



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROFESSOR MILTON SANTOS – IHAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANNE FELIPE CAMARGO DE OLIVEIRA

OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E
A LEGITIMAÇÃO DO CAPITAL GLOBAL:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DA GOVERNANÇA POR OBJETIVOS

Salvador
2022

ANNE FELIPE CAMARGO DE OLIVEIRA

**OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E
A LEGITIMAÇÃO DO CAPITAL GLOBAL:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DA GOVERNANÇA POR OBJETIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão

Salvador

2022

Oliveira, Anne Felipe Camargo de.

Os objetivos do desenvolvimento sustentável e a legitimação do capital global: uma análise crítica da governança por objetivos / Anne Felipe Camargo de Oliveira. - 2022.

150 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2022.

1. Relações internacionais. 2. Política ambiental - Cooperação internacional. 3. Gestão ambiental - Cooperação internacional. 4. Globalização - Aspectos ambientais. 5. Desenvolvimento sustentável. I. Aragão, Daniel Maurício Cavalcanti de. II. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos. III. Título.

CDD - 327.1

CDU - 327

ANNE FELIPE CAMARGO DE OLIVEIRA

**OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A
LEGITIMAÇÃO DO CAPITAL GLOBAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA
GOVERNANÇA POR OBJETIVOS**

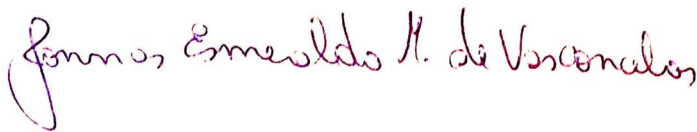
Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 26 de maio de 2022.

Banca examinadora



Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão



Prof. Dr. Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos



Profa. Dra. Isabella Alves Lamas

AGRADECIMENTOS

De início, às seguintes pessoas, sem as quais eu não teria sido capaz de completar esta incrível jornada: Luís Alberto Ribeiro Froes Junior, pelo incentivo inicial e por sempre ter acreditado que eu era capaz deste feito; Andréa Maria Cesar Kruschewsky, por todo suporte dado neste período tão importante e tão conturbado; Rômulo Bittencourt, pela amizade, pelos estímulos e pela sensibilidade.

A todo o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFBA (PPGRI), em especial, aos professores Victor Coutinho Lage, por me apresentar este extraordinário universo dos estudos internacionais, e Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão, meu orientador, pela paciência e pelos ricos ensinamentos.

A minhas colegas Lisa Benevides, Fernanda Fonseca, Andrea Dorea, Melissa Queiroz, pela convivência enriquecedora e por terem me proporcionado a chance de participar do 8º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), experiência de grande relevância para minha formação e, por conseguinte, desta dissertação.

A Maria Suely Lapa Dourado, com muita gratidão, por toda assistência e pelo inigualável acolhimento.

E, muito especialmente, a Pedro Dourado Nascimento Filho, por todo o amor, carinho, compreensão e apoio, que me foram essenciais na reta final deste trabalho.

O momento do questionamento tem potencial de ser o motor de inúmeras mudanças na vida de todo indivíduo. Este trabalho foi impulsionado, principalmente, por esta necessidade de nos questionarmos sobre as forças que trouxeram a crise ecológica e as medidas decisivas para aplacá-la. Coincidentemente, ou não, muitos outros questionamentos pessoais me acompanharam ao longo dos anos escrevendo esta dissertação. O mais importante, e que julgo pertinente pontuar aqui, foi o questionamento do meu gênero. Através desse questionamento, seguido de muitas reflexões, me foi possível me redescobrir e reinventar. Tendo sido atribuído a mim no nascimento o gênero masculino, me nomearam Felipe Camargo de Oliveira. Hoje, assumo minha verdadeira identidade, fluida, feminina, travesti. Sou **Anne Felipe Camargo de Oliveira**. Sou feliz por ter vencido as muitas lutas que me possibilitaram chegar até aqui e sei que muitas ainda estão por vir, porém sigo corajosa e realizada, consciente da importância de pessoas como eu ocuparem espaços como este: o acadêmico. O tempo que temos para nos reinventarmos, como sociedade e como espécie, fica mais curto a cada dia, tais mudanças, nunca antes tão necessárias, não devem ser contidas.

Este trabalho acadêmico é dedicado a minha família. Um sentimento especial de gratidão a minha amada mãe, Leonidia Camargo de Oliveira, que nunca saiu do meu lado, mesmo quando nos encontramos distantes fisicamente. Dedico também a minhas irmãs, Fernanda e Patrícia Camargo de Oliveira, que me apoiaram ao longo de todo o processo. Reconheço tudo o que estas três mulheres incríveis me ensinaram através de seu amor incondicional. Vocês têm a minha eterna admiração e agradecimento.

OLIVEIRA, A.F.C. *Os objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a legitimação do capital global: uma análise crítica da governança por objetivos*. 2022. 150f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Bahia, 2022.

