terror Attacks: Where are we now?* **CNN**. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2015/01/15/europe/charlie-hebdo-france-attacks/index.html>>. Acesso em: 15 maio 2016

SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1, Brasília, 2012. *Securitização do terrorismo e a produção de insegurança: A experiência da segunda Guerra do Iraque*. Brasília: Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vc0VKbupHSUJ:www.seminariopos2012.abri.org.br/arquivo/download%3FID_ARQUIVO%3D513+&cd=1&hl=pt=-BR&ct=clnk&gl-br>. Acesso em: 18 maio 2016.

SIMON, Jeffrey. **Lone Wolf Terrorism: Understanding the Growing Threat**. In: RICHMAN, Aaron; SHARAN, Yair (org.). **Lone Actors – An Emerging Security Threat**. IOS Press, 2015, p. 3-11. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=M-QxRCwAAQBAJ&pg=PA72&lpg=PA72&dq=terrorism+lone+wolf+boston&source=bl&ots=w6b5pvl2dr&sig=dORZzSlp8uYBUYeNigir8V7Obj0&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiV37Sw_eDMAhVED5AKHf_MDA8Q6AEIXTAI#v=onepage&q=terrorism%20lone%20wolf%20boston&f=false>. Acesso em: 10 maio 2016.

SOUZA, Matheus; VILELA, Pedro. O Estado Islâmico, os ataques a Paris e o terrorismo transnacional. Belo Horizonte: **Conjuntura Internacional**, 15 dez. 2015. Disponível em: <<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2015/12/15/o-estado-islamico-os-ataques-a-paris-e-o-terrorismo-transnacional/>>. Acesso em: 05 maio 2016.

SPADANO, Lucas E. F. A. .A complexidade do terrorismo transnacional contemporâneo. **Revista Fronteira**, Belo Horizonte, v.3, n.4, p.63-81, jun. 2004. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-80kCSYDgPM-J:periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/download/5067/5139+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em: 18 abr 2016.

STOCHERO, Tahiane. Exército terá 600 militares contraterrorismo nas Confederações. **Globo**, 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/04/exercito-tera-600-militares-contra-terrorismo-nas-confederacoes.html> > Acesso em: 10 maio 2016.

TAVARES, Otavio. Megaeventos Esportivos. **Movimento**, Porto Alegre, v.17. No.3, p. 11-35, julho/setembro 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/23176>> Acesso em: 12 maio 2016.

TOOHEY, Kristine; TAYLOR, Tracy. *Mega-Events, Fear and Risk: Terrorism at Olympic Games*. **Journal of Sport Management**, 22, pp. 451-469, 2008. Disponível em: <<http://journals.humankinetics.com/AcuCustom/Sitename/Documents/DocumentItem/15948.pdf>> Acesso em: 10 maio 2016.

TSNARNAEV É CONDENADO à morte por atentados na maratona de Boston. 15 maio 2015. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/05/tsarnaev-e-condenado-morte-por-atentados-na-maratona-de-boston.html>>. Acesso em: 14 maio 2016.

ULRICH, Beck. **Risk Society**. Londres: Sage, 1992.

VERBAS DAS FORÇAS armadas para segurança das Olimpíadas não serão cortadas, diz ministro. **SENADO FEDERAL**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/04/verbas-das-forcas-armadas-para-seguranca-das-olimpiadas-nao-serao-cortadas-diz-ministro>>. Acesso em: 15 Maio de 2016.

A estratégia húngara de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID): uma análise histórica

The Hungarian Strategy of International Cooperation for Development (ICP): a historical analysis

Juliana Momenti Ferreira
Roger Alves Marinho

Resumo

Esse artigo procura apresentar as diretrizes das políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) da Hungria, e como a herança histórica e o posicionamento geográfico do país impactam em suas preferências ao definir suas políticas e países parceiros de CID. Por meio de uma análise histórica, discute-se o papel das transições políticas e econômicas vivenciadas pelo país, principalmente no último século. Assim como uma abordagem do enquadramento geográfico da Hungria revela seu passado compartilhado com os países vizinhos, na região do Leste Europeu.

Palavras-chave: Hungria; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; história húngara; transição política e econômica.

Abstract

This paper aims to present the guidelines for International Cooperation policies for Development (ICD) of Hungary, and how its historical heritage and the geographic position of the county may have an impact on its preferences to determine its ICD policies and partners country. Through a historical analysis, the paper discusses the role of political and economic transitions experienced by the country, especially in the last century. By an approach of the geographical location of Hungary, it reveals its shared past with neighboring countries of Eastern Europe.

Key words: Hungary; International Cooperation for Development (ICD); Hungarian history; Political and economic transition.

Introdução

A ideia da importância do desenvolvimento dos países mais pobres passou a ser parte significativa da agenda internacional no pós-segunda guerra. Um marco importante dessa dinâmica foi o discurso de posse de Truman em 1949, então presidente dos Estados Unidos da América (EUA). Truman disse que era hora de inaugurar uma nova era de prosperidade internacional, trazendo aqueles Estados que estavam à margem do processo modernizador para dentro dessa dinâmica, com a ajuda dos países desenvolvidos. Ainda em seu discurso o ex-presidente destacou dois importantes pontos para a dinâmica das políticas de auxílio ao desenvolvimento, o primeiro foi propor a ajuda técnica e científica como medidas para promover o desenvolvimento dos países, o segundo foi a introdução, pela primeira vez, da dicotomia entre países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” (SANTOS FILHO, 2005).

Essa estratégia de política externa estava atrelada ao contexto da bipolaridade em que a descolonização de vários países do continente africano e asiático intensificaram a corrida por zonas de influência entre as duas superpotências, Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Assim como os Estados Unidos a União Soviética, no começo da década de 1950, passou a utilizar políticas de incentivo ao desenvolvimento desses países como forma de obter influência. É importante destacar que por mais que ambas as superpotências adotassem a ideia do desenvolvimento atrelada a evolução das sociedades tradicionais para modernas, cada um adotava um método de implementação das políticas de desenvolvimento de acordo com seu padrão ideológico – capitalismo / socialismo (SANTOS FILHO, 2005) (CURADO, 2014).

Se fizermos uma análise histórica dos meados do século XX, notaremos um montante enorme de publicações, estudos, discursos e pesquisas acerca da temática desenvolvimentista. Foi nesse momento também que organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, começou a operar. Por meio de seus órgãos e agências a ONU passou a disseminar e fomentar condições técnicas, normativas, financeiras, além da ideia da cooperação e da necessidade do processo de desenvolvimento dos países mais pobres (SANTOS FILHO, 2005).

Com o passar das décadas, especialmente com o fim da Guerra Fria – final da década de 1980 – houve um esvaziamento do en-

tendimento tradicional do que viria a ser desenvolvimento, assim como do fim da utilização estratégica dessas políticas para angariar aliados. Uma das consequências desse fato foi a criação e discussão, inclusive na agenda internacional, de outras categorias de desenvolvimento, que não abarcassem apenas a esfera econômica, mas como por exemplo, a ideia de desenvolvimento humano e sustentável (SANTOS FILHO, 2005).

É justamente, nesse contexto pós-Guerra Fria, que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) surge, em grande medida como um instrumento de resposta a esses novos desafios. Em um mundo cada vez mais globalizado, a necessidade de igualdade entre os países e os povos, assim como a melhoria do desenvolvimento humano, erradicação da pobreza e fome, desenvolvimento sustentável se colocam como algo fundamental. Nesse contexto a CID abrange o conjunto de ações de atores públicos e privados, de diferentes países com o intuito de impactar nessa realidade, diminuindo esses indicadores, cooperando para um equilíbrio social e econômico, contribuindo dessa forma para um cenário internacional mais estável, pacífico e seguro (AYLLÓN, 2006).

Dessa forma, a CID abarca uma quantidade grande de áreas que os países podem implementar políticas cooperativas. Segundo Ayllón (2006), os instrumentos e destinos da CID estão divididos em Cooperação Econômica, Preferências Comerciais (eliminações de barreiras), Ajuda Financeira, Assistência Técnica, Ação Humanitária e Cooperação em Ciência e Tecnologia. Desse modo, pode-se fazer políticas de cooperação que impactem em áreas como saúde, educação, indústria, segurança e administração pública, infraestrutura, entre outras.

No entanto, quanto a definição do termo “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”, Ayllón (2006:9) destaca que não existe uma definição única

Como conceito, ele tem experimentado sempre mudanças, em função do pensamento, das políticas e dos valores presentes nas relações Norte-Sul, e dos acontecimentos históricos que influenciaram decisivamente na sua interpretação. Sendo assim, em termos gerais, simples e ideais, a cooperação ao desenvolvimento pode ser entendida como um conjunto de intervenções de caráter internacional orientada à troca de experiências e recursos entre os países do Norte e do Sul para atingir metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e responsabilidade.

Cabe destacar, no entanto que, segundo Keohane (1989), nem toda cooperação envolve altruísmo entre as partes envolvidas. É certo supormos que existe uma noção internacional sobre o dever e o compromisso das nações com o desenvolvimento e a igualdade dos povos, no entanto mesmo esse critério não está livre do interesse do Estado. Essa perspectiva faz uso do pressuposto da racionalidade instrumental dos atores, ou seja, eles buscarão maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas. Isto demonstra que mesmo em agendas onde esses atores estão predispostos a cooperar, como por exemplo saúde, educação, infraestrutura, entre outras, sempre existirá um conflito em relação a coordenação dessas políticas (MARTIN, 1992).

É com base nesse pressuposto, de que a cooperação envolve interesse entre os atores e que esses, por sua vez, são dotados de racionalidade instrumental, que esse artigo irá se sustentar. O objetivo desse estudo é fazer uma análise do sistema húngaro de Cooperação para o Desenvolvimento. Faremos um levantamento da história recente do país, assim como de seu posicionamento político na região do Leste Europeu, desse modo pretendemos identificar como esse legado tende a impactar na formulação de suas políticas de CID.

O entendimento inicial desse artigo é o de que o passado do país importa quando se quer entender a dinâmica de suas políticas de cooperação. A Hungria prioriza países para cooperar que trarão algum retorno econômico para sua região, como a intensificação do comércio, por exemplo. Além disso o país procura propor cooperação em áreas onde possui maior *expertise*, áreas como administração pública, por exemplo, onde historicamente o país teve a necessidade de desenvolver aprendizado, fazendo uma série de reformas e adequações, sejam elas devido ao fim da União Soviética, da necessidade de inserção na dinâmica liberal capitalista na década de 1990, ou depois com a entrada na União Europeia em 2004.

Com o objetivo de organizar melhor as ideias contidas nesse artigo, o mesmo foi dividido em três partes. A primeira contém um modelo analítico sobre cooperação internacional, capaz de auxiliá-nos melhor no entendimento das políticas húngaras de cooperação. A segunda contém o levantamento histórico do país, perpassando as transições políticas e econômicas que o mesmo enfrentou, especialmente durante o século XX até sua entrada na União Europeia em 2004. A terceira parte, por sua vez, discute acerca dos

padrões de cooperação da Hungria, as áreas de cooperação, planos e estratégias do mesmo.

Cooperação internacional: um modelo de análise

Com o objetivo de construir um modelo capaz de dar embasamento teórico e analítico para os processos de transformação e as estratégias de cooperação da Hungria, essa primeira parte do artigo expõe algumas das principais contribuições teóricas da área de Cooperação Internacional. No entanto, é importante destacar que não é a intenção aqui fazer uma revisão aprofundada da literatura da área.

Um dos marcos iniciais na literatura sobre Cooperação Internacional foi o trabalho de Keohane (1984) em *After Hemony*. O autor faz uso do pressuposto da escolha racional - em que impera a lógica da maximização de ganhos em detrimento dos custos - para demonstrar que mesmo os atores Estatais agindo puramente de modo egoísta e racional, como postulam os teóricos da corrente realista das Relações Internacionais, a cooperação é possível. Por meio do Dilema do Prisioneiro Expandido os teóricos neoinstitucionalistas argumentam que a repetição dos jogos, ou seja, a interação contínua entre os atores no Sistema Internacional faz com que, com base em expectativas de ganhos futuros, os atores cooperem. Nessa dinâmica, os jogos envolvem estratégias de reciprocidade e o ajuste mútuo do posicionamento dos jogadores no sentido de viabilizar a cooperação. Snidel (1985) aponta que por mais que a cooperação não seja uma alternativa racional inicialmente, o jogo repetido várias vezes faz com essa opção se torne racional.

Stein (1982) aponta a diferença entre duas categorias de jogos, os de colaboração e de coordenação, posteriormente desenvolvidas por Martin (1992). Os jogos de colaboração seriam exemplificados pela lógica do Dilema do Prisioneiro, em que a estratégia dominante é a deserção, o que causaria a necessidade da criação de instituições fiscalizadoras¹, para viabilizar a cooperação. Áreas como a de Segurança Internacional e Economia que funcionam na lógica de jogos de soma-zero - onde apenas um jogador ganha tudo - funcionam nessa perspectiva.

1. Para os neoinstitucionalistas os principais obstáculos para a cooperação seriam a deserção e a fraude dos atores, nesse sentido a criação de instituições fiscalizadoras seriam capazes de viabilizar a cooperação dando maior segurança, confiança e estabilidade para a relação cooperativa entre os atores (KEOHANE, 1984).

Já os jogos de coordenação, segundo Martin (1993), são ilustrados pelo jogo da Batalha dos Sexos. Na lógica desse jogo, os atores estariam pré-dispostos a cooperar, o que não quer dizer que não existam problemas distributivos e de conflito. Mas os atores não estariam propensos a fraude, e estabelecido o ponto de coordenação nenhum ator estaria disposto a desertar, o que, portanto, não requeria instituições de *enforcement* para viabilizar a cooperação. Nesse sentido, tendo em vista a natureza das modalidades da CID, áreas como saúde, educação, meio ambiente, entre outras, em que a lógica não é de um jogo de soma-zero, esse estudo adotara a lógica dos jogos de coordenação ao analisar a cooperação realizada pela Hungria.

É importante ponderar que mesmo em agendas onde os atores estão predispostos a cooperar sempre existirá interesse dos atores envolvidos, levando em conta o pressuposto da racionalidade. Com base no interesse os atores, portanto, racionalizariam ao definirem e escolherem suas preferências e estratégias de ação para alcançá-lo. O interesse do Estado pode variar de acordo com a abordagem teórica que é utilizada, mas de modo geral ele diz respeito a um fim em si mesmo e seria menos passível de mudança, como por exemplo, o interesse em preservação da soberania, enriquecimento e aumento do poder econômico e segurança. Já as preferências estariam ligadas a escolha de alguns resultados em detrimentos de outros, com base no interesse do ator. As preferências de um Estado seriam contingentes, envolvendo desde o padrão de interação com outros Estados, a sua estrutura, barganhas domésticas, e ideologias e crenças dos *policy makers*. Por fim, as estratégias, segundo Snidel (1985), seriam um plano de ação adotado pelo Estado, que levaria em consideração desde comportamento de outros atores, eventos randômicos exógenos e todas as contingências, nesse sentido estratégias seriam um meio para conseguir um fim (FRIEDEN, 1999) (SNIDAL, 1985).

No entanto, segundo Frieden (1999), é extremamente complicado fazer uma análise do comportamento de um Estado separando perfeitamente essas três dimensões, justamente porque elas estão interconectadas. Porém no caso das políticas de cooperação húngara, conforme demonstraremos, fica evidente o interesse do país em obter ganhos econômicos e a estabilidade política da região dos Bálcãs. Resta, portanto, analisar, com base nesse modelo de análise, como as preferências e estratégias de cooperação do país mudaram ao longo dos anos, com base principalmente na conjun-

tura política doméstica e internacional, impactando no tipo de cooperação que a Hungria opta em fazer.

Hungria: inserção histórica na dinâmica de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Antes de expormos os desafios contemporâneos das políticas de cooperação da Hungria, analisaremos a inserção do país dentro da dinâmica da Cooperação Internacional. Faremos um recorte temporal a partir da metade do século XX, já que, conforme supracitado, foi nessa época que a CID ganhou destaque na agenda internacional. A partir desse ponto analisaremos os principais processos históricos, transições de regimes políticos e seus impactos causados nos padrões contemporâneos de cooperação do país.

As Transições Político-econômicas da Hungria a partir da pós-Segunda Guerra Mundial

A CID começou a ser difundida e ganhou espaço na agenda internacional no pós-guerra, na metade do século XX. Essa modalidade de cooperação era utilizada como forma estratégica pelas duas superpotências durante a Guerra Fria, Estados Unidos e União Soviética, como forma de angariar aliados e zonas de influência – o incentivo e ajuda ao desenvolvimento era usado como “moeda de troca”, principalmente aos países “não-alinhados”. Com o objetivo de identificar o papel da Hungria nesse primeiro momento da CID, iremos fazer uma análise do país no contexto da Guerra Fria, tentando pontuar possíveis padrões da cooperação do país nessa época (CURADO, 2014).

A Hungria saiu da Segunda Guerra Mundial, em 1945, como um país derrotado, já que era aliado da Alemanha nazista. Dessa forma os países vencedores dividiram o território do país em zonas de influência. Por sua proximidade territorial com a União Soviética, região dos Bálcãs no Leste Europeu, essa superpotência ficou com a maior área do país. Com a intensificação da Guerra Fria, em 1949, a União Soviética passou a impor o regime comunista aos países que possuía influência, estabelecendo e mantendo no poder os partidos comunistas de cada país (BÚR, 2010). Nesse sentido

O regime húngaro possuía pouca liberdade para definir sua própria política externa devido a sua ligação estrutural com a União

Soviética. Durante esses anos, praticamente nenhuma política exterior independente foi feita ou posição foi tomada. Isso era um alinhamento com a União Soviética, adotado sobre força das circunstâncias² (BÚR, 2010, tradução nossa, p. 362).

A Hungria passou a ser uma espécie de Estado satélite da URSS, fornecendo matéria prima, recursos naturais, armas, dentre outros, o que prejudicou bastante a economia húngara. De 1949 até 1956 a Hungria havia estabelecido poucas relações diplomáticas, mas principalmente com os países da América do Sul, devido ao número de húngaros que fugiram da guerra para esses países, alguns da África, como o Egito, e Ásia, como por exemplo a Coreia do Norte e Índia. Mas na prática essas relações não foram usadas de maneira estratégica em relação as políticas de cooperação da Hungria. A URSS detinha o aparato e a última palavra sobre a estratégia de cooperação do bloco, nesse contexto a Hungria, assim como os demais países sob a influência soviética, mais forneciam recursos para a cooperação do que necessariamente as implementava (BÚR, 2010) (BORHI, 2004).

A relação e o grau de autonomia do país com a URSS pioraram ainda mais em 1956, com a Revolução Húngara – movimento contra as políticas da URSS. Como forma de represália e de conter a revolução a URSS intensificou a ocupação militar no país e restringiu ainda mais a autonomia do país em estabelecer relações com outros países, por exemplo, cabendo agora apenas aos Estados com regime comunista e aos países não alinhados, do “Terceiro Mundo”. O país só voltaria a ter autonomia absoluta em 1989, com o declínio da URSS (BÚR, 2010) (BORHI, 2004).

Já na década de 1970 a Hungria havia estabelecido relações diplomáticas com 55 países em desenvolvimento (19 na Ásia, 27 na África e 9 na América Latina). Essas relações eram mantidas por duas razões: a primeira era cumprir com os objetivos políticos da União Soviética, auxiliando países socialistas, ou com orientação socialista, em desenvolvimento. A segunda era estabelecer relações econômicas que pudessem beneficiar de alguma forma a Hungria. No entanto o segundo objetivo nunca foi concretizado plenamente, tendo em vista que o comércio com os países em desenvolvimento representava ape-

2. The Hungarian regime had little freedom to define its own foreign policy interests owing to its structural links with the Soviet Union. During these years, practically no independent foreign policy initiative or position was taken. This was an alignment with the Soviet Union, adopted under the force of circumstances.

nas 1,5% da receita de comércio exterior do país. A Hungria também mantinha, nessa época, programas de intercâmbio com esses países, na década de 1970 havia 750 estudantes de 21 países em desenvolvimento estudando na Hungria, como forma de adquirir conhecimento técnico. No entanto, com a intensificação dos problemas econômicos do país, especialmente durante a década de 1980, um fim foi colocado na estratégia de cooperação econômica e intercâmbios. Em 1989, a Hungria já havia diminuído bastante as relações com os países em desenvolvimento (BÚR, 2010).