RESUMO

As preocupações concernentes aos impactos da crise ambiental que eclodem na virada do século XX para o XXI ganharam destaque nos debates e relatórios das principais organizações internacionais. Tamanha movimentação acarretou diversos programas e iniciativas visando reverter/conter a destruição socioambiental em curso. A “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” é uma das mais relevantes entre estas iniciativas, um ambicioso “plano de ação” destinado a orientar os esforços globais para o desenvolvimento até 2030. Tal agenda, elaborada sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), é caracterizada por sua estrutura baseada em um novo modelo de governança global multiparticipativa: uma governança por objetivos. Fundamentalmente, este modelo propõe que os problemas globais podem ser solucionados no cumprimento de um compêndio de “aspirações”, de vinculação voluntária, sem um sistema rígido de responsabilização, popularmente divulgados como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Neste sentido, observa-se um afastamento dos modelos multilaterais tradicionais no âmbito das Nações Unidas, gerando tanto esperanças quanto diversas dúvidas sobre as suas verdadeiras capacidades, limites e intenções. Diante dessas desconfiças, este trabalho tem como objetivo central a elaboração de uma análise crítica deste novo modelo de governança e suas implicações para o projeto do desenvolvimento sustentável na ONU. Para tanto, toma como ponto de partida a realização de um panorama histórico do conceito de desenvolvimento até sua vertente atual, o sustentável. Busca-se, assim, compreender os desdobramentos do capitalismo contemporâneo em suas conexões com este novo marco da governança global, propiciando um exame do que representa o emergir da governança por objetivos para o ordenamento neoliberal. Realizada com base em autores vinculados à teoria crítica das Relações Internacionais, a investigação aponta para a narrativa da governança global como sendo mais uma ferramenta no arsenal hegemônico neoliberal. Instrumentalizada por uma emergente classe capitalista transnacional, tal narrativa visa assegurar seus interesses, na formação do consenso em torno das soluções economicistas e tecnocráticas de um “capitalismo verde”. De caráter qualitativo e exploratório, a investigação foi feita com base em consulta bibliográfica de livros e *journals* acadêmicos, entrevistas, documentos oficiais de entidades do sistema ONU, governos, organizações internacionais e institutos especializados no estudo da governança global.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Governança global; Neoliberalismo.

OLIVEIRA, A.F.C. *Os objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a legitimação do capital global: uma análise crítica da governança por objetivos*. 2022. 150f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Bahia, 2022.

ABSTRACT

The concerns regarding the impacts of the environmental crisis that erupted at the turn of the 20th to the 21st century have gained prominence in the debates and reports of the main international organizations. Such movement has led to several programs and initiatives aimed at reversing/controlling the ongoing socio-environmental destruction. The "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development" is one of the most relevant among these initiatives, an ambitious "action plan" intended to guide the global efforts for development until 2030. This agenda, drafted under the auspices of the United Nations (UN), is characterized by its structure based on a new model of multi-stakeholder global governance: a governance through goals. Fundamentally, this model proposes that global problems can be solved by fulfilling a compendium of "aspirations", voluntarily binding, without a rigid system of accountability, popularly known as the Sustainable Development Goals (SDGs). In this sense, a departure from traditional multilateral models is observed within the United Nations, generating both hopes and several doubts about its true capabilities, limits, and intentions. Faced with these suspicions, this dissertation aims to elaborate a critical analysis of this new governance model and its implications for the sustainable development project at the UN. To this end, it takes as its starting point the realization of a historical overview of the concept of development up to its current form, sustainable development. It thus seeks to understand the unfolding of contemporary capitalism in its connections with this new framework of global governance, providing an examination of what the emergence of governance by objectives represents for the neoliberal order. Based on authors linked to the critical theory of International Relations, the investigation points to the narrative of global governance as another tool in the neoliberal hegemonic arsenal. Instrumentalized by an emergent transnational capitalist class, such narrative aims to ensure its interests, in the formation of consensus around the economic and technocratic solutions of a "green capitalism". With a qualitative and exploratory nature, the investigation was based on bibliographic consultation of books and academic journals, interviews, official documents of entities of the UN system, governments, international organizations and institutes specialized in the study of global governance.

Keywords: Sustainable Development; Global Governance; Neoliberalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Cimeiras da década de 90.....	51
Figura 1 – Gráfico da Mudança no financiamento da ONU.....	80
Quadro 2 – Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.	85
Quadro 3 – Os objetivos do Desenvolvimento Sustentável	101
Figura 2 – Logotipos ODS	116
Quadro 4 – Diferenças entre o multilateralismo e o multistakeholderismo	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América

AOD – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BRICS – Brasil, a Rússia, a Índia e a China, África do Sul

CCT – Classe Capitalista Transnacional

CDS – Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CGIAR – Grupo Consultivo sobre Pesquisa Agrícola Internacional

CGT – Classe Gerencial Transnacional

CIA – Agência Central de Inteligência

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COMECON – Conselho para Assistência Econômica Mútua

COP – Conferência das Partes

CTN – Corporações Transnacionais

DDT – Diclorodifeniltricloroetano

DESA – Departamento de Assuntos Sociais e Econômicos

DS – Desenvolvimento Sustentável

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EPI – Economia Política Internacional

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FEM – Fórum Econômico Mundial

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSM – Fórum Social Mundial

G20 – Grupo dos Vinte

G7 – Grupo dos Sete

GAAT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

GPF – Global Policy Forum

GTA – Grupo de Trabalho Aberto

HLPF – Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável

IFIS – Instituições Financeiras Internacionais

IOE – Industrialização Orientada para a Exportação

NIEO – Nova Ordem Econômica Internacional

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OI – Organizações Internacionais

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo

PAN – Painel de Alto Nível

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Parceria Público-Privada

RI – Relações Internacionais

RSC – Responsabilidade Social Corporativa

SGM – Sistema de Governança *Multistakeholder*

SPI – Sociologia Política Internacional

TNA – Aparelho de Estado Transnacional

TNI – Transnational Institute

TNS – Estado Transnacional

TPP – Acordo de Parceria Trans-Pacífico

TRIPS – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados
ao Comércio

UNCED – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNDS – Sistema ONU para o Desenvolvimento

UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima

UNICEF – Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WWF – World Wildlife Fund

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 TRANSFORMAÇÕES NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO	20
2.1 CRESCIMENTO, ACUMULAÇÃO E EXPANSÃO.....	21
2.2 UM NOVO PARADIGMA HOMOGENEIZANTE.....	29
2.2.1 O Projeto Desenvolvimentista (1940-1970)	30
2.2.2 O Projeto da Globalização (19810-2000).....	35
2.2.3 O Projeto da Globalização neoliberal em um momento de desencanto?	41
2.3 O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	47
3 DISCUSSÕES SOBRE A GOVERNANÇA GLOBAL: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES.....	57
3.1 GOVERNANDO O MUNDO: UM BREVE RESUMO DA HISTÓRIA DE UMA IDEIA	58
3.2 OS ALICERCES DA GOVERNANÇA GLOBAL.....	61
3.3 POR UMA ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A GOVERNANÇA GLOBAL.....	63
3.4 ORDEM MUNDIAL E HEGEMONIA.....	69
3.5 PODER, FORÇAS SOCIAIS E O FUTURO DA GOVERNANÇAGLOBAL.....	72
3.6 GOVERNANÇA NEOLIBERAL E A ONU.....	77
3,7 O PACTO GLOBAL E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E O ADVENTO DA GOVERNANÇA POR OBJETIVOS	82
3.8 OS ODM E AS NOVAS DIRETRIZES DE GOVERNANÇA NA ONU.....	87
3.8.1 Como costumam funcionar as negociações na ONU?.....	87
3.8.2 O que busca o estabelecimento de objetivos pela ONU?.....	89
3.9 NO HORIZONTE DA GOVERNANÇA POR OBJETIVOS.....	91
4 OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A LEGITIMAÇÃO DA HEGEMONIA NEOLIBERAL.....	94

4.1 O PALCO GLOBAL NA TRANSIÇÃO DA ODM PARA OS ODS: OS PREPARATIVOS PARA O PÓS-2015.....	95
4.2 A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONSTRUÇÃO E CRÍTICAS	98
4.2.1 Inconsistências.	102
4.2.2 Mercantilização	104
4.2.3 Comodificação.....	106
4.2.4 Implementação	108
4.2.5 Formatação.....	114
4.3 MULTISTAKEHOLDERISMO.....	116
4.4 RESULTADOS E REFLEXÕES.....	122
4.4.1 Da homogeneização.....	123
4.4.2 Do disciplinamento.....	125
4.4.3 Da captura corporativa.....	128
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da História, vêm sendo acumuladas evidências de que o crescimento econômico e o avanço da tecnologia, sozinhos, não são capazes de garantir o bem-estar das pessoas ou do meio ambiente natural em que habitam. Desde 1970, com o colapso do modelo fordista, instaura-se uma nova era de instabilidades e crises, acentuadas pela revolução das tecnologias da informação, pela aceleração da financeirização e desregulamentação do mercado internacional e pelas transformações no papel do Estado. Na virada do século XXI, junta-se a este cenário mais uma crise: a ambiental, que carrega a humanidade para um futuro sombrio e desolador no qual a exploração desmedida dos recursos naturais afeta, irreversivelmente, os ciclos que sustentam toda a vida na terra.

A partir disso, um elemento passou a ser considerado crucial nos debates sobre os rumos do desenvolvimento: a sustentabilidade. Observa-se, então, no âmbito das principais organizações internacionais (OIs) da atualidade, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que tais esforços vêm se concentrando na construção do chamado “capitalismo verde”. Tal movimentação também demonstra a crescente preocupação das lideranças mundiais e do sistema multilateral em estabelecer acordos entre as nações para que, nas próximas décadas, possamos enfrentar os efeitos da mudança climática e as mazelas resultantes da crescente desigualdade social.

Assim, em 2015, a Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu uma declaração estipulando 17 objetivos globais, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), como o eixo central da iniciativa intitulada “Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Este conjunto de objetivos universais, integrados e indivisíveis, foram elaborados com o intuito de serem orientações transformadoras, conectando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a social, a econômica e a ambiental, com especial atenção para a delicada relação entre os dois últimos. Em seu lançamento, foram definidos, com grande alarde, como um plano de ação, que guiaria o futuro dos seres humanos e do planeta rumo à prosperidade. Já no segundo parágrafo do preâmbulo desta “extremamente ambiciosa e transformadora” (ONU, 2015, p.1) agenda, afirma-se:

Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça

humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás. (ONU, 2015, p.1)

Os ODS são, assim, um conjunto de 17 objetivos e 169 metas, que reúnem princípios de direitos fundamentais, abrangendo questões de desenvolvimento social e econômico, que incluem pobreza, fome, saúde, educação, aquecimento global, igualdade de gênero, água, saneamento, energia, urbanização, meio ambiente e justiça social. Este novo modelo de governança por objetivos foi construído a partir do legado do Pacto Global e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de 2000, que, por sua vez, foram um controverso modelo de governança organizado por diretrizes e princípios. Elaborado sob os auspícios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Pacto convidou novos atores relevantes para uma maior participação nas dinâmicas da ONU, com lugar especial reservado para as corporações transnacionais (CTNs). Com isso, abriram-se as portas da ONU, com promessas e soluções para os problemas em áreas cruciais para a humanidade por meio do “estímulo” da ação, não mais pela regulamentação rígida dos modelos multilaterais tradicionais, mas por parcerias colaborativas voluntárias.