A União Soviética entrou em colapso no final da década de 1980, o que acabou gerando um novo reordenamento político, não apenas na região dos Bálcãs no Leste Europeu, mas também no mundo com o fim da Guerra Fria. Com a dessecuritização da agenda internacional, a estratégia de cooperação em prol do desenvolvimento dos países mais pobres, utilizada pelas duas superpotências, como forma de angariar aliados perdeu seu sentido estratégico. No entanto, a noção da importância da cooperação internacional continuou sendo vista como uma política importante para gerar melhores padrões de vida para o homem. (SANTOS FILHO, 2005).

Nessa nova dinâmica política, a Hungria, assim como os países que estiveram sob a influência do bloco soviético se viram com novos desafios a serem enfrentados, como o de se inserirem na dinâmica global como países independentes e soberanos, por exemplo. Durante a primeira metade da década de 1990, o foco dos países da Europa Central e Oriental foi na transformação do sistema doméstico, o que auferiu a maioria dos recursos internos dos Estados, fazendo com que o nível de pobreza consistentemente subisse. Como resultado deste período de transição, todos os Estados da região incluindo a Hungria, viram o seu compromisso com o mundo em desenvolvimento e quaisquer programas de auxílio/assistência drasticamente reduzidos (PARAGI, 2010). No caso da Hungria, por exemplo, não houve nenhuma cooperação bilateral para o desenvolvimento durante a década de 1990, apenas pequenas contribuições a organizações multilaterais e suporte a países vizinhos, como forma de auxiliar os húngaros na região (SZENT-IVÁNYI, 2015).

Como parte do processo de inserção do país na dinâmica capitalista e nas reformas política, jurídica e econômica a Hungria adotou três pilares que guiaram a política externa do país naquele momento. O primeiro era a integração total do país com instituições europeias

e do Atlântico Norte. O segundo ponto era o estreitamento e desenvolvimento de boas relações com os países vizinhos. E o terceiro, a melhoria da vida dos húngaros que estavam em países próximos, especialmente Romênia e Eslováquia (PODRAZA, 2000).

Sem as amarras ideológicas do bloco socialista, a Hungria pôde utilizar as políticas de cooperação para melhorar suas chances em alcançar esses objetivos, ainda que seus recursos fossem poucos e as relações com os países em desenvolvimento tivessem permanecido em segundo plano, nesse momento. A criação do Grupo Visegrad (V4) em 1991, foi um reflexo dessa estratégia. O grupo foi fundado por três países vizinhos e que estiveram sob o domínio soviético, a saber, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia – a partir de 1993, com a separação da Tchecoslováquia, República Tcheca e Eslováquia ingressaram no grupo. O grupo foi estabelecido com base em interesses comuns desses países, que incluíam a eliminação total dos resquícios do bloco comunista, superar o histórico de conflitos na região, facilitar a transformação política, econômica e social desses países e ingresso às instituições europeias e atlânticas (PODRAZA, 2000) (MINÁRIK, 2014).

É importante dizer que o grupo não apresenta um caráter institucionalizado de cooperação, o mais próximo desse critério foi a criação do Fundo Internacional Visegrad em 2000, com o objetivo de facilitar e promover o desenvolvimento e cooperação entre os cidadãos e instituições da região do Visegrad. No entanto o Fundo não dispõe de muitos recursos, tendo em 2014 registrado seu maior orçamento histórico de 8 milhões de euros (VISEGRAD GROUP, 2016) (PARAGI, 2010). Segundo Minárik (2014), a falta de institucionalização era justamente para facilitar a flexibilidade da cooperação e o escopo de ação. Além disso, o grupo sempre deixou claro que não é seu objetivo se opor como uma instituição alternativa a União Europeia, por exemplo. Mas sim facilitar o acesso de seus países membros a ela.

A principal medida de cooperação entre esses países foi o estabelecimento do Acordo Centro-Europeu de Livre Comércio (CEFTA), em dezembro de 1992. O objetivo do acordo era iniciar o processo de liberalização dos mercados entre esses países, com o fim de barreiras em determinados setores – barreiras de produtos agrícolas permaneciam (ICDT, 2010). O grupo ainda promovia o estreitamento em áreas como cultura, meio ambiente, ciência e educação, por meio de reuniões regulares entre seto-

res dos governos. No entanto, segundo o ICDT (2010), além da CEFTA, não havia iniciativa para integração mais aprofundada em outras áreas.

O Visegrad desempenhou um papel fundamental no processo de reestruturação, não apenas da Hungria, como também dos demais membros. Além da cooperação promovida internamente ao grupo, o mesmo serviu como porta voz ao estabelecer diálogo com instituições como a Comunidade Europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que segundo Podraza (2000) foram fortes apoiadoras do processo de reforma da estrutura desses países. No entanto, com os objetivos de integração com as instituições ocidentais sendo cumpridos o Grupo Visegrad perdeu, de certa forma, o sentido. Em determinado ponto, por exemplo, esses Estados passaram a voltar esforços apenas para reestruturação doméstica, afim de se adequarem para integrar a União Europeia (PODRAZA, 2000).

Em 1996 a Hungria passou a integrar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e passou a atuar de forma mais participativa no Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, aos quais já era membro desde 1982 (OECD, 2016)³ (IMF, 2016) (WORLD BANK, 2016). Outra adesão importante foi à OTAN em 1999, o país foi convidado em 1997 pela Organização para fazer parte da mesma, especialmente com base no interesse da estabilidade da segurança na região devido a fragmentação da Iugoslávia (1991) e a Guerra da Bósnia (1992-1995) (PODRAZA, 2000).

De forma paralela a participação no Visegrad, a Hungria foi o primeiro país da região a estabelecer um acordo econômico bilateral com a Comunidade Europeia, em 1991. E em 1994, foi também o primeiro a submeter uma aplicação formal à União Europeia para fazer parte do bloco. Os interesses para essa adesão eram variados, mas dois eram principais, a esfera econômica – já que o país estava aumentando as relações comerciais com o bloco, integrar seria o próximo passo – e a segurança regional, especialmente com os conflitos recentes na região (PODRAZA, 2000) (MINÁRIK, 2014).

3. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **List of OECD member countries – Ratification of the Convention on the OECD**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

A Hungria passou a integrar a União apenas em 2004, mas até chegar a esse ponto o país teve que passar por uma série de outras reformas e adequações para que seus sistemas político, judiciário, econômico e administrativo estivessem em harmonia com os já estabelecidos pelos países da União. Foi justamente a partir da metade da década de 1990 que a cooperação ente os países do Visegrad começou a perder força, já que não apenas a Hungria, mas os demais países do grupo passaram a concentrar seus esforços na adequação e reestruturação doméstica para conseguirem acesso à União (PODRAZA, 2000) (MINÁRIK, 2014) (ICDT, 2010).

Durante as negociações de acesso, Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foram incluídas nas exigências. Porém a única demanda explícita da União era que a Hungria começasse a desenvolver e implementar políticas de cooperação internacional com os princípios e normas da Comunidade – democracia e liberalismo econômico. O compromisso foi rapidamente posto em prática pelo governo húngaro com o primeiro documento de estratégia de cooperação para desenvolvimento sendo aprovado em julho de 2001 pelo Parlamento. Um departamento responsável pela cooperação internacional também foi criado, fazendo parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do país, em novembro de 2002. Nessa dinâmica, o primeiro projeto de cooperação bilateral da Hungria foi posto em prática em 2003, fazendo com que a Hungria retornasse ao posto de um país doador de CID (SZENT-IVÁNYI, 2015).

Inserção na região e o perfil da cooperação contemporânea húngara para o desenvolvimento

Segundo a OCDE, a Hungria, de 2005 a 2013, acumulou cerca de US\$ 1 bilhão de dólares em Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), com uma média anual de US\$ 119,5 milhões de dólares. Grande parte desse valor, cerca de 70%, vem da alocação de recursos e doações do país a organizações multilaterais como a União Europeia⁴, por exemplo. Ainda segundo a Organização, o país

4. Os países membros da OCDE possuem uma meta de dólares destinados a CID. Essa meta é revisada de tempos em tempos pela cúpula da organização, com base no Rendimento Nacional Bruto (RNB) dos membros. Caso o país faça parte de alguma organização, como a União Europeia, por exemplo, que possui reservas e fundos destinados a cooperação internacional, os valores repassados pelo país a esses fundos são contabilizados para sua meta na OCDE (OECD, 2010, 2014, 2016).

coopera em áreas com foco na transformação política e econômica, boa governança, saúde e migração. As principais formas de implementação da cooperação do país são por meio de projetos técnicos, bolsas de estudo e intercâmbio, além de ajuda a refugiados. Dentre os principais parceiros da Hungria para essas políticas estão os países ocidentais dos Balcãs, Ucrânia, Sérvia, Montenegro, Moldávia e Bósnia, além de países de outras regiões como, Camboja, Palestina, Iraque e Afeganistão (OECD, 2010, 2014, 2016⁵).

Os dados acima nos dão um panorama a respeito do perfil de cooperação adotado pela Hungria. De certo modo, eles nos evidenciam que a Hungria ainda dispõe de preferências bastante parecidas com as adotadas durante a década de 1990, ao priorizar países vizinhos como parceiros. Além disso, com a *expertise* adquirida com as reformas políticas e econômicas providas do fim da Guerra Fria, o país a têm utilizado como principal moeda de troca, promovendo o desenvolvimento do aparato burocrático dos Estados recipiendários de cooperação.

As próximas partes desse artigo tratarão a respeito das estratégias e preferências recentes adotadas pelo governo húngaro. Cabe dizer que as próximas partes foram feitas com base em documentos e falas de órgãos oficiais do governo do país, que compreendem o entendimento oficial de cooperação adotado pelo mesmo. Ao final, esperamos conseguir verificar se o perfil e o desenho das políticas de cooperação da Hungria sofrem, ou sofreram, impacto do passado do país.

Perfil e padrões da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)

Segundo o MRE da Hungria, o país procura priorizar seus vizinhos quando o assunto é cooperação, em parte por possuir recursos em menor escala e também por ter pouca experiência e *expertise* em problemas de desenvolvimento de áreas geograficamente mais distantes (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015). Segundo o governo húngaro

Através de cooperação para o desenvolvimento, podemos reduzir

5. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Hungary's Official Development Assistance (ODA)**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/hungary/hungarys-official-development-assistance.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2016

o risco de conflitos locais e internacionais, a instabilidade, a propagação de doenças infecciosas, os efeitos adversos das alterações climáticas e migrações forçadas. Apoiar os esforços de desenvolvimento econômico e social dos países parceiros também vai levar a um aumento do poder de compra, o que terá um efeito positivo sobre o prestígio do país doador, ao fornecer acesso ao mercado para o setor empresarial⁶ (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015, p.6, tradução nossa).

De maneira geral nota-se que o país tende a implementar projetos que trarão algum tipo de ganho econômico, principalmente que fomenta e intensifique as relações comerciais e financeiras na região. Pois apesar de o país oficialmente apontar uma série de áreas onde a ajuda aparece de forma altruísta, fica perceptível o interesse por trás da iniciativa de cooperar.

O país tende a favorecer e alocar recursos em projetos de cooperação nas seguintes áreas:

- Desenvolvimento Institucional: busca consolidar estruturas democráticas e normas do Direito. O país tende a cooperar nessa área compartilhando experiência das transições de regimes políticos e econômicos, presenciados ao longo dos séculos. Além da experiência de integração com a União Europeia. Dentro dessa área maior de cooperação podemos destacar as subáreas de governança, administração pública e social (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).
- Desenvolvimento verde: projetos que buscam ajudar na proteção do meio ambiente e do clima. Contribui para o desenvolvimento rural e urbano, segurança alimentar, agricultura sustentável, gerenciamento da água, saneamento e adaptação a mudanças climáticas (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).
- Desenvolvimento Humano: projetos na área de saúde, educação, equidade de oportunidades, proteção de minorias e grupos vulneráveis, desenvolvimento institucional social (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

6. Through Development Cooperation, we can reduce the risk of Local and International Conflicts, instability, the spread of infectious diseases, the adverse effects of climate change and forced migration. Supporting the economic and social development efforts of partner countries will lead to an Increase Also in the purchasing power, which will have a positive effect on the donor country's prestige, while providing market access for the business sector.

Dessas três áreas em que a Hungria tende a favorecer projetos de cooperação, duas delas estão diretamente ligadas a herança histórica do país, são elas o Desenvolvimento Institucional e Desenvolvimento Humano. A primeira está vinculada majoritariamente a administração pública, *expertise* adquirida devido a série de transições políticas e econômicas que o país sofreu ao longo de sua trajetória, tendo, portanto, que se adequar e fazer reformas em sua estrutura.

Já a segunda está ligada ao fato de existirem muitos húngaros em países próximos as fronteiras da Hungria⁷. Na medida em que o país prioriza fazer projetos com vizinhos, ou países próximos, a Hungria pode contribuir em políticas que afetam diretamente a qualidade de vida humana, como saúde, educação e até proteção de minorias, impactando, dessa forma, a vida dos húngaros fora do país.

A área do Desenvolvimento verde talvez seja a que menos se adequa a nossa análise, acreditamos que esse pilar não tem diretamente a ver com o passado da Hungria, mas sim de um entendimento internacional da responsabilidade e importância das políticas que priorizam o desenvolvimento sustentável, com o objetivo da melhoria de vida no planeta.

Na fala oficial, no que tange os objetivos húngaros para a cooperação, o governo salienta que

O principal objetivo da cooperação internacional para o desenvolvimento é erradicar a pobreza nos países em desenvolvimento, para promover a criação de emprego e da produtividade, e para promover a estabilidade, a paz, segurança e democracia através de capacidades institucionais, administrativas e humanas. Além disso, a cooperação para o desenvolvimento tem como objetivo promover a gestão sustentável dos recursos naturais, reduzir as desigualdades sociais, gerenciar a dinâmica da população, capacitar as mulheres, promover os direitos humanos, responder às necessidades dos grupos desfavorecidos e vulneráveis, mitigar os impactos negativos do rápido crescimento populacional, ambiental a poluição e as alterações climáticas, e para promover o desenvolvimento sustentável. Um benefício importante da cooperação para o desenvolvimento é que ele pode fornecer acesso ao mercado para determinados segmentos dos setores público e privado da Hungria (por exem-

7. A preocupação com a qualidade de vida dos húngaros que moram fora das fronteiras do país é, inclusive, um dos pilares da política externa da Hungria, que trataremos na próxima subseção do artigo.

plo, educação, saúde), bem como promover o desenvolvimento científico e tecnológico⁸ (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015, p.7, tradução nossa).

Dessa forma, o modelo de cooperação húngaro é pautado nos princípios, declarações e padrões das Nações Unidas, OCDE DAC (Development Assistance Committee) e União Europeia. Além desses principais pilares o país usa como base alguns documentos e declarações importantes de fóruns e encontros multilaterais, tais como o documento final da Rio +20, Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, Agenda de Ação de Acra, Consenso Europeu para o Desenvolvimento e as conclusões do Conselho para o Financiamento ao Desenvolvimento (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

Novos pilares da política externa húngara

Em 2014, o governo húngaro inaugurou uma nova diretriz de política externa. Na prática essa nova diretriz não altera de forma substantiva o que já havia sendo feito, pelo contrário, reforça princípios já existentes e tenta refiná-los e adequá-los a nova realidade e contexto. A nova política externa tem como propósito funcionar até 2020 e está assentada em três pilares. São eles:

Hungria competitiva na União Europeia: esse pilar diz respeito as relações do país com a União, mantendo a integração, a solidariedade, mantendo a integração aberta para novos membros e crescer a competitividade e influência da União Europeia no plano internacional (SZENT-IVÁNYI, 2012).

Húngaros bem sucedidos na região: procura conciliar a contradição de se manter uma boa relação com os países vizinhos e manter o bem estar e interesse das minorias húngaras. Além disso enfatiza a cooperação com benefícios mútuos com destaque para a estabilidade dos Balcãs e países do Leste. No âmbito regional des-

8. The main objective of international development cooperation is to eradicate poverty in developing countries, to foster job creation and productivity, and to promote stability, peace, security and democracy through enhanced institutional, administrative and human capacities. In addition, development cooperation aims to promote the sustainable management of natural resources, reduce social inequalities, manage population dynamics, empower women, promote human rights, respond to the needs of disadvantaged and vulnerable groups, mitigate the negative impacts of rapid population growth, environmental pollution and climate change, and to promote sustainable development. An important benefit of development cooperation is that it can provides market access for certain segments of the Hungarian private and public sector (e.g. education, health), while promoting scientific and technological development.

taca a importância da Hungria desempenhar um papel maior como investidor e parceiro comercial na região (SZENT-IVÁNYI, 2012).

Hungria responsável no mundo: Contribuir com paz global, espalhar os valores democráticos e direitos humanos, promover a governança global, combater as mudanças no clima, reduzir a pobreza e aumentar a segurança global (SZENT-IVÁNYI, 2012),

A CID é uma parte integrante da política externa húngara e para as relações externas com outros países. O país possui documentado de forma bem clara os objetivos dessa cooperação em relação aos novos pilares da política externa. Na prática os objetivos e entendimento do que vem a ser a cooperação para o desenvolvimento não foram alteradas de forma significativa, mais para frente apresentaremos os principais novos pontos tocados pelo país. Como parte integrante da política externa húngara, o padrão de cooperação para o desenvolvimento também tem vigência até 2020, tendo entrado em vigor em 2014 (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

O objetivo do documento intitulado “*Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – Estratégia e Conceito Estratégico para a Ajuda Humanitária Internacional da Hungria*”⁹ é o de dar princípios e orientações gerais da cooperação desenvolvida pela Hungria. O documento é o primeiro desde 2001 com esse objetivo norteador das políticas, levando em conta a entrada do país na União Europeia e o atual contexto internacional (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

Assim como as diretrizes anteriores o grande objetivo da política de CID é em relação a redução da pobreza e das inequidades, promover a segurança e estabilidade internacional, desenvolvimento sustentável, democracia, direitos humanos e princípios do Direito. A estratégia é no sentido de identificar as tarefas que podem fortalecer o perfil da Hungria como doadora, aumentando a eficácia da ajuda e satisfazendo os compromissos internacionais assumidos. Como consequência a credibilidade do país aumentaria ao demonstrar ações efetivas da vontade e dedicação de enfrentar os desafios globais atuais (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 2015).

As novidades trazidas pelo documento são feitas em alguns pontos do texto. O primeiro deles é uma referência sobre os Ob-

9. Tradução livre do nome “*International Development Cooperation Strategy and Strategic Concept for International Humanitarian Aid of Hungary*”

jetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e como a Hungria apoia os esforços da comunidade internacional em alcançá-los. O segundo diz respeito ao compromisso do país em aumentar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento fixados pelo Conselho da União Europeia para 2010 e 2015. O terceiro e último ponto discute em uma perspectiva geográfica o foco da ajuda húngara, que agora aponta a importância da África e enfatiza manter relações mais próximas com o sul da Europa e no extremo oriente (SZENT-IVÁNYI, 2012).

Conclusão

A combinação entre o levantamento histórico, político, e do padrão de cooperação da Hungria, nos permitiu levantar algumas considerações. A primeira delas está no fato de ter ficado em destaque a ligação entre os processos de transição de regimes que o país sofreu com o perfil da cooperação para o desenvolvimento que o mesmo faz. Como apresentamos existe uma pré-disposição para a cooperação em áreas voltadas a administração pública, reflexo da experiência e *expertise* que a estrutura burocrática húngara desenvolveu através das necessidades históricas, políticas e econômicas ao longo do tempo.