Os ODS podem ser caracterizados como o próximo marco dessa trajetória, trazendo aprimoramentos e inovações nas áreas nas quais os ODM teriam falhado. Com isso, estabeleceram uma dinâmica mais “aberta” na sua elaboração, estipulando um maior envolvimento das várias partes interessadas ou *stakeholders*. Assim, escritórios regionais e nacionais do Sistema das Nações Unidas realizaram amplas consultas de modo a ouvir representantes dos governos, das organizações internacionais (OI), do setor empresarial e outros atores não estatais, da sociedade civil organizada e do meio acadêmico em todo o mundo. Por meio desta abordagem integrada e *multistakeholder*, a nova agenda para o desenvolvimento também trouxe mudanças em muitos elementos-chave do multilateralismo na ONU, como seu foco nas chamadas “parcerias colaborativas” e nas parcerias público-privadas (PPPs).

No momento em que a organização comemorava seu septuagésimo aniversário, havia muitas demandas por maior igualdade e reformas no Sistema ONU. Dessa forma, fica evidente que este novo modelo de governança busca afastar-se dos anteriores, quando os atores do Norte mantinham uma influência desproporcional sobre a agenda do desenvolvimento. Por meio de um processo consultivo *multistakeholder* ou multiparticipativo

que durou aproximadamente 2 anos, formulou-se então uma lista de 17 objetivos operacionais e metas relacionadas não vinculantes, cujo cumprimento, até 2030, ofereceria os caminhos para o desenvolvimento mais igualitário e sustentável. Entretanto são muitas as dúvidas que pairam sobre o potencial transformador da nova agenda, visto que, muito embora suas propostas tenham dado voz a atores antes negligenciados, as estruturas de poder global permanecem intactas.

Nesse sentido, é pertinente informar que quem aqui escreve tem-se dedicado, ao longo dos últimos dez anos, aos estudos socioambientais, atuando em consultorias ambientais em contato direto com grandes corporações nacionais e internacionais. Logo, ao ingressar no mestrado do Programa de Relações Internacionais (PPGRI), surgiu-me o interesse por compreender melhor este modelo de governança por objetivos e seu relacionamento com o desenvolvimento capitalista contemporâneo. No âmbito da disciplina de RI, o interesse por esta virada qualitativa e interpretativa – de uma abordagem de Regimes Internacionais para a de uma Governança Global – não é relativamente novo, tendo suas origens na década de 90 com as ideias de James N. Rosenau (1992) sobre os futuros de uma “Governança sem Governo” e pela subsequente publicação do relatório “Nossa Vizinhança Global”, pela Comissão de Governança Global, de 1995¹. Entretanto, autores dos estudos da governança global como Thomas G Weiss e Rorden Wilkinson explicam que, após este momento, o termo passa a servir de “marketing e descrição para tratar de todos os aspectos da institucionalização internacional [...] indo do desconhecimento para um dos temas centrais de orientação na prática e estudo de assuntos internacionais” (WEISS; WILKINSON, 2018, p.196)².

Nesse contexto, uma governança global por objetivos, que se aprofunda com os ODS, é amplamente difundida como estratégia crucial para a resolução dos desafios globais. Tal modelo propõe direcionar o comportamento humano, ao estabelecer prioridades para o uso de recursos escassos; estimular esforços conjuntos; identificar alvos; fornecer pontos de referência e monitoramento; e combater a tendência geral da busca por resultados de curto prazo (YOUNG, 2017), sem a necessidade de um sistema rígido de responsabilização. Logo, a governança baseada em metas e objetivos difere da governança por regras em alguns pontos cruciais, principalmente nos meios pelos quais cada uma busca o direcionamento comportamental. Na governança por regras, ele é realizado “na articulação de regras (e regulamentos associados) e concebendo mecanismos cujo objetivo é induzir os atores a

¹ COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1995.

² A partir desta informação, todos os trechos transcritos de textos citados em língua estrangeira, ao longo desta dissertação, foram por mim traduzidos para fins deste estudo.

ajustar seu comportamento em conformidade” (YOUNG, 2017, p.32). Além disso, as regras tipicamente se orientam por regulações governando assuntos específicos (por exemplo, a caça às baleias), determinando permissões ou licenças e estabelecendo restrições ou punições aos infratores.

Reconhece-se, então, como sendo oportuno dar continuidade ao diálogo acadêmico sobre os desafios da governança global, especialmente nesta, dos ODS, que nos faz vislumbrar uma convergência equilibrada de atores e esforços em torno de uma agenda comum. Afinal, apesar de tal empolgação e otimismo pela governança por objetivos ainda não são acompanhados por um conhecimento substancial de suas possibilidades ou limites. Procurou-se então examinar como vêm ocorrendo as participações dos diversos atores como governos, as empresas e a sociedade civil organizada neste processo na ONU. Entretanto, mais que disseminar o conceito da governança global, esta dissertação é voltada para uma análise crítica deste debate, visto que é percebido como sendo permeado de controvérsias. Assim sendo, empenharam-se esforços buscando responder a seguinte questão central: De que maneira os Objetivos dos Desenvolvimento Sustentável revelam o papel da agenda 2030 da ONU como mais uma ferramenta de legitimação do capitalismo neoliberal em seu atual momento de desencanto?