Para além do perfil de cooperação, o passado do país também influencia na escolha dos parceiros que receberão essas políticas. A preferência é por aqueles que possuem um vínculo histórico e político com a Hungria, na medida em que a existência de húngaros em países próximos, é inclusive um dos pilares da política externa do país. Portanto, é certo supor que existe uma motivação, graças a esse fator, em priorizar países próximos, inclusive com políticas de cooperação que visem a qualidade de vida humana. Além disso, o país tende a escolher por critério de proximidade para evitar gastos e despesas excessivas com essas políticas.

Já levando em conta o critério da reciprocidade ao cooperar, a Hungria demonstra interesse em ganhos econômicos, tanto para o país quanto para a região em si. Ou seja, o país tende a escolher parceiros e áreas para a cooperação que de alguma maneira trarão ganhos na economia. Nesse sentido, após apresentarmos essas três considerações, acreditamos que o pressuposto inicial do artigo é corroborável, em que o passado do país importa quando se quer entender a dinâmica de suas políticas de cooperação.

Entendemos também que o país demonstra de maneira clara, organizada e satisfatória suas intenções para com a CID. Existe uma variedade muito boa quanto as informações disponíveis para pesquisa, e além disso o país deixa bem claro qual é seu entendimento de cooperação, e a partir daí quais seriam seus deveres, direitos e interesses.

Referências

AYLLÓN, Bruno. **O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**. Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado. - Vol. 5, n. 8 - São Paulo: FEC-FAAP, 2006.

BARBANTINE JUNIOR, Olympio. **Desenvolvimento e relações internacionais**. In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC de Minas, 2005. p. 141-169.

BÚR, Gábor. **Hungarian Diplomacy and the non-aligned movement in the Cold War**. Wien University: Budapest, 2010, p. 353 – 372.

BORHI, László. **Hungary in the Cold War, 1945-1956: Between the United States and Soviet Union**. Central European University Press: 1 ed., p. 371, 2004.

CURADO, Pedro Rocha Fleury. **A Guerra Fria e a “cooperação ao desenvolvimento” com os países não-alinhados: um estudo de caso sobre o Egito nasserista (1955-1967)**. 2014. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Rio de Janeiro.

FRIEDEN, Jeffry. **Actors and Preferences in International Relations**. In: **Strategic Choice and International Relations**. Ed. David A Lake & Robert Powell. Princeton University Press, p. 39-76 1999.

GALÁN, M.; SANAHUJA, J.A. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo**. Madri: Cideal, 1999.

HAGEDOORN, Paulien; BEETS C. N. Gijs. **New donor countries**. Netherlands Interdisciplinary Demographic Institut (2011).

INTERNATIONAL CENTRE OF DEMOCRATIC TRANSITION (ICDT). **Sharing the Experiences of Visegrad Cooperation in the Western Balkans and the Eastern Neighborhood Countries**: project preparatory study. Budapest, 2010, p. 9 – 43.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **List of members**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions: Two Approaches.** In: **International Institutions and State Power: Essays in International Relations.** Boulder: Westview Press, 1989. Cap. 7, p. 158-179

LIGHTFOOT, Simon; ZUBIZARRETA, Irene. **Emergence of International Development policies in Central and Eastern European states.** In Hoebink, Paul. (ed) **European Development Cooperation. In Between the Local and the Global** (Amsterdam: Amsterdam University Press), pp. 175-193. 2008

MAGYARICS, Tomás. **A Hungria e o Sudeste da Europa.** **International Relations Quarterly.** Délkelet Európa - South-East Europe. vol. 1, n 1. 2010.

MARTIN, Lisa. **Interests, Power, and Multilateralism.** The MIT Press: vol. 46, n. 4, 1992, p.765-792.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE. **International Development Cooperation Strategy and Strategic Concept for International Humanitarian Aid of Hungary 2014-2020.** Disponível em: <<http://nefe.kormany.hu/download/3/93/c0000/International%20Development%20Cooperation%20and%20Humanitarian%20Aid%20Strategy%20of%20Hungary-v%C3%A9gleges.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MINÁRIK, Martin. **Energy Cooperation in Central Europe: interconnecting the Visegrad Region.** Energy Charter Secretariat: Brussels, 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Development aid: Net Official Development Assistance (ODA) – 2014.** 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2016

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Development Co-operation Report 2010.** 2010, p. 132. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4310031e.pdf?expires=1461630263&id=id&accname=guest&checksum=0CE23809F01D1D-919C3BB4BE2CDB243B>>. Acesso em: 5 abr. 2016

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Hungary's Official Development Assistance (ODA).** Disponível em: <<http://www.oecd.org/hungary/hungarys-official-development-assistance.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **List of OECD member counties – Ratification of the Convention on the OECD.** Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

PARAGI, Beata. **'Hungarian Development Policy.'** In Hoebink, Paul. (ed) **European Development Cooperation. In Between the Local and the Global** (Amsterdam: Amsterdam University Press), pp. 195-222. 2010

PODRAZA, Andrzej. **Central Europe in the Process of European Integration. A comparative study of strategy of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia towards deepening and widening of the European Union.** Research Support Scheme, 2000, p. 28-48.

SANTOS FILHO, Onofre dos. **O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social.** In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais.** Belo Horizonte: Ed. PUC de Minas, 2005. p. 13-75.

SALVADOR, Regina. **Países do Leste Europeu: as reformas para uma economia de Mercado – o caso da Hungria.** GEOUSP – Espaço e tempo. n° 16, pp 193 – 209, São Paulo. 2004.

SNIDAL, Duncan. **The Game Theory of International Politics.** Cambridge University Press: vol. 38, n. 1, 1985, p. 25-57.

STEIN, Arthur. **Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World.** The MIT Press: vol. 36, n. 2, 1982, p. 299-324.

SZENT-IVÁNYI, Balázs. **Hungarian international development co-operation: context, stakeholders and performance.** 2012.

SZENT-IVÁNYI, Balázs. Hungary: understanding the mentality of a premature donor. In: **Development Cooperation of the “New” EU Member States.** Palgrave Macmillan: 1ed, 2015, p. 130 -151.

ULLRICH, Danielle Regina. ; CARRION, Rosinha Da Silva Machado. **A atuação do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento: o desafio do compartilhamento de saberes.** Desenvolvimento em Questão , v. 10, p. 4-27, 2012.

VISEGRAD GROUP. **Aims and Structure.** Disponível em: <<http://www.visegrad-group.eu/about/aims-and-structure>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

WORLD BANK (WB). **Member countries.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/leadership/members>>. Acesso em: 2 abr. 2016

O PNUMA e suas limitações para a governança ambiental internacional

NEP and its limitations to international environmental governance

Ana Flávia Araujo de Abreu
Béthany Oliveira Nascimento
Bruna Pereira Faustino
Gil Freitas

Resumo

Este artigo discute o papel do PNUMA, o Programa das Nações Unidas para tratar as questões ambientais, tendo como objetivo analisar sua eficácia na coordenação da governança ambiental e investigar as dificuldades encontradas pelo mesmo para cumprir seu papel. Ainda não há um consenso sobre o seu desempenho, portanto, para verificar as limitações e dificuldades enfrentadas pelo Programa em estabelecer mecanismos de coordenação de governança ambiental, será discutida a governança de bens comuns, bem como o histórico do PNUMA e sua eficácia a partir da comparação entre os objetivos traçados no mandato do programa e os resultados obtidos nas últimas décadas. Será verificado que ainda são encontrados diversos obstáculos, internos e externos à sua estrutura, que interferem em seu desempenho.

Palavras-chave: Bens Comuns; Governança Ambiental; PNUMA; ONU.

Abstract

This article discusses the role of UNEP (the United Nations Environment Programme) and its aim is to analyze the effectiveness of the Program in coordinating environmental governance and to investigate the difficulties faced to fulfill their role. There is still no consensus about UNEP's performance, so to verify the limitations and difficulties faced by the Program in establishing environmental governance coordination mechanisms, governance of commons will be discussed, as well as UNEP's history and its effectiveness based on comparisons between the objectives outlined in the Program's mandate and the results achieved in recent decades. It will be verified that the Program find various obstacles both internal and external to its structure that interfere with their performance.

Key words: Common Goods; Environmental Governance; UNEP; UN.

Introdução

A temática do meio ambiente tem-se feito recorrente e expressiva nas relações internacionais; afinal, tal discussão trata mais do que de um manejo de recursos financeiros, trata da garantia da sobrevivência e remanejamento de recursos finitos e escassos em um ambiente internacional em constante e ininterrupta expansão. A Terra é um ambiente com recursos finitos; e tem imposto não apenas limites à ação humana, mas também forçado a discussão de como gerir e coordenar tais limites, a fim do aproveitamento coletivo. Mas num contexto de interdependência entre os atores – governamentais e não governamentais –, é possível haver um mecanismo de governança que inter-relacione os limites ambientais à aplicabilidade político-econômica dos mesmos? O presente trabalho busca discutir tal questão e seus desdobramentos.

Com o intuito de detalhar o papel da governança na questão ambiental, este artigo pretende discutir o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), ao buscar analisar se, mesmo com seu design institucional limitado, este é capaz de difundir princípios de auxílio e monitoramento de questões ambientais em prol da governança. Desta forma, questiona-se se as ferramentas de governança ambiental propostas pelo PNUMA – caracterizado por ser um programa subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) – são eficazes na coordenação das ações estatais, visto que ele não detém os mecanismos de *enforcement*¹ de um organismo internacional.

Com o propósito de circunscrever o escopo da proposição, o artigo será dividido em três segmentos:

- discussão dos princípios de Governança para as questões ambientais e dos limites planetários;
- abordagem do histórico do PNUMA e sua estrutura, contendo seus principais avanços e limitações;
- apresentação das principais dificuldades enfrentadas pelo Programa para estabelecer mecanismos de coordenação para governança ambiental. Por fim, com base no estudo feito, apresentar-se-á as conclusões acerca do tema.

1. O ato de coagir a execução ou agir conforme uma lei, regra ou compromisso. The act of compelling observance of or compliance with a law, rule, or obligation.

Governança de bens comuns

O Globalismo é um conceito necessário para o entendimento de “como” criar formas de governança. Segundo Keohane e Nye Júnior (2000) este conceito diz respeito “[...] a uma situação mundial, envolvendo redes de interdependência em distâncias multicontinentais” (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000, p.2, tradução nossa²). Um exemplo de globalismo que está inserido nos debates atuais é o globalismo ambiental, nos quais os processos biofísicos presentes na terra são amplamente interdependentes. Rockström et al. (2009) alarmam para os limites da ação humana na continuidade do funcionamento deste sistema natural do planeta, que são denominados como limites planetários.

Dá-se isto uma vez que o ciclo da terra apresentaria três pilares:

- a ação humana e a capacidade de sustentação da terra;
- o próprio sistema cíclico da terra;
- a resiliência e os processos dinâmicos que autorregularão os sistemas perante as diversas alterações limiars. Na análise feita pelos autores, o ciclo é altamente impactado pela ação humana que alteraria tais funções do sistema terrestre, levando a uma não sustentabilidade do planeta e podendo torná-lo um ambiente inseguro para a humanidade (ROCKSTRÖM et al., 2009).

São identificados nove limites planetários:

- mudança climática;
- desertificação oceânica;
- zona estratosférica;
- mudanças no ciclo do nitrogênio;
- ciclo fosfórico;
- uso de água doce;
- perda de biodiversidade;
- poluição química; e
- mudanças na emissão de aerossóis. Rockström et al. (2009)

2. [...] is a state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances.

propõem a mensuração dos sete primeiros limites e, apesar de não terem fronteiras mensuráveis, os dois últimos são apresentados devido à relevância na alteração tanto na saúde humana quanto em alguns ciclos da Terra. (ROCKSTRÖM *et al.*, 2009).

Em sua diversidade, a maioria dos limites planetários, embora interdependentes, são difíceis de serem mensurados devido às consequências das complexas interações entre eles, tanto do nível local para o global quanto o inverso. Por isso, restringir as variáveis qualitativas e quantitativas utilizadas para medir os limites planetários foi uma das grandes preocupações de Rockström *et al* (2009). A concentração de CO₂ e a força radiativa - 350 ppm³/CO₂ e 1 W/m⁻²⁴, respectivamente⁵ -, por exemplo, são as variáveis em escala global utilizadas para mensurar o primeiro e mais conhecido limite planetário, a “mudança climática”. Outro exemplo é, a “perda da biodiversidade”, considerada, atualmente, o primeiro limite planetário a ser essencialmente gerado pela ação humana, bem como a sexta maior extinção da História da Terra. Por conta do vasto caráter heterogêneo da biodiversidade, ainda hoje há espécies não catalogadas pela ciência, e, por isso, os autores preferem usar como indicador da “perda da biodiversidade”, a taxa de extinção das espécies já catalogadas; desta forma, estabelecem um limite seguro de variação de 10–100 E/MEA⁶. (ROCKSTRÖM *et al.*, 2009). Isso mostra o quão diversos e interdependentes são os limites planetários, por isso a complexidade em circunscrevê-los.

O que liga esses canais de interdependência, sob a perspectiva contida no conceito de globalismo, é uma série de fluxos, influências e elementos que, apresentam múltiplas conexões e são de ordem global, ou seja, não atuam somente no âmbito regional. Como explicado por Keohane e Nye Júnior (2000),

o Globalismo é um estado mundial envolvendo teias de interdependência a distâncias multicontinentais. Essas teias podem ser ligadas através de fluxos e influências de bens de capital, informação e ideias, pessoas e poder, assim como substâncias relevantes ao meio ambiente e à biologia [...]. (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000, p. 2, tradução nossa⁷).

3. Partes por milhão.

4. Watts/metro.

5. Valores calculados acima do nível pré-industrial. (ROKSTROM *et al.*, 2009).

6. Extinção por milhão de espécies ao ano.

7. Globalism is a state of the world involving networks of interdependence at multi-

A fim de melhor averiguar os temas do globalismo, são necessárias instituições e processos com capacidade de guiar e restringir atividades coletivas de um grupo, buscando resolver dilemas de ação coletiva inerentes aos cenários institucionais que abordam o globalismo. Essas instituições e processos são chamados de governança, e elas podem ser organizadas tanto por iniciativas privadas quanto por Estados soberanos (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000). Para melhor compreensão da distinção *governo x governança*, KEOHANE e Nye Júnior (2000) apresentam que,

governo é um conjunto que age com autoridade e cria obrigações formais. Governança não necessariamente é conduzida exclusivamente por governos e pelas organizações internacionais as quais delega autoridade. Firms privadas, associações de firms, organizações não governamentais (ONGs) e associações de ONGs são todos engajados, frequentemente em associação com organismos governamentais; para criar governança; às vezes sem autoridade governamental (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000, p. 12, tradução nossa⁸).

Tanto o globalismo quanto a governança no âmbito ambiental, abordados neste artigo, giram em torno da ideia de bens comuns, bens que são de uso comum entre os atores, sendo não rivais e não exclusivos, e tendo em vista as suas externalidades, acredita-se que estas podem ser mais bem administrados em acordos de cooperação, ou seja, através da atuação política (BUCK, 1998). Galaz et al. (2012) percebem que, na presença de limites planetários, seria necessária a institucionalização da governança destes limites - mudança climática, desertificação oceânica, zona estratosférica, mudanças no ciclo do nitrogênio, ciclo fosfórico, uso de água doce, perda de biodiversidade, poluição química e mudanças na emissão de aerossóis -; uma governança que fosse capaz de inter-relacionar a preocupação da comunidade científica com a aplicabilidade política, a fim de romper com a degradação dos limites. Uma vez que a institucionalização dependeria da ação dos Estados, haveria certa necessidade de um consenso quanto à preocupação do uso dos li-

continental distances. These networks can be linked through flows and influences of capital and goods, information and ideas, people and force, as well as environmentally and biologically relevant substances [...].

8. Government is the subset that acts with authority and creates formal obligations. Governance need not necessarily be conducted exclusively by governments and the international organizations to which they delegate authority. Private firms, associations of firms, non-governmental organizations (NGOs) and associations of NGOs all engage in it, often in association with governmental bodies; to create governance; sometimes without governmental authority

limites planetários. A institucionalização reforçaria a credibilidade e a legitimidade da produção da informação científica.

No entanto, as principais dificuldades de institucionalizar os limites planetários de forma inter-relacionada, estariam não apenas na ausência de clareza científica e na dificuldade de mensuração dos mesmos, mas também no processo de interdependência entre eles que, apesar de ser correlacionado, recebe estímulos advindos de cada limite desassociadamente, o que ainda resulta na dificuldade de prever a emergência de novos problemas. Levando em consideração a institucionalização de todos os limites planetários, o principal obstáculo estaria relacionado à dificuldade de coordenação ao incorporar diversas outras instituições concatenadas a cada limite; como, por exemplo, a comunidade científica elencada à biodiversidade e ao clima. Além desta incorporação entre os diversos limites, há também a dificuldade de atuação entre os mais variados níveis (local-regional-global) e, a articulação com organizações ambientais e não ambientais (GALAZ *et al.*, 2012).

Tendo em vista as próprias dificuldades de coordenação que o globalismo por si só gera, Keohane e Nye Júnior (2000) como já abordado, compreendem governança como “[...] os processos e instituições, tanto formais como informais, que guiam e restringem as atividades coletivas de um grupo” (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000 p.12, tradução nossa⁹). Como níveis de análise, os autores ponderam que no âmbito internacional há um aumento na complexidade dos processos de construção de normas que serão compromissadas entre os Estados. No entanto, nestas estruturas de governança, ainda ressalta-se o interesses dos Estados, que tendem a cooperar e influenciarem a outros indivíduos inseridos nas Organizações Internacionais (OIS). Deste modo, considera-se que o arranjo institucional de uma OI também é capaz de auxiliar na cooperação e competição entre os Estados, uma vez que também ampliam sua autonomia ao operacionalizar as regras prescritas. Fato este que retoma a importância do PNUMA na governança ambiental.

O PNUMA – como um programa da ONU – objeto de estudo do presente trabalho, será analisado de acordo com suas limitações e dificuldades atuais. É de sugestão de Galaz *et al.*, (2012) que as OIs promovam políticas de integração, promoção e difusão de conhecimento, além de ativar objetivos prioritários em caso de con-

9. [...] the processes and institutions, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group.

flitos ambientais. Destarte, os conceitos discutidos nesta sessão explicitaram como podem ser abordados os processos de governança e os tratamentos de limites planetários, torna-se necessário analisar o atual processo de atuação do PNUMA para a governança ambiental internacional. Com vista a esses conceitos e as dificuldades sobre bens planetários citados nesta sessão, fica clara a urgência com relação ao tratamento dos desafios impostos pela governança ambiental, diante das transgressões dos limites planetários.

O PNUMA e seus desafios para a governança ambiental

Como apresentado na seção anterior, há uma dificuldade para a coordenação na governança dos bens comuns devido a complexidade e abrangência dos diversos problemas ambientais. Para melhor compreender o fenômeno da globalização ambiental, Clark (2000) apresenta três variáveis que auxiliam a explicar este processo: o material ambiental, as ideias ambientais e por fim, a governança ambiental.

Material ambiental diz respeito “às maneiras em que o fluxo de energia, de materiais e de organismos - através do meio ambiente - unem as ações de pessoas em um lugar com as ameaças e oportunidades enfrentadas por pessoas em localidades distantes” (CLARK, 2000, p.87, tradução nossa).¹⁰ A compreensão do sistema ambiental apresenta complexas ligações entre a atmosfera, oceano, solo e biota. Estes possuem como conexão elementos como o fluxo de energia pelo curso da atmosfera e dos oceanos que desenvolvem o clima, geram luz, calor e radiação. Destaca-se também o fluxo dos compostos químicos de carbono, oxigênio, enxofre, e fósforo como elementos de vínculos do sistema. Nestes processos, observa-se que há uma mudança de escala que passa a ser global. Embora sejam processos naturais, acredita-se que a atividade humana tem contribuído para mudanças no clima, no ciclo hidrológico e na biodiversidade (CLARK, 2000).

A segunda atribuição seriam as “ideias ambientais” que “aborda maneiras em que as pessoas invocam o ambiente na estruturação de suas relações com outras pessoas a grandes distâncias.”

10. [...] addresses ways in which the flow of energy, materials, and organisms through the environment couples the actions of people in one place with the threats and opportunities faced by people long distances away (CLARK, 2000, p. 87).

(CLARK, 2000, p. 87, tradução nossa).¹¹ Nesta, os problemas ambientais difundidos pela comunidade científica e reconhecidos pela população levam ao entendimento que afetam a todos, de forma que demanda uma solução comum global. A estes são atribuídos elementos sociais, históricos e políticos (CLARK, 2000).

Por fim, a “governança ambiental” “(a)borda a configuração de mudança de atores, normas e expectativas que surgiram como sociedades têm lutado com a globalização das coisas e ideias ambientais (CLARK, 2000, p. 87, tradução nossa¹²). O autor considera que há um aumento de acordos internacionais nos quais busca-se a regulamentação de atividades humanas que irão impactar o meio ambiente, tais como o regime sobre as mudanças climáticas, convenção sobre espécies migratórias etc. Nestas regulamentações, a atuação das OIS desempenham um papel preponderante na medida em que as mesmas apresentam as funções de coordenar, monitorar, prover conhecimento e auxiliar com conhecimento técnico nas convenções internacionais, além da a garantia do cumprimento da tomada de decisão por parte dos mesmos (CLARK, 2000).

Considerando a importância das OIs, apresentar-se-á na sessão subsequente o que foi feito no âmbito do PNUMA até o presente momento, ressaltando os aspectos percebidos pela governança, a partir de seu histórico e estrutura destacando quais seriam as principais dificuldades.

Histórico do PNUMA

O PNUMA foi criado em 1972, na primeira conferência ambiental das Nações Unidas, a conferência de Estocolmo. Sua constituição reconhece o programa como um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, de forma que todo o seu aparato e mudança são discutidos pelas conferências ambientais subsequentes¹³. A opção dos Estados membros de não criarem uma

11. [...] addresses ways in which people invoke the environment in structuring their relations with other people long distances away. (CLARK, 2000, p. 87).

12. [...] addresses the changing configuration of actors, norms, and expectations that have emerged as societies have wrestled with the globalization of environmental stuff and ideas. (CLARK, 2000, p. 87).

13. As conferências ambientais promovidas pela ONU ocorrem mediante convocação na Assembleia Geral das Nações Unidas. Até o presente momento houve quatro reuniões: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano que ocorreu em Estocolmo em 1972 (Apelidada como conferência de Estocolmo); A conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em

organização especializada deve-se ao fato de que, até aquele momento, já existiam outras OIS que apresentavam algumas funções ambientais, como a UNESCO, OMS, etc. A criação de uma organização internacional ambiental demandaria a inclusão das atividades já desempenhadas pelos outros organismos à uma nova OI, o que elevaria o custo da criação, uma vez que as OIS presentes já tinham credibilidade e burocracias bem desenvolvidas. (IVANOVA, 2013).

Inicialmente, tinha-se o objetivo de coordenar as atividades dos Estados membros e, facilitar a transferência de conhecimento científico, para que os mesmos sejam capazes de atuar frente às alterações ambientais. O primeiro sucesso quanto ao estabelecimento de acordos é oriundo do acordo da Convenção de Bonn, em 1979 sobre Espécies Migratórias (CMS), no qual estão inseridos 116 países membros e que busca supervisionar acordos para a proteção de 120 espécies migratórias. Também se tem como exemplo de êxito o protocolo de Montreal ratificado em 1987, que buscava evitar que produtos químicos deteriorassem a camada de ozônio e afetasse a saúde das pessoas (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2012). Para Soares (2012), no entanto, haveria uma principal preocupação por parte dos países devido à alta vulnerabilidade em que se encontravam, uma vez que a degradação da camada de ozônio estava elevando o alto número de doenças como, por exemplo, o câncer de pele, e foi tal preocupação que levou ao sucesso do acordo.

Um dos marcos importantes quanto à governança ambiental, diante do auxílio científico, diz respeito à criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) em 1988, criado pelo PNUMA e pela Organização Meteorológica Mundial. Neste, a comunidade científica torna-se capaz de demonstrar os riscos e impactos para o aquecimento global, um dos limites planetários, que já foi ultrapassado. O alerta quanto à gravidade do problema aos países torna o papel do IPCC fundamental para a Convenção Quadro Sobre Mudanças Climáticas ratificada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Rio-92) e, posteriormente aderida ao Protocolo de Quioto, de 1997, acordo que tem por objetivo diminuir as implicações dos gases de efeito estufa para minimizar as consequências da mudança climática (PROGRAMA DAS

1992 (Apelidada de Rio-92); A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, 2002 e A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também no Rio de Janeiro em 2012, conhecida, de modo geral, como Rio +20 (LAGO, 2013).

NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015). Ao ressaltar o sucesso dos acordos até então, levantou-se a questão da necessidade de financiamento para a adaptação de países em desenvolvimento à agenda ambiental, que foi contemplada em 1992, na conferência do Rio de Janeiro, com a criação do Fundo Para o Meio Ambiente Global (GEF). (SOARES, 2012).

Em 1995, criou-se a Emenda Basel Ban, sobre a restrição de exportação de resíduos perigosos, que buscava diminuir impactos ambientais e os riscos à saúde que foi adotado por 70 países e pela União Europeia. Já na conferência ambiental de 2002, a Conferência de Johannesburgo, atribuindo o nome ao local da reunião, o PNUMA tornou-se líder para auxiliar na redução gradativa do petróleo com chumbo, que estaria afetando a saúde da população. Países da África subsaariana, como Gana, Quênia, e alguns países caribenhos, estão sendo auxiliados na remoção deste tipo de combustível para meios de transporte (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).

Baseando-se em trabalhos do próprio PNUMA, ressaltados na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1998 – que afirma que sua ineficácia é oriunda de sua “fragmentação internacional” e “falta de coerência” –, os presidentes da Alemanha e França, propuseram criar uma nova agência especializada da ONU (VEIGA, 2012). Como ressaltado por Veiga (2012), busca-se evitar, por parte dos Estados Unidos da América (EUA), uma expansão da ONU. Tal fato também é percebido na conferência de 2012, também ocorrida no Rio de Janeiro, na qual a maioria dos países ainda se colocava contra a criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente. No entanto, o resultado da conferência foi o fortalecimento do PNUMA, em que constata-se uma maior autonomia em suas funções¹⁴. Tal fato torna-se um avanço, embora o PNUMA

14. a) Estabelecer o princípio da adesão universal ao Conselho de Administração do PNUMA, assim como outras medidas para reforçar a sua governança bem como a sua capacidade de resposta e responsabilização aos Estados-Membros;

b) Dotar o Programa de recursos financeiros seguros, estáveis, adequados e aumentados, provenientes do orçamento regular das Nações Unidas e contribuições voluntárias a fim de cumprir o seu mandato;

c) Melhorar a voz do PNUMA e sua capacidade de cumprir o seu mandato de coordenação dentro do sistema das Nações Unidas, através do reforço e engajamento nos principais órgãos de coordenação das Nações Unidas e o empoderamento para liderar os esforços para formular estratégias sobre o meio ambiente de todo o sistema das Nações Unidas;

d) Promover uma forte interface ciência-política, com base nos instrumentos internacionais existentes, tais como avaliações, painéis e redes de informação, incluindo o Global Environment Outlook, como um dos processos que visam reunir informações e avaliação

não deixe de ter ainda um papel secundário na Organização. A superficialidade do documento é tratada por Gonçalves (2012) como a falta de consenso entre os Estados, no entanto, o tópico ‘a’, por exemplo, poderia auxiliar na obrigação dos países em financiar o programa, que apresenta um orçamento mínimo. (VEIGA, 2012).

Após a mudança de alguns aspectos institucionais propostos na Rio+20 o PNUMA realizou sua primeira assembleia: o United Nations Environment Assembly (UNEA). Ela ocorreu na cidade sede do Programa, em Nairóbi em 2014 e buscava fortalecer seu Design institucional, estabelecendo a agenda ambiental. Também foram abordados temas como o comércio ilegal de animais selvagens, a qualidade do ar, o financiamento da economia verde e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), agenda esta, que pretende evoluir com os avanços dos objetivos do milênio (ODM), conhecida como Pós-2015. (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2015). Este, que continha como principais metas o pilar econômico e ambiental, passou a ser mais exigido às nações. (VEIGA, 2012). É possível observar melhor a cronologia do Programa no Quadro 1¹⁵.

Pelo próprio PNUMA, constata-se a interdependência abordada pelos limites planetários e, para tanto, busca-se fortalecer reiteradamente o desenvolvimento sustentável em larga escala. Seriam limitações para os seus objetivos a ausência de instituições que auxiliariam na integração dos meios de implementação, além de capacitação, informação e monitoramento das decisões dos Estados (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, 2014). Destaca-se, portanto, que a atividade dos meios de coordenação do programa em prol do Pós-2015, torna-se um desafio ao PNUMA e, demanda seu fortalecimento para tais atribuições.

para apoiar a tomada de decisão esclarecida;

e) Disseminar e compartilhar informações ambientais baseadas em evidências e sensibilizar o público para as questões ambientais críticas e emergências;

f) Proporcionar capacitação para os países, bem como apoiar e facilitar o acesso à tecnologia;

g) Consolidar progressivamente as funções da sede do Programa em Nairobi, bem como fortalecer sua presença regional, a fim de ajudar os países, a pedido, na implementação de suas políticas nacionais de meio ambiente, em colaboração íntima com outras organizações relevantes do sistema das Nações Unidas;

h) Garantir a participação ativa de todos os interessados, recorrendo às melhores práticas e modelos estabelecidos pelas instituições multilaterais e explorando novos mecanismos para promover a transparência e a participação efetiva da sociedade civil (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012).

15. A cronologia proposta é baseada no histórico abordado ressaltando as principais atividades do PNUMA e suas mudanças estruturais.

Quadro 1: Histórico e Realizações do PNUMA

Ano	Histórico e Realizações do PNUMA
1972	Criação do PNUMA na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano
1979	Convenção de Bonn, em 1979 sobre Espécies Migratórias
1987	Criação do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
1988	Criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC)
1992	Criação da comissão de desenvolvimento sustentável
1995	Criação da Emenda Basel Ban
1997	Criação do Protocolo de Quioto
2002	Lançamento da Parceria para Veículos e Combustíveis Limpos entre os países, a fim de se eliminar o uso do chumbo.
2012	Adesão de uma política institucional para o fortalecimento do PNUMA na RIO+20
2014	Realização da primeira reunião estabelecida pelo PNUMA:

Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos de PNUMA (2015) e UNEP (2012).

Estrutura

Atualmente, o PNUMA apresenta oito divisões para a promoção do desenvolvimento sustentável, sendo¹⁶:

16. Embora não abordado neste artigo, há outras áreas dentro do PNUMA a serem exploradas como os centros de colaboração - Basel Agency for Sustainable Energy (BASE), BCA Centre for Sustainable Buildings (CSB), Frankfurt School of Finance and Management, Global Efficient Lighting Centre (GELC), Global Reporting Initiative (GRI), Global Resource Information Database (GRID), UNEP Collaborating Centre on Water and Environment (UCC-Water), UNEP DTU Partnership, UNEP World Conservation Monitoring Centre (WCMC), UNEP International Ecosystem Management Partnership (UNEP-IEMP) -, secretarias específicas para convenções específicas - African Ministerial Conference on the Environment (AMCEN), Bamako Convention, Basel Convention, Carpathian Convention, Climate and Clean Air Coalition (CCAC), Convention on Biological Diversity (CBD), Climate Technology Centre and Network (CTCN), Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), Convention of Migratory Species (CMS), Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (GPA), Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystems Services (IPBES), Minamata Convention, Multilateral Fund Secretariat for the Implementation of the Montreal Protocol (MFS), Ozone Secretariat, Rotterdam Convention, Stockholm convention, Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM), Tehran Convention, 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production (10YFP) -, além da estrutura administrativa ao redor do diretor executivo do programa

- *A Divisão de Alerta Imediato e Monitoramento (DEWA)*: Monitora, analisa e relata, em escala global e regional, a situação do meio ambiente, tanto em âmbito científico como no político, contribuindo com a escolha de decisões e planejamentos a serem tomados. Com essas monitorias, a DEWA também alerta a comunidade mundial sobre a situação do meio ambiente (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Divisão de Implementação de Políticas Ambientais*: Responsável pela implementação de políticas ambientais, providenciando assistência técnica, assessoria e fortalecimento da capacidade de gestão ambiental, de países em desenvolvimento e países com economias em transição (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Divisão de Tecnologia, Indústria e Economia (DTIE)*: Busca ampliar a participação de comércio, indústrias e ONGs em processos de tomada de decisão e sua implementação, além de capacitar países em desenvolvimento de forma que sejam aderidas as políticas ambientais em setores de energia (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Divisão de Comunicação e Informação Pública (DCPI)*: A DCPI utiliza de vários meios de mídias para dissipar melhor as ações do PNUMA, utilizando da internet e televisão, até por meio de eventos, prêmios e parcerias. Visa influenciar atitudes, comportamentalmente e decisões relacionadas ao meio ambiente local e mundial com as ações divulgadas (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Divisão de Leis e Convenções do Meio Ambiente (DELIC)*: A DELIC (Divisão de Leis e Convenções do Meio Ambiente) trabalha com o desenvolvimento da lei ambiental para resolver os desafios do meio ambiente, apoiando a implementação de Acordos Ambientais Multilaterais (MEAs) e facilitando interligações e sinergia, respeitando a autonomia legal do MEAs e as decisões tomadas pelos seus respectivos órgãos governamentais. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).

que é demonstrada no organograma em anexo (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM, 2016).

- *Divisão de Coordenação da Global Environment Facility (DGEF)*: auxilia nos custos de países com economia em transição para resolver problemas ambientais, visando atingir os benefícios relativos ao meio ambiente (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Divisão de Cooperação Regional (DRC)*: constitui no estabelecimento do PNUMA ao redor do mundo, dividido em seis escritórios regionais, auxiliando na regionalização da Organização, voltando-se assim aos problemas regionais (UNEP, 2011). Desta forma, o PNUMA apresenta escritórios na África, Ásia e pacífico, Europa, América do Norte, América Latina e Caribe e, leste da Ásia¹⁷ (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF)*: Em parceria com o Banco Mundial (BM) e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, busca-se auxiliar e garantir recursos do Fundo. Justifica-se seu financiamento devido ao auxílio do programa para a elaboração de medidas políticas a serem tomadas pelos Estados, de forma também regional e global (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Iniciativa Financeira (UNEP-FI)*: Procura a adoção de práticas que trazem a sustentabilidade das operações das instituições financeiras. São mais de 160 instituições que formam o UNEP-FI, que trabalha junto com o PNUMA para entender os impactos ambientais e sociais na prática financeira (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM, 2012).
- *Centro de Monitoramento da Conservação Mundial (WCMC)*: A WCMC trabalha no conhecimento sobre a biodiversidade, oferecendo informações confiáveis, estratégicas e oportunas para órgãos não-governamentais e privados, incluindo o PNUMA, para serem usadas no desenvolvimento e implementação de políticas e decisões (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM, 2012).

17. Além dos escritórios regionais o PNUMA também apresenta escritórios sub-regionais: - Jamaica para o Caribe, Cazaquistão para Ásia Central; Samoa para o Pacífico, Uruguai para a América do Sul, Costa do Marfim para a África Leste -; Nacionais: - China; Brasil, México, Rússia, África do Sul - e, "Liaison offices": - Adis Abeba (Union Africana, ECA); Viena; (European Union); Bruxelas (European Union); New York (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM, 2016).

Dentre estas, as quatro primeiras divisões têm como função coordenar sete áreas de atuação:

- mudança Climática, no qual a organização procura auxiliar os Estados a obter uma economia de baixo carbono e a resiliência de nações afetadas com o clima;
- conflitos e desastres, no qual o PNUMA busca cooperação ambiental para a construção de paz e também avalia impactos ambientais pós desastres, e para a prevenção dos mesmo;
- administração de ecossistema, que busca promover a conservação ambiental, de forma a manter o seu desenvolvimento.
- governança Ambiental, pretende auxiliar na coordenação de esforços internacionais para a promoção da implementação de acordos ratificados nas conferências ambientais;
- resíduos Químicos, busca auxiliar os tomadores de decisão nos processos de negociações de uso químico e de resíduos, como o protocolo de Montreal;
- Eficiência de recursos e consumo sustentável e produção, onde promove o consumo sustentável através da promoção do turismo sustentável, dentre outras atividades (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- meio Ambiente em estudo: busca contribuir para a formulação, planejamento e avaliação de políticas ambientais que são disponibilizadas em plataformas abertas e contribuem para o desenvolvimento sustentável na medida em que fortalecem o conhecimento técnico para auxiliarem em processos decisórios e em questões de conhecimento oportuno (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2016).

O programa compreende que atualmente há uma série de questões ambientais que exigem um retorno de atuação global. Considera-se que a atuação de modo globalizado das nações, economias e pessoas necessitam de uma gestão ambiental, sejam elas demandas de apenas um país ou internacional como a poluição do ar e a perda de biodiversidade. Estas exigirão resposta das partes interessadas e uma ação global, regional e local e sobretudo governança (UNITED NATIONS ENVIROMNENTAL PROGRMAM, 2009). Para o Programa:

Governança Ambiental compreende as regras, práticas, políticas e instituições que moldam como os seres humanos interagem com o ambiente.

A boa governança ambiental leva em conta o papel de todos os intervenientes que impactam o meio ambiente. Dos governos para as ONGs, o setor privado e a sociedade civil, a cooperação é fundamental para alcançar uma governação eficaz que pode nos ajudar a avançar no sentido de um futuro mais sustentável (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM, 2009, p. 2, tradução nossa).¹⁸

É possível perceber a partir de tal estrutura algumas das atividades realizadas pelo programa, que tentam articular os temas, tanto em nível regional – a partir de seus escritórios –, como também problemas globais – como, por exemplo, o monitoramento e sugestão de legislações para o cumprimento de acordos multilaterais. Deste modo, observa-se um processo de regionalização do PNUMA que poderia ser um útil aparato para a governança. No entanto, como destaca Veiga (2013) a ênfase na solução de problemas específicos dos países membros destinou pouca atenção à sua missão global e a distância física entre os centros de atividade política tornou-se também um obstáculo ao dificultar a coordenação de temas ambientais que estão em outras instâncias que não a do programa. Isto posto, discutir-se-á as limitações da atuação do programa para a governança no tópico a seguir.

Limitações e dificuldades do pnuma em estabelecer mecanismos de coordenação de governança ambiental

Mais de quarenta anos depois da criação do PNUMA, ainda não há um consenso sobre seu desempenho. Enquanto alguns elogiam a organização pela sua performance, como um dos programas mais impressionantes da ONU, devido às suas realizações diante de seus escassos recursos e da escassa autoridade, outros apontam sua incapacidade em desenvolver um maior número de atividades e de chamar mais atenção dos diversos *players* internacionais, considerando o programa fraco e ineficaz em suas funções essenciais.

18. Environmental Governance comprises the rules, practices, policies and institutions that shape how humans interact with the environment.

Good environmental governance takes into account the role of all actors that impact the environment. From governments to NGOs, the private sector and civil society, cooperation is critical to achieving effective governance that can help us move towards a more sustainable future.

(IVANOVA, 2010). Por isso, analisar-se-á o desempenho do PNUMA e serão destacadas as limitações e dificuldades que o programa enfrenta.

Desde a criação do PNUMA, seu quadro institucional passou por diversas mudanças, ampliando constantemente suas normas, princípios, regras, processos de tomada de decisão, acordos e atores envolvidos. Entretanto, devido à ausência de uma visão compartilhada, metas claras, comunicação eficiente e coordenação entre instituições internacionais, a articulação para resolução de problemas ambientais globais foi ineficiente. (IVANOVA, 2012).