Visando a cumprir a proposta da análise, os objetivos específicos da dissertação são cumpridos no desenvolvimento de cada um dos capítulos. Inicialmente, tem-se a investigação acerca da retórica do desenvolvimento sustentável, seu contexto histórico, social e econômico no contexto da globalização neoliberal. Para tanto, no primeiro capítulo, foi traçado um breve panorama histórico do conceito de desenvolvimento dominante até sua vertente atual, a sustentável. Tal etapa serviu para o embasamento das argumentações que apontam a evolução deste conceito, considerado aqui como um discurso, que vem servindo, fundamentalmente, para legitimação de nova fase de um projeto político neoliberal. Argumenta-se, então, que agora, em seu novo momento, este projeto se reestrutura, ambicionando dar novo fôlego ao modelo de desenvolvimento capitalista global.

Em sequência, no capítulo dois, são explorados os conceitos teóricos de governança global, assim como ponderar a relevância, no contexto da crise ambiental, da introdução da prática da governança por objetivos. Serão então apresentados os fundamentos conceituais e teóricos de governança global na disciplina de RI, a fim de identificar os que serviram de base para o advento da governança por objetivos, utilizada para a formulação da Agenda 2030. Busca-se, assim, reconhecer as formas pelas quais vem sendo articulado, no âmbito do

Sistema de Desenvolvimento da ONU (UNDS no inglês)³, um ator central na evolução do desenvolvimento capitalista. Ademais, investiga-se, de modo geral, como vêm se desenrolando as negociações para implementar os novos arranjos multilaterais e de cooperação, quando ocorre uma mudança qualitativa dos regimes internacionais rumo a uma governança global e de que modo isso vem afetando às dinâmicas de negociação e o processo de tomada de decisões da ONU.

Por fim, no capítulo três, objetiva-se desenvolver uma análise crítica específica dos ODS, um dos principais marcos institucionais desta governança exaltada por seu caráter multiparticipativo, porém carente de um sistema de responsabilização adequado. Para tanto, foi feita a coleta e interpretação de dados qualitativos sobre as negociações para a elaboração e implementação da agenda, realizando uma conexão entre as partes anteriores da dissertação, em um apontamento crítico da governança por objetivos que dá forma à Agenda 2030. Objetiva-se, assim, realizar observações sobre as possíveis contradições, inconsistências, incapacidades ou pontos cegos dos ODS que possam comprometer sua objetividade ou até fortalecer tendências que a Agenda busca combater.

Pressupõe-se que, no resultado desta análise, seja possível reconhecer as formas pelas quais a Agenda 2030 oferece suporte ao ordenamento neoliberal ao invés de buscar transformá-lo. Ou seja, não vai à raiz dos problemas socioambientais, pelo contrário, tenta apenas remediá-los, servindo como legitimadora de mais uma era de desenvolvimento capitalista, suprimindo possíveis esquecidos, dissidentes e descontentes do sistema de acumulação. Em outras palavras, objetiva-se aqui investigar tal agenda – apresentada como “única solução viável” para remediação das crises de justiça social e ambiental – em seu potencial construtor de consenso em favor da hegemonia neoliberal.

Para este fim, o estudo opta por um engajamento multidisciplinar, buscando embasamento teórico em diversos campos do conhecimento das ciências humanas, principalmente na História, na Antropologia, na Economia Política e na Sociologia. Contudo a pesquisa se fundamenta na teoria crítica das RI, mais especificamente dentro dos chamados estudos críticos de desenvolvimento e estudos críticos de globalização, e que tem, entre seus principais contribuintes, Robert W. Cox (1995; 1997) e Timothy Sinclair (2012), entre outros. O pensamento crítico em RI vem influenciando gerações de autores cujos pensamentos são

³ O UNDS compreende a “família” de organizações da ONU, fundos, programas, agências especializadas e mecanismos afiliados, atuando em 170 países e territórios com o objetivo de ajudar os países a desenvolver políticas, habilidades de liderança, habilidades de parceria, capacidades institucionais e construir resiliência para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. (Disponível em: <https://www.undp.org/>. Acesso em: 11 maio 2022).

relacionados à escola neogramsciana, como Isabella Bakker e Stephen Gill (2003), Ulrich Brand (2005; 2008) e William Robinson (2007). As ideias de tais autores também contribuíram para a presente dissertação, especialmente no que concerne às elaborações acerca dos conceitos de Gramsci sobre hegemonia e blocos históricos, ambos centrais para a teorização a respeito das mudanças e continuidades nas ordens mundiais.

De caráter qualitativo e exploratório, a investigação foi feita através de consulta bibliográfica de livros, documentos e publicações oficiais de entidades e atores do sistema ONU, assim como outras OIs. Foram consultados também discursos, palestras, documentários e entrevistas com os atores – estatais e não estatais – envolvidos na formulação dos ODS, em meios físico e digital. Também foram consultados os trabalhos realizados por institutos especializados, com destaque para o *Transnational Institute* (TNI), um instituto internacional cujos colaboradores vêm se dedicando à investigação e à crítica de questões-chave da governança global, no âmbito da segurança alimentar e da fome, da dívida do terceiro mundo, da atuação das empresas transnacionais e do meio ambiente⁴.