Para Ivanova (2010),

[e]mbora considerado por alguns como muito amplo e por outros como demasiado estreito, o mandato do PNUMA permaneceu claramente definido em cinco áreas principais: 1) o monitoramento, avaliação e alerta precoce; 2) desenvolvimento de normas, padrões e políticas internacionais; 3) catalisação da ação ambiental; 4) coordenação das atividades ambientais do sistema das Nações Unidas; e 5) capacidade de construção de instituições nacionais¹⁹. (IVANOVA, 2010, p. 38, tradução nossa).²⁰

Sobre o monitoramento, avaliação e distribuição de informação, o PNUMA tem sido bem sucedido. A organização utiliza tecnologias para monitorar a distribuição de recursos naturais e humanos através do uso de bancos de dados e redes mundiais que fornecem acesso a dados de milhares de instituições e especialistas. Conforme seu mandato,

a organização não realiza seu próprio monitoramento [...], (mas) recolhe, analisa e integra dados de agências da ONU e outras organizações, incluindo secretariados das convenções, universidades, institutos de ciência e organizações não governamentais, a fim de sintetizar as avaliações ambientais mais amplas. (IVANOVA, 2010, p. 38, tradução nossa²¹).

A organização também deve fornecer alertas sobre ameaças ambientais e facilitar a ação colaborativa internacional no que con-

19. Para acessar a Declaração de Estocolmo, ver UNEP (1972).

20. Though regarded by some as too broad and by others as too narrow, UNEP's mandate has remained clearly defined along five core areas: 1) monitoring, assessment, and early warning; 2) developing international norms, standards, and policies; 3) catalyzing environmental action; 4) coordinating the environmental activities of the UN system; and 5) building national institutional capacity.

21. [...] it collects, analyzes, and integrates data from UN agencies and other organizations including convention secretariats, universities, science institutes, and nongovernmental organizations, in order to synthesize broad environmental assessments.

cernem as questões ambientais. As ações e relatórios gerados pelo PNUMA nesse âmbito têm sido considerados úteis pelos atores interessados para a identificação das principais questões ambientais emergentes. Apesar disso, a organização é criticada por encontrar dificuldades em fornecer um registro comparativo entre os dados nacionais. Os relatórios classificam os dados de acordo com assunto e área geográfica, mas não acompanha e compara o desempenho de cada país no enfrentamento de seus respectivos desafios ambientais. Essa dificuldade neutraliza a possibilidade de utilização dos dados para decisões políticas e a formulação de políticas ambientais multilaterais. Por isso, apesar de possuir um forte histórico científico que permite a criação de um sistema coerente de informação ambiental internacional, o trabalho da organização se mostra incompleto e, com isso, surgem algumas organizações ambientais que tentam suprir a lacuna deixada pelo PNUMA, além de iniciativas dos próprios governos com a criação de um sistema paralelo de informação ambiental. (IVANOVA, 2010).

Os papéis de desenvolvimento de normas, padrões e políticas internacionais, catalisação da ação ambiental e coordenação de atividades ambientais se baseiam em uma ação proativa de defesa internacional por parte do PNUMA, que deve definir agendas ambientais globais e estimular governos e organizações a participarem de tais agendas. Com esses esforços, o PNUMA teve sucesso ao criar acordos ambientais internacionais como a Convenção de Viena, de Montreal, de Basel, de Rotterdam, de Estocolmo, entre outras. No caso da Convenção de Viena, que trata da proteção da camada de Ozônio, o PNUMA iniciou acordos que levaram a políticas, diretrizes e normas concretas altamente eficazes. (IVANOVA, 2010).

O Programa desencadeou vários resultados positivos, como o incentivo à criação de ministérios ambientais pelos Estados; à ratificação de acordos ambientais multilaterais que buscam reverter o processo de aquecimento global e seus impactos negativos gerados na camada de ozônio; à regulação do comércio de espécies em ameaça de extinção; ao controle de produtos químicos perigosos; entre outros. Há, aproximadamente, quinze acordos ambientais globais que buscam responder às preocupações ambientais, mais de quinhentos acordos ambientais multilaterais (a maioria a nível regional) e mais de quarenta agências multilaterais adicionaram “atividades ambientais” a seu escopo de operações. Além disso,

novos mecanismos de financiamento surgiram como organizações independentes, como o Global Environment Facility. (IVANOVA, 2013). Entretanto, o PNUMA também apresenta diversos problemas pelos quais é criticado. A organização tem se mostrado ausente nos debates acerca de questões ambientais e sofre pressão por não conseguir se estabelecer como principal fórum de debate no campo ambiental como a Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial da Saúde, por exemplo, conseguiram se estabelecer em seus respectivos campos. (IVANOVA, 2010).

Além disso, o PNUMA não conseguiu se firmar como “casa organizacional” para as convenções que surgiram a partir de suas ações, de modo que tais convenções tornaram-se entidades autônomas. Por isso, apesar do PNUMA apresentar eficácia na “catalisação da ação ambiental e criação de acordos ambientais internacionais através de uma ampla gama de assuntos, a organização tem enfrentado grandes desafios na coordenação da ação ambiental internacional.” (IVANOVA, 2010, p. 43, tradução nossa).²²

Isso faz com que seu objetivo de criação de se tornar o centro de gravidade de um complexo sistema de governança ambiental internacional não seja inteiramente cumprido, deixando a desejar tanto na coordenação dos acordos ambientais multilaterais estabelecidos sob sua gerência como, principalmente, na coordenação das atividades ambientais das agências da ONU. Essas falhas resultaram no surgimento de muitas outras organizações ambientais que tentam suprir as lacunas deixadas pelo PNUMA, de forma que o sistema de governança ambiental internacional apresenta crescimento complexo e fragmentado devido à falta de uma organização central que atue como âncora no campo ambiental. Tais dificuldades tem feito com que o PNUMA pareça “apenas mais um ator no campo ambiental, disputando a atenção e os recursos limitados do governo, não como o líder ou organização âncora”. (IVANOVA, 2010, p. 45, tradução nossa).²³

Sobre o objetivo da instituição de apoio à construção de instituições nacionais, há certa discussão acerca da questão, pois a criação da organização objetivava a coleta, reunião e divulgação de informa-

22. [...] catalyzing environmental action and creating international environmental agreements across a wide range of issues, it has faced considerable challenges in coordinating international environmental action.

23. [...] UNEP is perceived as just another actor in the environmental field, vying for limited governmental attention and resources, rather than as the leading, anchor organization.

ção e coordenação de ações, e não de implementação. Desse modo, o papel desempenhado pelo PNUMA tem relação com a liderança na governança ambiental global e, até agora, a organização teve um sucesso parcial em sua missão, tendo sido eficaz nos processos de avaliação científica e acompanhamento, na ação de despertar processos políticos que frutificarão em acordos ambientais multilaterais, na criação de um corpo de direito internacional para tratar as questões ambientais e tem conseguido chamar a atenção política para algumas questões extremamente pertinentes, como a destruição da camada de ozônio e a desertificação. (IVANOVA, 2010).

O desempenho e a atuação de organizações internacionais é resultado, em grande medida, do interesse e da influência de Estados membros na criação e financiamento de tais organizações. Alguns autores consideram que as limitações e dificuldades que o PNUMA encontra para estabelecer mecanismos de coordenação de governança ambiental partem da falta de apoio dos Estados membros à organização, com destaque aos Estados Unidos. Esse argumento recai sobre duas evidências apresentadas por Ivanova (2010), o design original supostamente fraco da organização e a redução do apoio financeiro recebido ao longo dos anos. A autora acredita que tanto a influência dos Estados quanto as dinâmicas organizacionais internas afetam o desempenho do PNUMA, mas destaca que as organizações internacionais também são produtos de seu ambiente contextual e do local em que operam. (IVANOVA, 2010).

A criação do PNUMA objetivou a constituição de uma organização catalisadora e coordenadora em uma paisagem institucional desordenada. Os Estados determinaram o design do PNUMA, que foi constituído como um programa, ao invés de uma agência especializada para evitar competição com outros órgãos das Nações Unidas, o que incapacita sua ação sobre as outras agências autônomas da ONU, uma vez que não possui autoridade formal sobre elas. Isto porque, na hierarquia estabelecida pela ONU, os programas têm menor independência e autoridade, porque eles são órgãos auxiliares da Assembleia Geral, enquanto agências especializadas, por outro lado, são organizações intergovernamentais autônomas e possuem autoridade universal independentes do Secretariado e da Assembleia Geral da ONU. Outra dificuldade encontrada pelo programa é o desafio de recrutar e reter pessoal de alta qualidade com os conhecimentos e experiência política necessários para melhorar o posicionamento internacional da organização devido à

localização do PNUMA, que é uma das poucas agências da ONU localizadas em um país em desenvolvimento²⁴. (IVANOVA, 2010).

Além dos diversos fatores externos que comprometem a atuação do PNUMA citados anteriormente, dinâmicas organizacionais internas também afetam o desempenho do programa, pois ele é marcado por dificuldades na comunicação interna entre os níveis administrativos, por uma gerência sem resposta e por jogos políticos internos. Por isso, a responsabilidade sobre algumas limitações do PNUMA não deve recair apenas sobre agentes externos ao programa, como os Estados membros e os financiamentos recebidos, mas também sobre a ineficácia da diretoria executiva em solucionar suas deficiências internas. (IVANOVA, 2010).

Em consequência da gama de dificuldades explorada neste item, pode-se dizer que a estrutura do PNUMA não favorece uma governança global ambiental eficiente, pois sua proposta de casa organizacional em prol do ambiente tem se mostrado ineficaz não apenas politicamente, como também financeiramente. Por isso, há mais de uma década são discutidas, tanto pela academia quanto por governantes, as possibilidades de reforma da governança ambiental em nível global. (IVANOVA, 2012).

Devido à ineficácia apresentada pelo PNUMA na governança ambiental, foi percebida a necessidade de reforma de seu arranjo institucional visando à efetividade de ações que dizem respeito aos problemas ambientais. A partir da Declaração de Malmö²⁵, iniciou-se um processo de reforma na governança ambiental internacional, no entanto, sua evolução foi insatisfatória, gerando como resultados negociações intermitentes e desenvolvimento limitado ao longo dos anos. A perspectiva de reforma institucional incidiu, então, sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a Rio+20, pois ela ofereceria a oportunidade para uma reforma substancial na arquitetura institucional para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável. (IVANOVA, 2012).

24. A autora acredita que a localização da sede do PNUMA, no Quênia, pode explicar tanto o sucesso quanto o fracasso do Programa. Estar localizado em um país em desenvolvimento, onde a degradação ambiental é visível, traz um senso de urgência ao Programa, no entanto, sua localização geograficamente distante dos órgãos da ONU sobre os quais o PNUMA deveria influenciar e coordenar pode ser um fator desfavorável. (IVANOVA, 2012).

25. Durante o primeiro Fórum Ministerial Global do Meio Ambiente, em Malmö, no ano 2000, ministros ambientais frisaram a importância de uma arquitetura institucional mais eficaz para tratar dos problemas ambientais globais. (IVANOVA, 2012).

A rápida evolução de problemas globais costuma transpor as estruturas dos organismos de governança ambiental, que muitas vezes não têm a agilidade necessária para fornecer uma resposta global. A Rio+20 abriu espaço para o debate do que seria necessário mudar nesse sentido e quais poderiam ser os meios para mudança. Concluiu-se que era necessário “melhorar o impacto, os recursos e a visibilidade das instituições que trabalham com o meio ambiente e desenvolvimento sustentável” (IVANOVA, 2013, p. 224, tradução nossa²⁶).

As discussões acerca das perspectivas de reforma institucional consolidaram-se, então, em duas abordagens,

- “a transformação do PNUMA em uma agência especializada;
- o aprimoramento do PNUMA sem alterar sua condição de órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU” (IVANOVA, 2012, p. 566, tradução nossa).²⁷

Diante de tais perspectivas²⁸, o posicionamento dos *players* internacionais se dividiu. A União Europeia se colocava a favor da primeira opção, enquanto os Estados Unidos e a China, por exemplo, se mostravam descrentes que uma mudança institucional do PNUMA garantiria uma melhor governança ambiental internacional. Para eles, o enfoque deveria ser na tentativa de melhorar a capacidade do Programa em cumprir seus objetivos. (IVANOVA, 2012).

A Rio+20 abriu espaço para que o debate das possíveis reformas institucionais acontecesse e o resultado foi ímpar. Os governos decidiram abolir a Comissão das Nações Unidas para

26. [...] to improve the impact, resources and visibility of the institutions working on environment and sustainable development.

27. [...] transforming UNEP into a specialized agency; and enhancing UNEP without changing its status as a subsidiary body of the UN General Assembly.

28. A diferença entre as duas opções é, sobretudo, técnica. As agências especializadas das Nações Unidas são organizações autônomas ligadas à ONU por meio de acordos especiais sob o amparo dos artigos 57 e 63 da Carta da ONU. As agências especializadas têm competência universal para filiação, de maneira que qualquer Estado pode se tornar membro caso ratifique o tratado constitutivo da agência. Além disso, as agências são sujeitos autônomos do direito internacional e recebem contribuições dos Estados parte (não recebem nenhum apoio financeiro da ONU). Já os órgãos subsidiários da AGNU ou do Conselho Econômico e Social são criados no âmbito do artigo 22 da Carta da ONU. Tais órgãos podem ser conselhos, programas, fundos, comitês ou comissões, que trabalham diretamente através da ONU, o que lhes garante autoridade para ocupar posições de coordenação e liderança dentro das Nações Unidas. Os órgãos subsidiários recebem apoio financeiro da ONU e apoio administrativo do Secretariado da ONU ou dos escritórios da ONU (em Genebra, Viena, ou Nairóbi). (IVANOVA, 2012).

o Desenvolvimento Sustentável (CSD) e substituí-lo por um fórum político de alto nível dentro da AGNU. O Fórum foi lançado em setembro de 2013 e se reunirá a cada quatro anos com os chefes de Estado na AGNU e anualmente a nível ministerial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)²⁹. (IVANOVA, 2013).

Dentre as principais funções do novo fórum político de alto nível estão

[...] fornecer liderança política, orientação e recomendações para o desenvolvimento sustentável; oferecer uma plataforma dinâmica para estabelecer diálogos regulares [...] para o avanço do desenvolvimento sustentável; melhorar e promover a coordenação no sistema das Nações Unidas nos programas e políticas de desenvolvimento sustentável; apoiar as tomadas de decisões baseadas em evidências [...] ³⁰ (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2012, p. 16, tradução nossa). ³¹

Assim, um novo modelo de instituição foi criado. Os governos acordaram em atualizar o PNUMA como o único órgão subsidiário das Nações Unidas com adesão universal, pois compreendeu-se que a adesão universal melhoraria a organização em sua legitimidade e autoridade formal. (IVANOVA, 2013).

Legalmente, o PNUMA sempre teve autoridade para tratar de questões ambientais nos âmbitos da ONU, dos governos nacionais e da sociedade civil, no entanto, havia não só uma falta de apoio financeiro dos governos para que as negociações tomassem forma, como também havia o obstáculo de adesão limitada ao Programa, de modo que garantir sua autoridade ao firmar acordos multilaterais era desafiador. Por isso, garantir ao PNUMA a adesão universal foi uma medida que pode viabilizar a eficácia do mesmo para cumprir seu mandato sem precisar transformá-lo em uma agência especializada³². (IVANOVA, 2013).

29. Com a Rio+20, o ECOSOC também passou por reformas institucionais e seu mandato foi expandido ao incluir questões ambientais. (IVANOVA, 2013).

30. Ver (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2012).

31. [...] Provide political leadership, guidance and recommendations for sustainable development; Provide a dynamic platform for regular dialogue [...] to advance sustainable development; Improve cooperation and coordination within the United Nations system on sustainable development programmes and policies; Enhance evidence-based decision-making at all levels and contribute to strengthening ongoing capacity-building for data collection and analysis in developing countries.

32. A reforma do PNUMA atribuiu a ele algumas características de uma agência es-

Além do conjunto de reformas que buscavam garantir, de uma vez por todas, a visibilidade, autoridade e os recursos do PNUMA, o Programa não só teve sua visão e mandato originais reforçados, como substituiu-se o Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente pela Assembleia Ambiental das Nações Unidas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Tal mudança foi ratificada pela AGNU na resolução 67/784 de 2013. (IVANOVA 2013; UNITED NATIONS, 2013).

Pode-se dizer que a Rio+20 concluiu um esforço de anos para reestruturar o PNUMA e reafirmou, no parágrafo 88 do documento final, o papel de liderança do Programa na governança ambiental:

Estamos empenhados em fortalecer o papel do PNUMA como a autoridade ambiental global que lidera e define a agenda ambiental global, promove a implementação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no sistema das Nações Unidas e serve como um defensor para o meio ambiente global (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2012, p. 17, tradução nossa).³³

O reconhecimento explícito do PNUMA como autoridade ambiental e voz para o meio ambiente na ONU reforça a importância da coordenação do PNUMA para liderar os esforços na formulação de estratégias relativas ao meio ambiente. (IVANOVA, 2013).

É possível afirmar que a Rio+20 marcou o começo - e não o fim - do processo de reforma institucional do PNUMA. Os obstáculos não deixaram de existir, pelo contrário, agora há novos desafios a serem ultrapassados. Por exemplo,

sem uma clara divisão de trabalho entre as instituições que estão à frente das discussões acerca do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, o risco de sobreposição, duplicação e competição entre o novo fórum político de alto nível, o ECOSOC reformado, o PNUMA, outras instituições da ONU e agências ambientais multilaterais continua a ser significativo e ameaça perpetuar a

pecializada, como sua universalidade e maior estabilidade e previsibilidade financeira, entretanto tais benefícios foram vinculados ao Programa sem o inconveniente de um longo processo de negociação do tratado.

33. We are committed to strengthening the role of the United Nations Environment Programme as the leading global environmental authority that sets the global environmental agenda, promotes the coherent implementation of the environmental dimension of sustainable development within the United Nations system and serves as an authoritative advocate for the global environment.

dinâmica que levou à reforma institucional” (IVANOVA, 2013, p. 224, tradução nossa).³⁴

É responsabilidade do PNUMA tomar a frente das discussões e das ações que envolvem a agenda ambiental e fazer bom uso de sua reestruturação institucional para evitar o ostracismo e a falta de liderança na governança ambiental global, como se viu nos últimos anos.

Conclusão

A gestão dos recursos ambientais tem se tornado tema cada vez mais forte nas rodadas de negociações internacionais, seja para a discussão de sua escassez, seja para o seu gerenciamento em âmbito global, doméstico e/ou regional. Nestas discussões fica claro que a gerência dos recursos não cabe mais apenas a um viés institucional, pois, nos dias de hoje, é impossível analisá-los unicamente como geradores de renda e passíveis de exploração – tais como foram considerados por muitos séculos ao longo da história. Por isso, a governança ambiental tem se mostrado uma alternativa mais ampla e aplicável a todas as agendas domésticas no que tange à nova gestão dos recursos ambientais.

Tendo em vista o novo rumo das discussões ambientais, a ONU, como organismo norteador das ações estatais no ambiente internacional e – em certa medida – doméstico, julgou necessário abrir uma pauta de discussão que abordasse, de maneira mais conjunta, as questões concernentes ao meio ambiente. “Nasce”, assim, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o PNUMA. O objetivo inicial do Programa era coordenar as atividades dos Estados membros e, facilitar a transferência de conhecimento científico, para que os mesmos fossem capazes de atuar frente às alterações ambientais. Mas, talvez, ter sido criado como um Programa, e não como uma, pode ter um dos principais fatores que impulsionaram questionamentos acerca da incapacidade de gerenciamento e *enforcement* do PNUMA, por dispor de um tema amplo e de suma importância para as relações internacionais em seus diversos âmbitos.