Compreende-se que, desde o lançamento da Agenda 2030, em conexão com outros compromissos firmados e reuniões e convenções internacionais, poucas nações não têm demonstrado preocupação com os desafios de estabelecer um desenvolvimento em sintonia com a proteção do meio ambiente. Contudo, migrar do discurso para a prática vem representando um desafio ainda maior do que o simples reconhecimento do problema. Definitivamente, é importante repensar os arranjos de governança existentes e sua capacidade de pôr em prática os acordos e diálogos necessários entre o Estado, a sociedade civil e o setor produtivo. Esta dissertação busca juntar-se a estes esforços, contribuindo para uma melhor compreensão das várias sutilezas escondidas sob a superfície do desenvolvimento contemporâneo, especialmente em suas instituições, por onde se manifestam as influências de diversos projetos e interesses conflitantes.

⁴ A maior parte deste conteúdo bibliográfico só possui publicação no idioma inglês, pelo que grande parte das citações foram, por mim, traduzidas livremente, conforme nota 2.

2 TRANSFORMAÇÕES NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

A busca pelo Desenvolvimento Sustentável (DS), ao longo das últimas décadas, vem se consolidando como uma das principais metas políticas nas mais tradicionais instituições internacionais do mundo. A Organização das Nações Unidas (ONU) é um ator central na consolidação desse novo paradigma⁵, porém se reconhece um enfoque conjunto no tema, presente nos relatórios e planejamentos de outras Organizações Internacionais (OIs) importantes como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo os esforços para implantação do DS conforme defendido nestas iniciativas têm-se concentrado cada vez mais no “engajamento com os mercados capitalistas – em uma tendência que se apresenta por vários nomes; ambientalismo de mercado, capitalismo verde, *Global Green New Deal*, neoliberalismo verde ou neoliberal progressista” (FLETCHER, 2013, p.1). Dentre as iniciativas para a implantação dessas práticas, a mais popularmente conhecida e uma das mais ambiciosas é a Agenda 2030 da ONU que, em 2015, apresentou aos Estados membros um compêndio de 17 objetivos e 196 metas integradas e indivisíveis para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015), que é o alvo da análise crítica proposta nesta dissertação.

Para tanto, esta etapa da dissertação procura traçar um breve panorama sobre o advento do conceito de desenvolvimento sustentável e de que forma seu contexto histórico, social, econômico e político é entrelaçado às dinâmicas do capitalismo contemporâneo. Afinal, os significados que vêm sendo atribuídos ao desenvolvimento sustentável são muito variados, e o termo se tornou um “guarda-chuva”, sendo “adotado extensivamente por uma série de organizações, em todas as disciplinas acadêmicas, amplamente usado na mídia, no ambiente corporativo, para vender produtos e justificar decisões” (ELLIOTT, 2013, p.15), assim como na política, para inspirar a ação individual e/ou coletiva. Isso acabou por tornar sua teorização ainda mais complexa e por gerar muitos debates concorrentes e discordantes. Para os mais céticos, o termo "desenvolvimento sustentável foi redefinido tantas vezes que há dúvidas sobre se algo de bom ainda pode sair dele” e, para outros, mais otimistas, continua a autora: “o desenvolvimento sustentável é a ideia que faz a diferença precisamente porque requer debate e resolução de diferentes interesses e porque desafia pesquisadores e formuladores de

⁵ Busca-se, então, demonstrar a posição da Organização das Nações Unidas historicamente, como um dos principais colaboradores dos paradigmas que vêm definindo quais são os problemas e quais os caminhos para resolvê-los.

políticas” (ELLIOTT, 2013, p.15).

Dessa forma, no início do trabalho, busca-se entender melhor a primeira parte do termo, ou seja, o que é, ou o que tem sido o “desenvolvimento”: o desenvolvimento do quê, para quem e a que preço? Estas discussões são bastante reveladoras e, dada sua importância, permeiam toda esta primeira etapa, que estuda um pouco de como se constituiu o paradigma desenvolvimentista que dominou teorias e ideias, orientando intervenções mais ou menos eficazes (ESCOBAR, 1995), ao longo dos últimos 80 anos.

2.1 CRESCIMENTO, ACUMULAÇÃO E EXPANSÃO

Atualmente, a sobrevivência da humanidade vem sendo desafiada pela maior crise ambiental já vista, causada e exacerbada pela propagação do estilo de vida da civilização moderna capitalista (FOSTER; CLARK; YORK, 2011). Este é um fato no mínimo controverso, visto que esta civilização ganhou força e prospecção ao se promover como sendo o melhor e mais eficaz caminho para o progresso e a prosperidade. Em tal “civilização”, é possível identificar a temática do desenvolvimento como sendo construída com base em três fatores que merecem destaque nesta discussão: o crescimento constante das economias, a acumulação interminável de capital e a busca constante de expansão dos mercados (HARVEY, 2004).

As origens desse pensamento estão diretamente ligadas às ideias contidas nos trabalhos do economista britânico Adam Smith, quando, em sua obra mais conhecida, *A Riqueza das Nações* (1776), elabora os fundamentos da teoria econômica clássica, de tal modo repetida e articulada que cristalizou o mercado como princípio central na filosofia liberal ocidental (McMICHAEL, 2016). Smith foi considerado como um dos fundadores da escola clássica inglesa da economia política, juntamente com David Ricardo, conhecido por sua “teoria das vantagens comparativas” (1817), e Thomas Malthus, conhecido por suas teorias do crescimento populacional e a produção de alimentos. Tal foi a amplitude dessas teorias que influenciaram gerações futuras de autores célebres como Joseph A. Schumpeter, através de suas teorias sobre a importância do “equilíbrio e da inovação tecnológica” para o funcionamento do capitalismo, e Walt Whitman Rostow, com sua teorização sobre os “estágios do desenvolvimento econômico”. Segundo este último, o destino final da humanidade seria atingido por meio do estabelecimento de uma "Era do Alto Consumo de Massa, caracterizada pelo movimento de bens básicos para duráveis, urbanização e um aumento do nível de trabalho de colarinho branco versus colarinho azul" (ROSTOW, 1960,

p.10).

Comum a todos é a notória percepção do indivíduo como um ser racional guiado por valores voltados para o ganho pessoal, além, é claro, da crença no mercado como o meio para a melhor e mais eficiente alocação dos recursos disponíveis. Entretanto, conforme apontam os diversos levantamentos realizados por OIs respeitadas, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO no inglês), cerca de 1/3 de toda a comida produzida para consumo humano no mundo, aproximadamente 1,3 bilhão de toneladas, é desperdiçada⁶. Além disso, segundo a World Data⁷, nos últimos anos houve um crescimento exponencialmente perigoso da utilização inadequada ou irresponsável de água potável na indústria, na agricultura e nos usos domésticos. Sendo assim, nestas e em outras denúncias recorrentes, fica explícita a existência de um descompasso nesta suposta eficiência. Segundo relatório do World Wildlife Fund (WWF)⁸, "estamos utilizando 50% mais recursos do que a Terra pode suportar. Hoje estamos vivendo como se tivéssemos 1 planeta e 1/2... se continuarmos assim, até 2050 precisaremos de três planetas". Outras preocupações relevantes são publicadas diariamente, como a encíclica *Laudato Si'*⁹, do Papa Francisco (2015), que, repleta de dados cataclísmicos, demonstra a preocupação do líder católico com os graves indicadores da ineficiência e da insustentabilidade dos atuais modelos de produção e consumo dominantes.

Dessa forma, é no mínimo curioso como tais dogmas economicistas se tornaram tão fortemente enraizados e como suas políticas de desenvolvimento continuam a ser implementadas em todo o mundo. Segundo o cientista e analista político tcheco-canadense Vaclav Smil, uma das possíveis explicações para a sustentação deste paradoxo do desenvolvimento está numa obsessão pelo crescimento, inerente a todos os organismos vivos. Em sua obra mais recente, *Crescimento*, o autor argumenta:

⁶ A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) é uma agência especializada das Nações Unidas que lidera os esforços internacionais para vencer a fome. O banco de dados de Perdas e Resíduos Alimentares é a maior coleta *on-line* de dados sobre perdas e resíduos alimentares e causas relatadas em toda a literatura. O banco de dados contém dados e informações de relatórios e estudos abertamente acessíveis que medem a perda e o desperdício de alimentos através de produtos alimentícios, estágios da cadeia de valor e áreas geográficas.

⁷ Organização Internacional que trabalha para que os conhecimentos sobre os grandes problemas globais sejam acessíveis e compreensíveis.

⁸ Organização líder mundial do movimento ambiental e pela conservação, a WWF tem o objetivo de desenvolver pesquisas e soluções inovadoras que protegem as comunidades e a vida selvagem.

⁹ '*Laudato si'* (em português: 'Louvado sejas'; subtítulo: "Sobre o cuidado da casa comum") é uma encíclica do Papa Francisco, na qual o pontífice critica o consumismo e o desenvolvimento irresponsável e faz um apelo à mudança e à unificação global para combater a degradação ambiental e as alterações climáticas.

O crescimento é uma realidade multiforme omnipresente de nossas vidas: um marcador de evolução, de um aumento no tamanho e nas capacidades de nossos corpos à medida que atingimos a idade adulta, de ganhos em nossas capacidades coletivas para explorar os recursos da Terra e para organizar nossas sociedades a fim de garantir uma maior qualidade de vida. O crescimento tem sido ao mesmo tempo um objetivo não falado e explícito do indivíduo e esforço coletivo ao longo da evolução de nossa espécie em toda sua curta história registrada. (SMIL, 2019, p.vii).

Seguindo as descobertas de sua pesquisa multidisciplinar, Smil argumenta que “nenhum fenômeno que defina a civilização moderna tem sido mais importante e mais difundido do que o crescimento (SMIL, 2019, p.17) e as sete décadas pós-1950 viram uma concatenação extraordinária de avanços, que podem ser atribuídos diretamente ao crescimento das economias nacionais e internacionais. Logo, tal obsessão poderia ser observada em sua relação íntima com a ideologia que suporta o sistema civilizacional dominante. Substanciais para esta análise são as contribuições de David Harvey, que nos ensina que essa busca “multiforme” se transforma em “uma exigência de crescimento” (HARVEY, 2017, p.16) sob o capitalismo. Ou seja, crescer, acumular e expandir passam a justificar ações e planejamentos independentemente das consequências a curto ou longo prazo. Realmente, alcançamos patamares sem precedentes de progresso material e intelectual, contudo, paradoxalmente, vemos o resultado desse progresso refletido no alto nível de degradação que vem sendo provocada em toda a biosfera e que atingiu uma intensidade e extensão catastróficas.