34. [...] without clear division of labour between the environment and sustainable development institutions, the potential for overlap, duplication, and competition between the new high-level political forum, a reformed ECOSOC, UNEP, other UN institutions and multilateral environmental agencies (MEAs) remains significant and threatens to perpetuate the dynamics that led to the institutional reform in the first place.

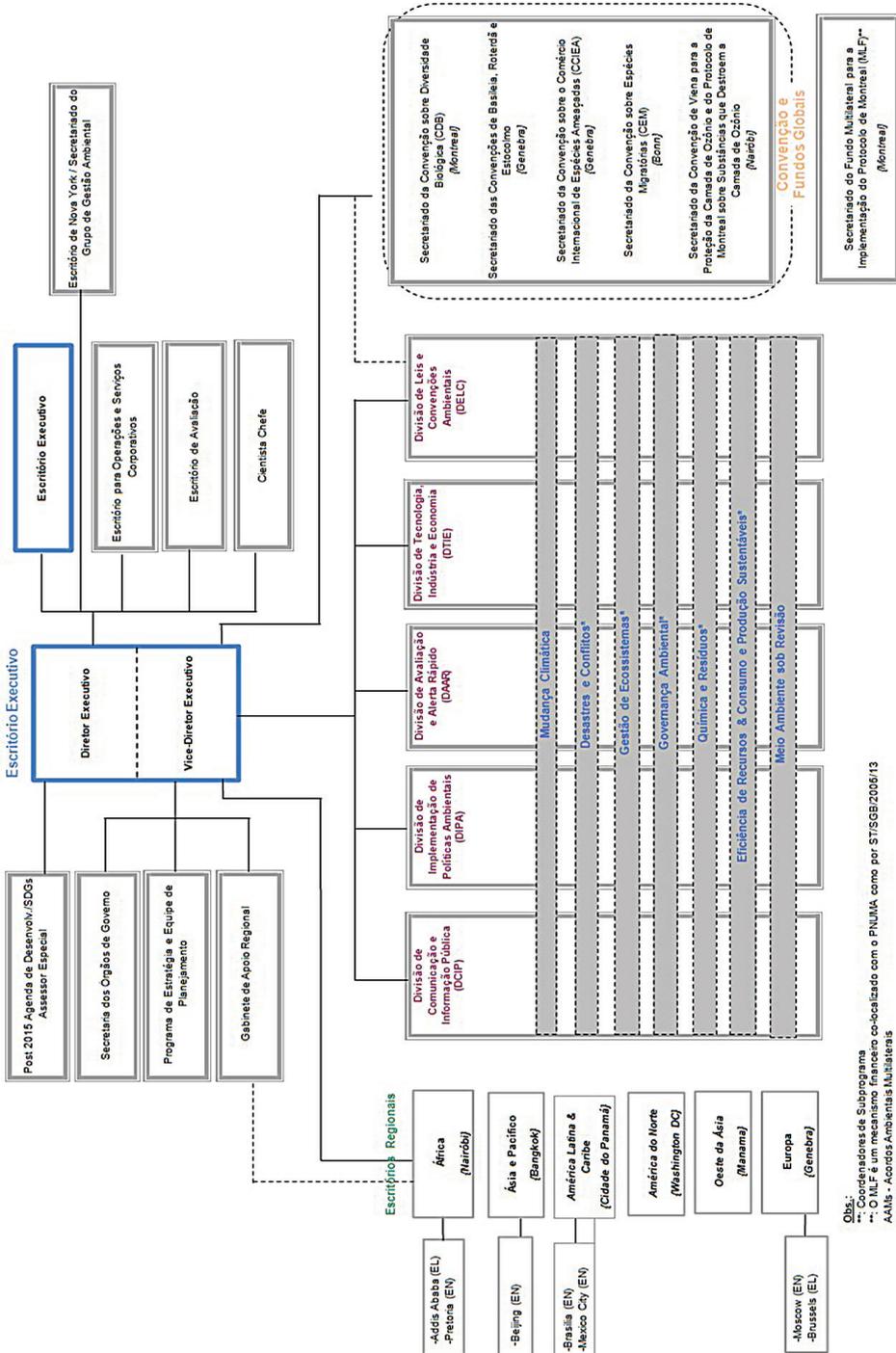
A capacidade do PNUMA em produzir dados referentes aos arranjos ambientais e às degradações ao meio ambiente é afetada quando este não gera relatórios eficazes quanto à atuação de cada país no gerenciamento de seus recursos, bem como os resultados positivos já alcançados por eles. Isto, pois, mesmo tendo sido criado como órgão produtor de ideias, muito criticou-se a “generalidade” das ideias produzidas pelo Programa.

Mesmo que, de certa forma, a incapacidade ou ineficiência de governança do PNUMA seja preocupante, é necessário levar em conta o contexto em que o mesmo foi criado. A decisão dos governos, em 1972, em não criar uma nova organização como a OMS e a OMC se deu por conta dos altos custos para tal. A Rio+20, no entanto, funcionou como catalisadora para a reforma institucional do PNUMA e do cenário ambiental global em geral. Ela ofereceu ao Programa uma arena para debates acerca de sua reestruturação e forneceu, inerente a uma nova estrutura institucional, novos meios para o cumprimento das funções de seu mandato.

Os governos criaram na Rio+20 um novo tipo de instituição, um órgão subsidiário à ONU de composição universal, que foi constituído sem um tratado e o longo processo de ratificação necessária. O processo de reforma do PNUMA foi longo e, caso seja bem aproveitado, poderá ter consequências positivas duradouras.

Observa-se que ainda há uma dificuldade para coordenar proposições e ações no âmbito do Programa. Entretanto, a Rio+20 trouxe novas perspectivas ao PNUMA para que este passe a ter um ambiente plenamente institucionalizado e mais autônomo, o que traz benefícios para diminuir os problemas da ação coletiva – principalmente se tratando de um bem tão coletivo como o Meio Ambiente.

ANEXO A – Organograma do Programa nas Nações Unidas para o Meio Ambiente



Obs.:
 ** - Coordenadores de Subprograma
 -- - O MLF é um mecanismo financiado co-localizado com o PNUMA como por ST/SGB/2006/13
 AAMS - Acordos Ambientais Multilaterais
 s.i. - Ad Interim
 EN - Escritório Nacional
 EL - Escritório de Legação

Referências

- BUCK, Susan J. **The global commons: an introduction**. Washington, DC: Island Press, 1998.
- CLARK, William C. Environmental Globalization. In: NYE JÚNIOR, Joseph S.; DONAHUE, John D. (Ed.). **Governance in a globalizing world**. Cambridge: Brookings, 2000.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **O futuro que queremos**. [S. l.]: MMA, 2012. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2014.
- GALAZ, Victor et al. Planetary boundaries: exploring the challenges for global environmental governance. In: GALAZ, Victor et al. **Current opinion in environmental sustainability**. 2012. Cap. 4, p. 80-87.
- GONÇALVES, Alcindo. Rio+20 e a governança ambiental global. **Política Externa**, v. 21, n 2, p. 51-65, set./out./nov. 2012.
- IVANOVA, Maria. Institutional design and UNEP reform: historical insights on form, function and financing. **International Affairs**, v. 88, n. 3, p. 565-584, 2012.
- IVANOVA, Maria. Reforming the institutional framework for environment and sustainable development: Rio +20's subtle but significant impact. **International journal of technology Management and sustainable development**, v. 12, n. 3, p. 211-227, 2013.
- IVANOVA, Maria. UNEP in Global environmental governance: design, leadership, location. **Global Environmental Politics. Massachusetts Institute of Technology**, v. 10, n. 1, p. 30-59. 2010.
- KEOHANE, R.; NYE JÚNIOR, Joseph S. **Introduction**. In: NYE JÚNIOR, Joseph S.; DONAHUE, John D. (Ed.). **Governance in a globalizing world**. Cambridge, 2000.
- LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013. PRESS, Oxford University. Oxford Dictionaries: Language Matters. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1047-conferencias-de-desenvolvimento-sustentavel.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Divisões globais**. [S. l.]: PNUMA, 2015. Disponível em: <<http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=64>>. Acesso em: 09 maio 2015.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **O meio ambiente em estudo**. [S. l.]: UNEP, 2016. Disponível em: <<http://web.unep.org/regions/brazil/other/o-meio-ambiente-em-estudo>>. Acesso em: 04 mar. 2016.
- ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary Boundaries: exploring the safe operating space for Humanity. **Ecology and Society**, v. 14, n. 2, p. 32. 2009. Disponível em: <<http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- SOARES, Luiz Filipe de Macedo. Estocolmo+40 Rio+20 - Guia Básico. **Revista Brasileira de Política Externa**, v. 21, n 2, p. 17-24, set./out./nov. 2012.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. [S. l.]: UNEP, 1972. Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Organisation chart**. [S. l.]: UNEP, 2015. Disponível em: <http://www.unep.org/pdf/UNEP-organistaion-chart_Mar-2015.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2015.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012**. [S. l.]: UN, 2012. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 13 March 2013**. [S. l.]: UN, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/251>. Acesso em: 03 mar. 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. **Environmental Governance**. UNFCCC Conference in Copenhagen. [S. l.]: UNEP, 2009. Disponível em: <<http://unep.org/pdf/brochures/EnvironmentalGovernance.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. **SDGs and the Post-2015 Development Agenda, including sustainable consumption and production**. [S. l.]: UNEP, 2015. Disponível em: <<http://unep.org/unea/sdg.asp>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. UNEP Structure. [S. l.]: UNEP, 2016. Disponível em: <<http://www.unep.org/about/Structure/tabid/129623/Default.aspx>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. **United Nations Environment Programme Upgraded to Universal Membership Following Rio+20 Summit**. [S. l.]: UNEP, 2014. Disponível em: <<http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2700&ArticleID=9363&l=en#sthash.uMksgQ1l.dpuf>>. Acesso em: 09 maio 2014.

VEIGA, José Eli da. **Rio+20: um passo adiante e dois para trás. Política Externa** Índice remissivo de 20 anos de política externa, v. 21, n. 2, p. 25-39, set./out./nov. 2012.

VEIGA, José Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

Considerações sobre o planejamento estratégico de Belo Horizonte e a internacionalização da cidade

Considerations on the strategic planning of Belo Horizonte and the city's internationalization

Bruno Mafra Macedo

Resumo

O planejamento estratégico de Belo Horizonte é contemporâneo do processo de internacionalização da cidade. Esse fato evidencia uma possível relação entre ambos os fenômenos, os quais precisam ser compreendidos a partir da identificação dos pontos de contato e distanciamento. Assim, o presente artigo irá discutir como se relaciona o planejamento estratégico de BH com a projeção internacional da cidade. Serão analisados os elementos constituintes do planejamento estratégico, bem como os desdobramentos do plano que remetem à inserção do município no ambiente internacional.

Palavras-chave: Belo Horizonte. Globalização. Internacionalização. Planejamento Estratégico.

Abstract

The Strategic Planning of Belo Horizonte happens simultaneously with its internationalization. This fact puts in evidence a possible relation between both phenomena, which requires to be comprehended from an analysis of their main elements. Thus, this article will discuss the strategic planning of BH and the international projection relation. The analysis focus on the elements that constitutes the strategic plan, as well as the consequences of the planning to the internationalization of the city.

Keywords: Belo Horizonte. Globalization. Internationalization. Strategic Planning.

Introdução

O objetivo do presente artigo é discutir a relação entre a internacionalização de Belo Horizonte e o Plano Estratégico criado em 2009, a partir da mudança da forma de gestão do município. Em primeiro lugar, serão sintetizados os conceitos do Planejamento Estratégico para, em seguida, relacionar a ferramenta à aplicação das cidades. Em segundo lugar, o objeto de estudo – Plano Estratégico de Belo Horizonte – será destrinchado a fim de possibilitar uma melhor imagem dos elementos a serem relacionados. O terceiro passo diz respeito à formulação do fenômeno da internacionalização de BH, a partir de três itens principais para a projeção do município: a atuação nas redes de cooperação, o desenvolvimento de políticas públicas reconhecidas internacionalmente e a busca por financiamentos em órgãos internacionais.

Partindo do pressuposto de que a globalização é o fenômeno que dá início a todas essas ações da Prefeitura Municipal – planejamento estratégico e a internacionalização do município –, surgiu-se a necessidade de compreender como se relacionam, uma vez que, a princípio, existem pontos de convergência e divergência entre os fenômenos. Se faz necessário entender qual a relação entre ambos, pois ocorrem dentro da mesma sociedade, embora não necessariamente simultâneos, cadenciados ou em sintonia.

Planejamento estratégico

O Planejamento Estratégico é definido, por Vasconcellos Filho, “como uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente.” (VASCONCELLOS FILHO, 1984). Sua origem remonta à década de 1960, quando os administradores se viram diante de um conflito: como se adequar ao mundo cada vez mais veloz e com mudanças estruturais profundas, como revoluções políticas, definições econômicas de grande impacto global, dentre outras? Com base nesse cenário de hostilidade do ambiente, com escassez de recursos, inflação, crises econômicas e políticas, além de uma visível dificuldade de adaptação às mudanças, os teóricos da Administração começaram a adotar a estratégia¹ como

1. De acordo com Ansoff (1965), estratégia é “a determinação básica de objetivos e metas de longo prazo de um empreendimento e a adoção de um curso de ação e alocação de recursos necessários para o cumprimento dos objetivos.”

principal ferramenta de planejamento para o futuro. (VASCONCELLOS FILHO, 1984).

Muitos administradores reduzem a teoria por trás do Planejamento Estratégico à ideia de que basta pensar em termos de longo prazo para se “pensar estrategicamente”. A distinção entre o Planejamento Estratégico verdadeiro, algo que até os dias de hoje, muitas organizações ainda não são capazes de fazer, do Planejamento de Longo Prazo é que o Planejamento de Longo Prazo foca na projeção de lucros, falta a capacidade de previsão das mudanças ambientais. Por outro lado o Planejamento Estratégico existe *em função* das alterações do ambiente, já que o coloca como elemento fundamental para o êxito do planejamento. Não incluir tal dimensão transforma a estratégia em mero pensamento de longo prazo (MOTTA apud VASCONCELLOS FILHO, 1984).

O Planejamento Estratégico surge, então, da necessidade das organizações em darem repostas adequadas aos estímulos do ambiente, sempre no sentido de adaptação e sobrevivência. Logo, mudanças nos processos internos, nas formas de gerência e nos escopos de ação são medidas importantes que exigem um senso de direção e grau de interação, tanto com os agentes, quanto com o ambiente. O que garante a unicidade e fluidez desse fenômeno é a construção de um Planejamento Estratégico sólido e capaz de incluir todas as dimensões de análise e setores da organização, como plano financeiro, plano de carreiras, planejamento de produção e estoque, etc. (MOTTA apud VASCONCELLOS FILHO, 1984).

A construção do Planejamento Estratégico em organizações voltadas para objetivos e resultados, como se propõem a Prefeitura de Belo Horizonte com o BH Metas e Resultados, deve ser realizada, considerando alguns desafios, como: o limite da racionalidade dos indivíduos que elaboram e implementam o plano estratégico; o excesso de processos e burocracias que impedem ou distorcem a visualização clara e precisa dos objetivos globais; a falsa necessidade de controle de todos os processos internos, o que se traduz em lentidão e redundância, ao invés de valorizar o uso dos objetivos como aceleradores do processo; o desvio das atividades que não visam ao cumprimento dos objetivos e que, ao contrário, aumentam o tamanho da empresa sem trazer benefícios práticos. Diante desses desafios, os elaboradores do planejamento estratégico com enfoque em objetivos e resultados devem construí-lo

sobre a base cristalina dos objetivos globais da organização, que devem ser explícitos a todos os funcionários, independentemente do cargo que ocupam. É necessária certa rigidez em mantê-los como foram definidos, já que a crença de que a construção de objetivos específicos podem não levar ao cumprimento integral dos objetivos gerais estabelecidos. Paralelamente à essa importante definição, a criação de instrumentos de avaliação e controle dos objetivos e resultados aferidos é de grande relevância, uma vez que não adianta traçar o caminho e destino final, sem ter-se escolhido os instrumentos que o levarão até lá (MOTTA apud VASCONCELLOS FILHO, 1984).

Com base nesses elementos e processos anteriores à formulação do planejamento estratégico, elabora-se o plano em si, que, variando conforme autores, em geral deve abarcar os seguintes itens, descritos no esquema abaixo.

Esquema 1: Elementos de formatação do Plano Estratégico, segundo Vasconcellos Filho (1984)

Âmbito de atuação	Análise ambiental
Macropolíticas da organização	Políticas funcionais
	Filosofia de atuação
Macroestratégias da organização	Estratégias funcionais
	Objetivos funcionais
Macroobjetivos	Plano de ação (metas e subestratégias)
Análise de consistência e quadro financeiro	

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Vasconcellos Filho (1984).

A ação planejada inicia-se com a definição do âmbito de atuação, seguindo à análise ambiental – que leva em conta as externalidades que afetam a organização. Em seguida, definem-se as macropolíticas que orientam as políticas funcionais e a filosofia de atuação. O próximo passo é a definição das macroestratégias da organização, onde se destrincham para as áreas funcionais, bem como na definição dos objetivos funcionais. Os macroobjetivos contemplam a implantação do plano, com suas metas e subestratégias de execução. Por fim, os administradores realizam a análise da consistência do plano estratégico e um plano financeiro.

Planejamento estratégico e as cidades

O uso do planejamento estratégico para cidades é alvo de muita discussão em diversas áreas do conhecimento, como Urbanismo, Ciências Sociais e Administração Pública. Por um lado, os que são a favor de seu uso apontam exemplos como Barcelona, Amsterdam e Birmingham como destaques a serem seguidos. Por outro lado, os que criticam tal ferramenta utilizam cidades brasileiras para demonstrar a distorção entre as ações planejadas e o realizado. O principal exemplo é o Rio de Janeiro, que no início da década de 1990 implantou o planejamento estratégico em sua administração municipal e atraiu críticas à sua execução e formulação (SILVA, 2012).

No entanto, a primeira experiência de planejamento estratégico em cidades foi realizada na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos, em um contexto de crise social e descrença na condução das atividades municipais. A partir disso, empresários se reuniram e apresentaram o planejamento estratégico como alternativa ao planejamento tradicional que era exercido pela Prefeitura da cidade (GÜELL, 1997; SILVA, 2012). No passado, o planejamento era focado em soluções pontuais de problemas, aliados a uma visão de longo prazo que não definia os objetivos a serem atingidos. A novidade do planejamento estratégico nas cidades diz respeito a duas dimensões principais: a formulação de políticas públicas transversais, que abarcam diversos setores da administração pública da cidade, ao mesmo tempo que define objetivos e metas a serem seguidas para tais políticas; em segundo lugar, a criação de um plano definitivo, que deixa de ser uma mera soma de ações da Prefeitura, para se tornar um plano coeso e articulado (GÜELL, 1997; SILVA, 2012). Em outro lado, o Planejamento Estratégico também enxuga a máquina pública, reduzindo gastos e melhorando a eficiência dos trabalhos desenvolvidos, seja por meio de cortes em pessoal, racionalização de processos e burocracias e até mesmo via informatização dos serviços prestados.

A relação entre o planejamento estratégico e as cidades é colocada de forma clara e objetiva pelos autores Castells e Borja (1996) no texto *As cidade como atores políticos*, no qual descrevem as características necessárias para uma cidade expandir seu papel e se tornar um ator político. Segundo os autores, o planejamento estratégico constitui a principal ferramenta que o poder executivo local tem para alterar a realidade municipal. Exemplificado pelos casos

de cidades europeias e latino americanas que se reergueram após um período conturbado, o planejamento estratégico é posto como instrumento fundamental, que, na maior parte das vezes, é fruto de uma parceria entre atores privados e administração pública. É possível enxergar nesse tipo de instrumento uma convergência de objetivos e visões de futuro que se espera da cidade por ambas as esferas de ação política, ainda que os meios para se atingirem tais metas sejam diferentes.

Castells e Borja (1996) apontam para três fatores que devem ser levados em conta ao se estabelecer um plano estratégico para uma cidade: união entre esferas pública e privada para construir um espírito cívico sólido, que motive os projetos de intervenção; alteração da imagem percebida pela própria cidade e daquela que projeta ao exterior, sendo em muitos casos apoiados por um projeto de comunicação; mudança na administração local, que integre e racionalize processos e procedimentos, a fim de acelerar e simplificar a burocracia envolvida na gestão da cidade. Considerados esses três fatores, o plano estratégico terá não apenas a base política-financeira, mas apoio principalmente da população, maior ator beneficiado pelas intervenções. Constrói-se tal suporte por meio de uma comunicação eficaz, considerando os anseios e necessidades do povo, à medida que se altera a percepção acerca dos projetos desenvolvidos.

Para Güell (1997), o surgimento do planejamento estratégico aplicado às cidades se deu como resposta a diversas questões que os municípios enfrentavam durante a década de 1980. Devido à intensificação do fenômeno da globalização - com impacto direto sobre a forma como a cidade funciona -, ao desgaste do tradicional planejamento urbano e também aos crescentes pedidos da população por maior agilidade, participação e transparência nos processos de planejamento, procurou-se aplicar a lógica de mercado de estabelecimento de objetivos, visão de futuro e metas ao município, preservando-se suas especificidades. Parte-se do princípio de que a cidade, enquanto ambiente que contém atores de diversas naturezas (indivíduos, organizações, universidades, empresas, órgãos de serviços), agrega pontos de vista diferentes, os quais são necessários serem alinhados e integrados a fim de se chegar a um consenso sobre o futuro desejado.

A definição de globalização se faz aqui necessária para explicar o contexto sócio-político-econômico no qual se encontravam os administradores municipais, principalmente a partir da década

de 1980. Güell (1997) identifica o fenômeno como intensificação da influência da ideologia neoliberal que surge na década de 1970, principalmente nos Estados Unidos e Europa. Abertura e expansão das fronteiras geográficas e econômicas, complexidade e diversidade das relações sociais, multiplicidade de atores e agentes, todos esses elementos são fundidos para compor o que hoje é chamado de globalização. O autor também identifica novos padrões de comportamento, cuja globalização funciona como catalisador para que se desenvolvam e estabeleçam como via de regra:

- mudanças na estrutura demográfica (com a inserção da mulher no mercado de trabalho); alteração no modo de produção e consumo capitalista, a partir do desenvolvimento da tecnologia digital;
- ondas de inovações tecnológicas, que alteram as dinâmicas de comunicação;
- o surgimento da sociedade civil global, novo ator para as Relações Internacionais a partir do fim da Guerra Fria;
- substituição cada vez maior da democracia representativa pela participativa, colocando o cidadão no centro ou próximo do processo decisório;
- descentralização do processo decisório no âmbito estatal (GUELL, 1997).

Todas essas transformações definem o que a globalização representa, não apenas para as pessoas e sociedades, como também as instituições, algo do qual as cidades não podem se distanciar ou fugir. Pelo contrário, a cidade cada vez mais tem se tornado o *locus* onde todas essas transformações ocorrem.

Críticos ao planejamento estratégico apontam a diferença essencial entre uma cidade e uma empresa como uma das principais dificuldades em se aplicar o modelo empresarial ao contexto urbano. Silva (2012), no contexto brasileiro, critica a forma impositiva que a ferramenta administrativa foi colocada às populações, principalmente no caso do Rio de Janeiro. A crítica mais contundente diz respeito à impossibilidade de se criar um “espírito cívico” que apoie a construção de grandes obras e monumentos, com alto custo econômico e social. Assim, seguir o modelo empregado em Barcelona e vendido ao mundo, segundo Silva (2012), é impossível no caso brasileiro, por

não levar em conta as especificidades locais. Outra crítica significativa diz respeito às intervenções realizadas, uma vez que aumentam a especulação imobiliária e causam a gentrificação das áreas modificadas. Nesse processo, pessoas de menor renda são removidas ou incentivadas a deixar uma área e se mudam para zonas mais afastadas e com menor infraestrutura, em nome de uma melhoria da área anterior. Assim, áreas de pouco interesse se tornam alvo de investimentos, têm seus preços elevados e deslocam a população que ali habitava. (SILVA, 2012). Esse ponto da crítica, no entanto, não ataca o uso do planejamento estratégico em si, mas aos efeitos que ele pode trazer, caso não seja realizado com a devida participação popular, transparência e controle democrático. O processo da gentrificação não acontece em função do estabelecimento de objetivos, metas e busca por resultados mensuráveis, mas, ao contrário, pela ação do livre mercado sobre as áreas antes degradadas e que receberam investimentos *porque* houve a revitalização planejada.

Outra crítica significativa ao planejamento estratégico diz respeito à utilização do *marketing* da cidade para se “vender” o espaço urbano para investidores. Essa prática coloca a cidade à mercê do poder econômico, que, a princípio, desconsidera os interesses da população local (VAINER, 1999). Similar à crítica da gentrificação, aqui considera-se apenas as consequências do uso de planejamento estratégico e as ações por ele definidas para desenvolver a cidade. Traçar objetivos, resultados ou racionalizar a máquina pública não são vistos como ações prejudiciais.

Dois fenômenos, uma origem

Pensar o planejamento estratégico de uma cidade, considerando sua internacionalização, é extrapolar alguns de seus objetivos para o ambiente internacional. Desde a década de 1980, mas principalmente a partir de 1990, ocorrem eventos significativos para as cidades, que as colocam na condição de atores internacionais, participantes do ambiente internacional. A criação do Mercosul e um fórum específico para debates das Cidades (Mercocidades); a intensificação das relações entre cidades na Europa; além do uso cada vez mais intenso do planejamento estratégico pelas cidades, com o caso de Barcelona como sendo o mais emblemático; todos esses eventos foram de suma importância para trazer à tona o debate das cidades para a arena internacional.

Para os municípios, o movimento de internacionalização se intensifica a partir da década de 1990, com a formalização dos fóruns internacionais de cidades, como o Mercocidades (1996), Cidades e Governos Locais Unidos (2004) e International Council for Local Environmental Initiatives (1990). O Mercocidades é o órgão atrelado ao Mercosul (Mercado Comum do Sul) que gerencia e estimula o compartilhamento de soluções urbanas entre as cidades dos países membros (DESCRIÇÃO..., 2016). Cidades e Governos Locais Unidos tem proposta semelhante, embora geograficamente mais amplo, já que inclui cidades de todos os continentes (ABOUT US, 2016). Já o ICLEI tem uma atuação mais restrita à causa ambiental, sendo um fórum de debates para soluções ambientalmente responsáveis para as cidades (BY 2050..., 2016). Todas essas instituições surgiram a partir do fenômeno da internacionalização de cidades, sendo grandes catalisadores para que governos locais atuem cada vez mais ativamente na agenda política internacional.

A internacionalização de cidades, assim como o planejamento estratégico, é um movimento que tem origens na globalização, por um viés econômico. Para enfrentar crises econômicas, fluxos migratórios crescentes, expansão das frotas automotivas e crescimento demográfico intenso, as Prefeituras enxergam nos bancos e agências de fomento ótimas fontes de crédito para investimentos. Assim, começa a primeira grande interação entre governos locais e atores do Sistema Internacional, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, dentre outros. Essa primeira fase expõe a falta de preparo tanto dos governos locais, quanto de governos nacionais, uma vez que a prática legal para a tomada de crédito estrangeiro ainda era insipiente (RODRIGUES, 2008). Posteriormente – e justificando a existência dos fóruns mencionados acima – certa expertise é criada para apoiar essa iniciativa desenvolvimentista e a internacionalização das cidades também assume outras dimensões, como parcerias políticas, compartilhamento de soluções e projetos. Dessa forma, percebe-se que a globalização é o principal fenômeno para a formação da ideologia tanto do planejamento estratégico, quanto também da projeção internacional dos municípios.

Enquanto Vainer (1999) vê a globalização com cautelas, Castells e Borja (1996) identificam naquele fenômeno uma oportunidade de desenvolvimento. O primeiro autor postula que a competição e concorrência que são incentivados entre as cidades são as principais cau-

sas de utilização do plano estratégico enquanto ferramenta de planejamento urbano (VAINER, 1999). São por recursos e investimentos que as cidades disputam entre si, sendo necessária a utilização de um instrumento administrativo empresarial para gerenciar e conquistar seu espaço. Assim, a lógica de implantação do planejamento estratégico é completa, pois o ambiente condiciona as cidades à adoção de uma nova forma de planejar, a qual está estritamente ligada ao mercado internacional. Para Vainer (1999), essa lógica é perversa, pois coloca a cidade em função de três papéis distintos e complementares: a cidade é mercadoria, empresa e pátria.

Enquanto mercadoria, a cidade tem um público alvo muito específico, quais sejam, grandes empresas estrangeiras. Vainer (1999) coloca a cidade como artigo de luxo, que deve buscar seus “compradores” em nichos específicos, exaltando características essenciais para o desenvolvimento de uma economia local expressiva. Para isso, são colocados de lado problemas sociais graves, como a pobreza, a desigualdade e, por consequência, grandes áreas dos centros urbanos. Assim, as intervenções são cirúrgicas e pontuais, para atender apenas ao investidor externo.

A cidade empresa é vista pela perspectiva da Administração que é empregada. Vainer (1999) aponta para a perda do sentido democrático da cidade, uma vez que o cidadão não é o dono do poder, mas apenas um beneficiário das intervenções, e portanto alheio ao processo. Por meio de iniciativas de parceria entre esferas pública e privada, Vainer (1999) entende que o empresário governa tanto quanto o prefeito, sendo que a população não escolheu o primeiro para governar. Além disso, colocar a cidade como empresa significa destiná-la ao mercado, sendo que a vocação de uma cidade não é, na visão do autor, ser um agente econômico.

A cidade pátria diz respeito à necessidade do aspecto imaterial das mudanças a ocorrerem. É necessária a criação de um espírito de mudança, provocada pela *percepção* de situação de crise. Castells e Borja (1996) colocam que é essa percepção que motivará a população a apoiar mudanças na cidade e sem ela, as opiniões sobre o futuro da cidade seriam contraditórios e conflitantes. É por meio da crise que se consolida o consenso para alteração da realidade da cidade, sendo esse o motor ideológico para fundamentar o planejamento estratégico como melhor solução (VAINER, 1999).

A crítica de Vainer ao planejamento estratégico tem como principal fonte a problematização em superar a dicotomia público/

privado. Na visão do autor, o uso de práticas e estratégias gerenciais do círculo privado é danoso ao processo democrático da cidade, tornando o cidadão em cliente. Levando o raciocínio de Vainer adiante, há um desprendimento entre indivíduos e área urbana que rasga toda a noção de pertencimento local e, levado ao extremo, o fim do Estado em detrimento do Mercado.

Planejamento estratégico de Belo Horizonte

Em 2009, por meio de um decreto do prefeito Márcio Lacerda, foi implantado o modelo de Gestão por Resultados em Belo Horizonte. Assim, foi produzido o Plano Estratégico, nomeado “BH Metas e Resultados”, baseado em uma análise completa da situação social, econômica, geográfica e demográfica da cidade. O anexo I do Planejamento Estratégico da cidade, denominado Avaliação Situacional de Belo Horizonte e sua Inserção no Contexto Metropolitano (BELO HORIZONTE, 2009), realiza toda essa análise e aponta as seguintes conclusões:

Belo Horizonte se encontra, atualmente, no estágio de pós-industrialização, uma vez que as grandes fábricas e indústrias se deslocaram da cidade para a região metropolitana, em busca de menores custos e maiores incentivos fiscais. Assim, BH se tornou uma cidade gerencial, onde localizam-se as sedes administrativas, financeiras e operacionais das empresas, mas não o setor produtivo em si;

- O aumento da população proporcionou uma expansão das áreas menos centrais, o que ocorreu sem planejamento ou participação ativa da Prefeitura. Assim, a urbanização dessas áreas ocorreu de maneira interrompida e desconexa com o propósito final de desenvolvimento regional;
- A economia local se alterou, com a intensificação das atividades de comércio e serviço na constituição do Produto Interno da cidade, além do recente desenvolvimento de polos de empresas ligadas à nanotecnologia e computação;
- A presença da cidade em redes de cooperação e fóruns de discussões econômicas e políticas aumentou, conforme a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), além do notável protagonismo que as cidades começaram a exercer a partir da década de 1990;

- No contexto brasileiro, BH se destacou, a partir do final da década de 1980, como cidade de importante ligação entre o Norte e o Sul do país, em grande medida, devido ao fato de concentrar importantes cruzamentos rodoviários e estar localizada a distâncias semelhantes de São Paulo e Rio de Janeiro, metrópoles globais no Brasil;
- Em Minas Gerais, a localização estratégica da cidade, fruto dos seus idealizadores, permite ligar todo o estado, almejando a uma coesão entre as regiões.

A partir desse diagnóstico, seguiu-se aos desafios da cidade no que tange às áreas de influência regional, estadual, federal e internacional. Dentre os mais importantes a destacar estão: a dificuldade de efetivamente integrar as regiões do estado, uma vez que as regiões Sul e Leste do estado são mais influenciadas pelas metrópoles próximas (São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente); problemas para se consolidar enquanto centro de inovação e atraente para o capital; indicadores sociais não compatíveis com a intenção de crescimento da cidade e; melhoria do espaço físico da cidade, no que tange à sustentabilidade e qualidade de vida da população.

Considerando todos os itens do diagnóstico, ficam explícitos os três valores sobre os quais serão construídos os objetivos do Planejamento Estratégico: competitividade, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental. Assim, a visão de futuro que se pretende é que BH seja uma cidade competitiva, que ofereça serviços adequados à população, considerando o meio ambiente no qual está inserida.

O planejamento estratégico do município, em termos práticos, definiu 12 áreas de intervenções, denominadas Áreas de Resultado:

- “cidade Saudável” diz respeito à saúde, mas não se restringe apenas a isso, uma vez que a qualidade de vida da população depende de transporte público decente, baixos índices de violência, educação de qualidade, etc.
- “educação” propõem melhorias na educação básica, responsabilidade do município, bem como a implantação de escolas integrais.
- “cidade com Mobilidade” se refere ao transporte de qualidade. Assim, incluem-se o desenvolvimento preferencial do

transporte público, uso de bicicletas e também a melhoria das ruas e avenidas da cidade.

“cidade Segura” remete à segurança pública, com a redução dos níveis de violência urbana da cidade e preservação da vida em todos os ambientes, seja nas ruas, escolas, residências ou espaços públicos.

“prosperidade” se refere ao desenvolvimento dos negócios na cidade, com a prosperidade econômica bem distribuída sendo o objetivo último. Geração de empregos, instalação de empresas na cidade e aprimoramento do potencial turístico são alguns dos projetos que compõem essa área de resultado.

“modernidade” diz respeito à utilização da internet e recursos virtuais para melhorar a vida dos cidadãos, bem como agilizar os processos burocráticos da cidade.

“cidade com Todas as Vilas Vivas” remete à execução do projeto Vila Viva em todas as vilas e comunidades da cidade, urbanizando áreas degradadas e oferecendo residências populares aos moradores, os retirando das áreas de risco.

“cidade Compartilhada” define a participação dos cidadãos no dia a dia da cidade, em grande medida por meio do Orçamento Participativo e gestão compartilhada.

“cidade Sustentável” engloba diversas ações para tornar BH mais sustentável ambientalmente: desde coleta seletiva ampliada até manutenção e expansão das áreas verdes na cidade.

“cidade de Todos” propõe a inclusão de parcelas da sociedade mais vulneráveis, como os idosos e crianças, por meio de espaços de lazer e esporte, atendimento ao idoso e assistência social.

“cultura”, como sugere o nome, se refere ao aspecto cultural da cidade e suas ações incluem construção de bibliotecas, museus e implantação de concursos culturais na cidade, atraindo turistas e divulgando o nome de BH para além de suas fronteiras.

“integração Metropolitana” propõe maior integração para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, tanto pelo aspecto do planejamento urbano, quanto execução e parcerias para soluções aos problemas enfrentados.

Internacionalização de Belo Horizonte

A internacionalização do município de Belo Horizonte remonta à década de 1990, principalmente. A partir da redemocratização da política brasileira, intensificação do processo de globalização e abertura do mercado nacional, algumas cidades se viram no centro do ambiente internacional, necessitando de soluções para problemas de infraestrutura urbana, governança e qualidade nos serviços básicos prestados à população. Diante desse panorama, algumas ações tomadas pela Prefeitura estabeleceram o tom do processo de inserção internacional da cidade (PERPÉTUO, 2010).

A criação de um órgão especializado na interação entre administração municipal e atores internacionais foi o mais importante passo dado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em se projetar internacionalmente. A Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI) foi criada em 2005, acumulando histórico de projetos que datam de 1993. O órgão foi oficializado pelo Prefeito Fernando Pimentel, num *framework* que incluísse os dois pontos principais de foco da Prefeitura: parcerias internacionais e captação de recursos externos. Essa estrutura de trabalho concentrou a atuação da SMARI em, de um lado garantir a presença de Belo Horizonte em fóruns e redes de discussão internacionais, como o Mercocidades, e do outro em organizar e acompanhar os pedidos de financiamento externos, em sua maioria com o Banco Mundial e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (PERPÉTUO, 2010).

Em primeiro lugar, as redes de cooperação resumem a capacidade da cidade em, por um lado, compartilhar iniciativas bem sucedidas, majoritariamente no campo social. Por outro lado, demonstram a existência de novos fóruns e pontos de contato entre atores do Sistema Internacional, que não sejam os Estados Nacionais, cabendo às cidades uma nova imagem no Sistema: a de protagonismo dentro das Relações Internacionais.

Uma das consequências do sucesso das iniciativas tomadas é a repercussão internacional. Por meio de prêmios dados aos seus projetos, a Prefeitura foi capaz de se colocar no cenário internacional, atraindo atenção para a cidade. Os que mais se destacam são o Metropolis, recebido pelo projeto Vila Viva (BELO HORIZONTE, 2008); o Prêmio Transporte Sustentável 2015, recebido pelo sucesso das ações na área de transporte, como o desenvolvimento do

BRT e das ciclovias pela cidade, oferecido pelo Instituto de Transporte e Desenvolvimento (ITDP) (BELO HORIZONTE, 2015); e o reconhecimento pela FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) pelas atividades desempenhadas no campo da segurança alimentar e abastecimento (BELO HORIZONTE, 2014a). Toda essa atenção captada ao longo dos anos garante à cidade um canal facilitado na busca por recursos externos, visando o desenvolvimento da cidade.

Vale destacar os três grandes projetos urbanos viabilizados com recursos obtidos no Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O primeiro deles foi o Projeto de Descentralização do Transporte Metropolitano de Belo Horizonte, de 2004. Com financiamento executado do Banco Mundial no valor de U\$ 93,1 milhões e contrapartida do Estado de Minas Gerais de valor semelhante, o projeto visou à melhoria do tráfego rodoviário na cidade de Belo Horizonte e entorno. Com iniciativa da Prefeitura Municipal em buscar tal fonte de recurso, o projeto foi finalizado em 2004 e suas ações incluíam a melhoria da malha asfáltica, instalação de um sistema automatizado de controle de cruzamentos, além de um sistema de inspeção veicular voltado ao combate de poluentes atmosféricos (BANCO MUNDIAL, 2004). O projeto foi considerado pelo Banco como bem sucedido, tendo a Prefeitura a prerrogativa de direcionamento do dinheiro financiado, o qual foi dirigido, em partes, à Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS).

O segundo importante projeto financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi o DRENURBS (Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte). Assinado em 2004 e desenvolvido ao longo dos anos seguintes, o DRENURBS tinha como foco a revitalização e melhoria dos córregos urbanos, evitando sua canalização e possivelmente integrando-os ao ambiente urbano. Para sua execução, o valor de U\$44 milhões foi emprestado à Prefeitura. Na prática, embora classificada como satisfatória, a realização do projeto ficou aquém do esperado, devido a fatores cambiais, aumento do preço dos insumos da construção civil e inflação elevada do período. Com isso, um novo empréstimo foi tomado, no valor de U\$ 55 milhões, para finalizar as ações realizadas e concluir o projeto satisfatoriamente (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2013)

O último empréstimo estrangeiro tomado pela Prefeitura foi realizado em 2013, no valor de U\$200 milhões, com o Banco Mundial. Sob o nome de Projeto de Desenvolvimento Urbano Verde, a Prefeitura de Belo Horizonte se comprometeu a atacar o problema da vulnerabilidade social. Construído sob três pilares – política de desenvolvimento urbano, práticas verdes e sustentáveis e governança urbana social e fiscalmente sustentáveis – o projeto teve desempenho misto nas áreas prometidas. Suas ações buscaram solucionar questões de moradia, com transferências e legalização de terrenos e criação de planos de ação para residências chefiadas por mulheres; melhoria no acesso a serviços públicos por meio do BH Resolve, cuja avaliação positiva do cidadão variou entre 97% e 98%; criação do Plano de Ação Municipal para Mudanças Climáticas, como parte da Gestão de Risco por Desastres, cuja intenção é monitorar a ocorrência e mitigar os impactos de desastres naturais; aumento na participação popular para tomada de decisões no que tange à infraestrutura urbana. Algumas metas não foram cumpridas, em parte por decisões da Prefeitura em descumprir com o acordado e, em outros casos, devido à metodologia escolhida para estabelecer indicadores e objetivos. Apesar disso, o Banco avaliou o projeto como moderadamente satisfatório e teve todo o montante aplicado à execução do projeto (BANCO MUNDIAL, 2015).

Como percebe-se, a partir dos três exemplos citados, a Prefeitura de Belo Horizonte encontra fontes de empréstimo fora das fronteiras nacionais. A partir disso, conclui-se que, baseado no primeiro ponto colocado sobre as razões de internacionalização, qual seja a busca por financiamentos externos, Belo Horizonte tem realizado, sistematicamente, ações nesse sentido. Mesmo antes de elaborado o planejamento estratégico da cidade, já se via o Banco Mundial e o BID como parceiros no objetivo de desenvolver BH. Apesar disso, é pouco plausível concluir que, com três empréstimos tomados no exterior, garante-se a internacionalização da cidade. Ainda que não haja métrica que defina limites mínimos para se fazer tal afirmação, é de esperar que outras ações também sejam consideradas ao propor que o fenômeno da internacionalização exista de fato. Dadas as proporções do presente artigo, cabe ressaltar que, no que tange à relação planejamento estratégico e internacionalização, as iniciativas mais relevantes foram expostas afim de comprovar o possível encontro de ambos os fenômenos.

Planejamento estratégico e internacionalização

Não há menção direta à internacionalização da cidade dentro do plano desenvolvido pela Prefeitura. Isso significa que a internacionalização do município não é contemplada diretamente pelo planejamento, mas não quer dizer que o fenômeno não exista. É importante destacar que, embora não faça parte explicitamente do Plano Estratégico, a internacionalização é real e está ocorrendo. Assim, trata-se muito mais de um processo nos bastidores da Prefeitura, do que um processo ativo e às vistas.

Pelos motivos expostos acima, relacionar o planejamento estratégico da cidade com o processo de inserção internacional do município requer parâmetros claros e objetivos, uma vez que tratam-se de dois fatos correlatos, mas não diretamente. A análise será focada no plano de metas e objetivos em si, identificando os pontos pelos quais a internacionalização de Belo Horizonte ocorre e avaliando tais ações de acordo com o objetivo de explorar a cidade para o contexto internacional.

Perceber as intenções de inserção internacional no planejamento estratégico requer uma análise mais atenta ao conteúdo planejado, uma vez que ali estão sintetizadas as ações de governo da cidade até 2030. No entanto, é necessário certo grau de flexibilidade dentro do planejamento, pois, por se tratar de um plano em longo prazo, obstáculos e oportunidades não conhecidas previamente fatalmente podem ocorrer. Logo, ações de internacionalização, ainda que não descritas claramente no texto do BH Metas e Resultados, podem vir a concretizar no futuro.

Porém, a realidade do plano de metas ainda não condiciona o fenômeno integralmente, mencionando uma leve possibilidade de contato da cidade com o estrangeiro. De acordo com o documento *Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030 – 2ª versão*, a alusão mais clara da internacionalização da cidade está na definição de BH como *Cidade de Oportunidades*: “A cidade será uma metrópole de projeção internacional e economicamente atrativa, impulsionada pelo ambiente de negócios dinâmico e desburocratizado, pela oferta de serviços de qualidade e pelas parcerias entre os setores público e privado.” (BELO HORIZONTE, 2009). Quanto às outras definições do futuro da cidade (Sustentável e com Qualidade de Vida), a projeção da cidade se dará pelo reconhecimento das ações empreendidas e, portanto, a internacionalização se dará por vias alternativas e indiretas. Dessa

forma, percebe-se que a intenção de se projetar internacionalmente não é concretizada em metas e objetivos tangíveis e mensuráveis. Essa atitude já antecipa a importância dada pela Prefeitura em se relacionar com o fenômeno da internacionalização.

Retomando o tripé sobre o qual a internacionalização da cidade se constrói – redes de cooperação, políticas públicas e financiamento externo – e relacionando ao planejamento estratégico realizado, percebem-se que ambos os processos dialogam. No que tange à inserção e participação ativa em redes de cooperação internacionais, o plano aborda a participação do município, descrito pelos Objetivos de Longo Prazo:

Multiplicar oportunidades de trabalho e promover ambiente favorável à criação e ao desenvolvimento de negócios, impulsionados por serviços de valor agregado, capital humano qualificado e inserção competitiva nas redes nacional e mundial de cidades (BELO HORIZONTE, 2009).

No entanto, nota-se que a participação em redes não é objetivo do plano, mas um meio para atingir o desenvolvimento das oportunidades de negócios da cidade. Isso permite a inferência – a ser defendida adiante – de que a internacionalização de Belo Horizonte não é um objetivo da cidade, mas uma ferramenta para seu crescimento e desenvolvimento. É razoável apontar que a promoção externa do município não é uma ação prioritária, a partir do que se identifica no plano estratégico. O que se vê é a internacionalização como meio para atingir os objetivos internos de desenvolvimento do tecido urbano, proporcionando qualidade de vida e oportunidades para os cidadãos.

Apesar do esforço feito nos bastidores, não há menção no plano sobre melhorar a posição da cidade dentro das redes das quais participa, ou ainda sobre a atuação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Com isso, observa-se que as ações da Prefeitura, no que tange à participação das redes, ocorreu à parte do planejamento estratégico ou sequer foi considerado relevante, evidenciando mais uma vez a visão instrumentalista do fenômeno internacional para o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Outra dimensão da internacionalização de BH diz respeito às políticas públicas implantadas na cidade, sobretudo as de cunho social. Ações como o BH Cidadania e o Vila Viva possuem grande impacto na população, ao mesmo tempo em que projetam a cidade para o exterior, sendo destaque em premiações. Ao utilizar tais

projetos para demonstrar sua capacidade de trabalho e esforço para o desenvolvimento da cidade, a Prefeitura sinaliza aos atores internacionais sobre sua pretensão internacional. O Vila Viva² recebeu o prêmio da Rede Metrôpoles, da qual a cidade faz parte, em 2008 (BELO HORIZONTE, 2008). Outro projeto a ser premiado foi o BH Digital³, que mira na ampliação e universalização do acesso à Internet em toda a cidade, seja com a construção de pontos de acesso ou *hotspots* com acesso sem fio à rede (BELO HORIZONTE, 2012).

Todas essas ações consolidam a ideia de que Belo Horizonte tem tradição em construir bons projetos sociais e faz bom proveito dessa exposição para passar a imagem de uma cidade com qualidade de vida. Dessa forma, faz sentido consolidar a aplicação de todos esses projetos no planejamento estratégico da cidade, uma vez que eles são o carro chefe para o desenvolvimento em alguns aspectos sociais, como moradia e acesso a serviços básicos. É importante ressaltar que os principais Projetos Sustentadores do plano estratégico de Belo Horizonte não foram criados durante a elaboração da nova gestão, mas são uma continuação das ações realizadas anteriormente. Assim, justifica-se a manutenção e avanço dos mesmos dentro do BH Metas e Resultados, devido à importância que têm para a população e Prefeitura da cidade.

Por fim, a busca por recursos financeiros em bancos internacionais sugere a maior proximidade entre a execução do planejamento estratégico e a missão de projetar-se internacionalmente. Ao tomar tal atitude, a Prefeitura busca aliar os dois elementos anteriores, ao passo que o faz no ambiente internacional: busca financiamentos com o Banco Mundial e com o BID para desenvolver

2. O programa Vila Viva é uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte que ataca o problema do déficit imobiliário e residências em zonas de risco, mais notadamente em encostas de morros e de baixo valor imobiliário. A construção de prédios populares foi a ação encontrada para deslocar os moradores em situações precárias e oferecer serviços básicos, como energia elétrica, saneamento básico e oferta de transporte público. A construção dos edifícios foi realizada em áreas próximas às antigas residências, para que os moradores não percam o vínculo com a região. Além dos prédios, alguns aparelhos de uso público, como praças, escolas e postos de saúde também foram construídos próximos aos prédios, trazendo a proposta de qualidade de vida para mais perto dos cidadãos. (BELO HORIZONTE, 2008; 2016a).

3. O BH Digital é um projeto de inclusão digital focado nos cidadãos que não possuem acesso à internet em suas residências ou sequer possui computadores. As ações são divididas em duas frentes: implantação de computadores e redes de acesso em escolas, bibliotecas e outras instalações públicas, para uso individual; e a disponibilização de pontos de acesso à rede banda larga sem fio em diversos pontos da cidade, como praças e outros locais públicos, mediante um simples cadastro no site. (BELO HORIZONTE, 2016b; 2012)

políticas públicas efetivas, enquanto faz uso das soluções encontradas e compartilhadas em redes de cooperação de cidades. Sob essa perspectiva, o plano BH Metas e Resultados faz sentido quando considerado ao lado da internacionalização do município.

No entanto, o que se vê textualmente é que tais fenômenos não são equiparáveis aos olhos da Administração Pública municipal. Novamente, a busca no exterior por reconhecimento e aceitação é um meramente um passo para a realização de projetos internos, evidenciando que, no que tange à relação entre planejamento estratégico e internacionalização, o primeiro é servido pelo segundo. Em síntese, a procura por crédito externo, o sucesso das políticas públicas empregadas e a atuação nas redes compõem um grupo razoável de ações da Prefeitura que possibilitam a visão da cidade enquanto ator internacional. No entanto, não há uma sistematização, dentro do planejamento estratégico, que articule todos esses projetos em torno da internacionalização do município.

Conclusão

Afirmar que o Plano Estratégico de Belo Horizonte corresponde à uma ferramenta para sua internacionalização é inverter os termos que correspondem à realidade. Ao contrário do argumento proposto – de que o planejamento estratégico de BH é uma ferramenta para sua internacionalização –, é a internacionalização da cidade que serve aos propósitos do BH Metas e Resultados e à gestão estratégica da cidade. Assim, comprova-se uma relação entre ambos os fenômenos, ainda que inversa à argumentada.

Conforme confirmado através das análises de programas e ações da cidade, a inserção internacional do município acontece para auxiliar no processo de desenvolvimento da cidade, não sendo, portanto, uma finalidade da Prefeitura para a cidade. Nesse quesito, o Planejamento Estratégico da cidade é falho em não incluir em sua análise ambiental o fator internacional com a devida importância, o que reflete nos desdobramentos de seus objetivos, indicadores e Projetos Sustentadores. Dessa forma, cabe apontar que o administrador municipal ignorou conscientemente o ambiente externo, no que diz respeito às possibilidades de ação da cidade. Cabe, portanto, inferir que o processo de internacionalização da cidade não teve o alcance reconhecido, a ponto de ser contemplado textualmente no plano estratégico da cidade.

O que se viu nesse artigo foi uma relação entre o planejamento estratégico de cidades com a proposta de inserção internacional da mesma. A globalização é o fenômeno que origina tanto o planejamento estratégico em cidades, quanto a projeção internacional delas. Enquanto o planejamento estratégico preza pela dimensão econômica, relacionando a escassez de recursos com os projetos da cidade, a internacionalização acontece num viés político, tratando da relação das cidades com outros atores internacionais. Críticas a ambos os fenômenos ocorrem em face à prioridade dada ao mercado em detrimento de alguns outros aspectos da cidade (apontam principalmente as políticas sociais como mais defasadas em função da prioridade dada). Belo Horizonte, por outro lado, conseguiu aliar políticas públicas bem sucedidas à sua inserção internacional, ao fazer uso das primeiras para se promover internacionalmente.

O que se pode apreender dessa relação construída entre planejamento estratégico e internacionalização é a intenção da Prefeitura da cidade em modernizar sua gestão e trazer para dentro da administração pública novas formas de gerir os recursos da cidade. A internacionalização beneficia esse movimento ao integrar a cidade com novos atores, o que exige do município melhores práticas e condições para o desenvolvimento da cidade dentro do mercado competitivo. No caso de Belo Horizonte, a relação entre os fenômenos estudados não é muito clara e explícita, cabendo ao pesquisador interpretar as ações da Prefeitura sob o olhar da inserção internacional da cidade.

Considerando os três conjuntos de ações da Prefeitura de Belo Horizonte sobre os quais estão baseados sua internacionalização (busca por financiamentos externos, desenvolvimento de políticas públicas de reconhecimento internacional e atuação dentro das redes), o Plano Estratégico não os condiciona integralmente. Conforme exposto, tais empreendimentos são utilizados para o cumprimento dos objetivos traçados no plano. Com isso, percebe-se que a internacionalização de Belo Horizonte não é um objetivo geral do plano estratégico, mas uma ferramenta para garantir acesso a recursos que concretizarão o que fora planejado.

Referências

ABOUT US. **UCLG**. [S. l.]: UCLG, 2016. Disponível em: < <http://www.uclg.org/en/organisation/about> >. Acessado em: 20 fev 2016.

ANSOFF, H. Igor. **Corporate strategy**: an analytic approach to business policy for growth and expansion. McGraw-Hill, 1965.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Belo Horizonte Environmental Restoration Program (Drenurbs Program)**. Supplemental Financing To Stage I. Washington: IDB, 2013. Disponível em <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37899879>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

BELO HORIZONTE. **Belo Horizonte recebe prêmio internacional por transporte sustentável**. Belo Horizonte, Portal PBH, 2015. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=186384&pIdPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BELO HORIZONTE. **Growing greener cities**. Roma: FAO, 2014a. Disponível em: <http://www.fao.org/ag/agg/greenercities/en/GGCLAC/belo_horizonte.html>.

BELO HORIZONTE. **METROPOLIS premia Vila Viva**. Belo Horizonte, Portal PBH, 2008. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=24275&chPlc=24275>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **BH Digital**. Belo Horizonte, Portal PBH, 2016b. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=prodabel&lang=pt_BR&pg=5583&tax=20128>. Acesso em: 20 fev. 2016b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Planejamento Estratégico de Belo Horizonte 2030**: Anexo I: Avaliação situacional de Belo Horizonte e de sua inserção no contexto metropolitano. Belo Horizonte, BH Metas Resultados, 2009. Disponível em: <<https://bhmetasresultados.pbh.gov.br/sites/all/themes/metaspdf/anexo-1avaliacao.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2014.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Planejamento Estratégico de Belo Horizonte 2030**: 2ª versão. Belo Horizonte, BH Metas Resultados, 2014b. Disponível em: <https://bhmetasresultados.pbh.gov.br/sites/all/themes/metaspdf/planejamento_2030.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2014.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Programa BH Digital é destaque em conferência sobre inovação urbana na China**. Belo Horizonte, Portal16, 2012. Disponível em: <<http://portal16.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1090557>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

BELO HORIZONTE. URBEL. **Vila Viva**: Integração das vilas à cidade. Belo Horizonte, Portal PBH, 2016a. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8178&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

ICLEI. **Who We Are**. Disponível em: <<http://www.iclei.org/about/who-is-iclei.html>>. Acessado em: 20 fev. 2016.

BY 2050, two-thirds of all humans will be living in cities: **who we are**. [S. l.]: ICLEI, 2016. Disponível em: <<http://www.iclei.org/about/who-is-iclei.html>>. Acessado em: 20 fev. 2016.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.45, p.152-67, jul. 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76

MERCOCIDADES. **Descrição da Rede**. Disponível em: < <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>>. Acessado em: 20 fev. 2016.

DESCRIÇÃO da rede: Descrição de mercociudades. [S. l.]: MERCOCIDADES, 2016. Disponível em: < <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>>. Acessado em: 20 fev. 2016.

GÜELL, José Miguel F. **Planificación estratégica de ciudades**: nuevos instrumentos y procesos. 2. ed. Barcelona: Editorial Reverté, 2006.

PERPÉTUO, Rodrigo. **A cidade além da nação**: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte. 2010. 147f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2010.

RODRIGUES, Rejane P.; PINTO, Leila M. S. M. Subsídios para pensar os legados de megaeventos esportivos em seus tempos presente, passado e futuro. In. DACOSTA, Lamartine Pereira (Org.). **Legados de megaeventos esportivos** = legacies of sports mega- events. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

SABOYA, Renato. **Planejamento estratégico de cidades**: parte 1. [S. l.]: Urbanidades, 29 maio 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/05/planejamento-estrategico-de-cidades-parte-1>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

SILVA, Eugênio. R. O planejamento estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.º 2. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. p. 279-306, dez. 2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria**: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: VAINER, Carlos B. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes 1999.

VASCONCELOS FILHO, Paulo et al. **Planejamento empresarial**: teoria e prática. Rio de Janeiro: LTC, 1984.

WORLD BANK. 2015. Brazil - **Belo Horizonte Inclusive Urban Development Policy Loan Project**. Washington, D.C. : World Bank Group, 2015.

Sobre os autores

Ana Flávia Araujo de Abreu

Graduanda em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
ana_abreu@live.com

Béthyany Oliveira Nascimento

Graduanda em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
bethany.nascimento@hotmail.com

Bruna Pereira Faustino

Graduanda em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
bruna.pereiranjoes@gmail.com

Bruno Mafra Macedo

Graduado em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
maframacedo@gmail.com

Gil Freitas

Graduando em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
gil_orgoa@yahoo.com.br

João Victor Martins Saraiva

Graduando em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
joao.saraiva@sga.pucminas.br

Juliana Momenti Ferreira

Graduada em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
juliana.momenti@gmail.com

Marina D'Lara Siqueira Santos

Graduanda em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
marinadlara@gmail.com

Matheus de Abreu Costa Souza

Graduando em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
matheusdeacsouza@hotmail.com

Pedro Diniz Rocha

Graduando em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
pedro.diniz.rocha@gmail.com

Rogger Alves Marinho

Graduado em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
rogger.alvmarinho@gmail.com

Tamires Santos Lacerda

Graduanda em Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
tamires.lacerda@sga.pucminas.br

Chamada de Artigos

FRONTEIRA, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

Entrega de artigos

A Revista *Frenteira* opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

Normas de produção

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo sistema da Revista *Frenteira*, em que o(s) autor(es) deverão cadastrar suas informações, como, por exemplo, nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, telefone e e-mail de contato.

A *Frenteira* atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1- O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2- Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3- Todo e qualquer artigo enviado à Revista *Frenteira* será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4- Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, *Times New Roman* e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e pala-

vas e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além disso, devem ser acompanhados por *abstracts*, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;

5- Os quadros e gráficos devem ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem se apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;

6- As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;

7- Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;

8- As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em negrito. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;

9- Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf);

10- A *FronTeira* se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;

11- Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que a Revista *FronTeira* e seus conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935. Para mais informações, favor enviar e-mail para fronteira@gmail.com.

Atenciosamente,

Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Júlio César Buére

Prof. Leonardo César Souza Ramos

Bárbara Lopes Campos

Guilherme di Lorenzo Pires

Matheus de Abreu Costa Souza

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Vinícius Tavares de Oliveira