Neste sentido, é curioso observar que esta busca incessante por crescimento teria raízes relativamente recentes. Em uma perspectiva histórica, a humanidade sempre dependeu dos recursos naturais em vias de crescer e sobreviver. Entretanto, estudos como o de Yuval Noah Harari apontam para o fato de que, embora a competição por recursos seja um fator presente em muitas comunidades "primitivas" (HARARI, 2014, p.28), ela não era o princípio fundamental do metabolismo social e possuía um caráter coletivo de sobrevivência muito diferente do atual “que acredita que a concorrência aberta e que a busca do interesse próprio são as melhores maneiras de criar uma sociedade próspera (HARARI, 2014, p.199). Por milênios, o equilíbrio foi a peça-chave da existência de todas as formas de vida no planeta. Cada organismo vivo evolui em conjunto com seu ambiente em sincronia para perpetuação de sua espécie. A humanidade – com principal destaque para a civilização europeia –, no entanto, desviou do caminho do equilíbrio e criou seus próprios sistemas para substituição dos processos naturais, na medida em que:

[...] as sociedades humanas cresceram cada vez maiores e mais complexas, enquanto os constructos imaginários sustentavam a ordem social, eles também se tornaram mais elaborados. Mitos e ações acostumaram as pessoas, desde o momento do nascimento, a pensar de certas formas, comportar-se de acordo com certos padrões, a desejar certas coisas e atentar para certas regras. Assim, foram criados instintos artificiais que permitiram a cooperação de milhares de estranhos. Esta rede de instintos artificiais é chamada cultura. (HARARI, 2014, p.142).

Além disso, observa-se que, ao longo da maior parte da história, a natureza teve *status* de entidade, algumas vezes divina, que governava as leis do mundo e o destino da humanidade (HARARI, 2014). Entretanto esse pensamento vai perdendo espaço à medida que avança e se difunde o pensamento característico da modernidade ocidental humano-cêntrica, pelo qual o mundo natural é considerado apenas uma fonte de recursos naturais “infinitos”. Essa perspectiva é bem elaborada por Brett Clark e Richard York (2008), quando teorizam sobre as mudanças na interação homem/natureza ao longo do desenvolvimento capitalista.

Os seres humanos dependem de ecossistemas funcionais para se sustentarem, e suas ações afetam esses mesmos ecossistemas. Como resultado, existe uma "interação metabólica" necessária entre os seres humanos e a Terra que influencia tanto a história natural quanto a social. Cada vez mais, o estado da natureza está sendo definido pelas operações do sistema capitalista, já que forças antropogênicas estão alterando o ambiente global em uma escala sem precedentes. (CLARK; YORK, 2008, p.13).

Assim, pontua-se que alterações no ambiente estão diretamente ligadas à expansão do capitalismo. Esses mesmos autores, em parceria com John Bellamy Foster, propõem, ecoando o trabalho de Karl Marx no volume três de *O Capital*, que o sistema capitalista instaura uma “ruptura metabólica” na dinâmica social humana com o seu meio natural. Ou seja, na medida em que o sistema avança, instauram-se práticas que “libertam” os seres humanos do mundo animal, mas que também os tiraram de sincronia com os processos naturais (FOSTER; CLARK; YORK, 2011, p.134-135).

Sendo assim, como conceito analítico, a ruptura metabólica, nos auxilia a desenvolver um estudo sobre este e outros processos inerentes ao modelo de desenvolvimento dominante que vêm causando o que já é considerado uma verdadeira guerra do capitalismo contra o planeta Terra (FOSTER; CLARK; YORK, 2011).

Conforme explica Harvey, atualmente existe uma necessidade da acumulação perpétua, essencial para a sobrevivência do sistema capitalista. Segundo ele, a acumulação se dá pela circulação do capital em “um processo contínuo, no qual se usa moeda para adquirir

mercadorias, com o objetivo de combiná-los na produção e fabricação de nova mercadoria, que pode ser vendida pela moeda gasta inicialmente mais o lucro” (HARVEY, 2005, p.129). Ou seja, no capitalismo, o desenvolvimento está associado ao “volume de capital em movimento” na medida em que este “o capital se expande continuamente, em ritmo exponencial, em razão de uma exigência de crescimento” (HARVEY, 2017, p.16). Logo, nesta economia capitalista, o crescimento é alimentado pelo movimento de mercadorias e serviços. Sendo assim, é considerada em alta quão maior seja esta movimentação. Por este motivo a estagnação é tão temida e combatida (BAUMAN, 2008), enquanto a apropriação e o descarte contínuos são inconsequentemente estimulados.

Assim sendo, o fortalecimento dos três fatores em destaque – crescimento, acumulação e expansão – está associado diretamente aos processos que ocorrem ao longo da remissão das antigas formas e leis constitutivas da razão, ao migrarem para um novo *nexus* “mais científico e secular, no qual as estruturas de pensamento e ação se tornavam mais modernistas, materialistas e individualistas” (GILL, 2008, p.48). Tal processo está diretamente relacionado a eventos do século XVIII, em especial os que sucedem à eclosão da Revolução Inglesa, quando novas e drásticas mudanças na epistemologia humana também ocorrem em uma movimentação cruzada e combinada, na qual o capital vai assumindo o papel de soberano, por meio de uma série de desapropriações da terra, dos camponeses, dos povos nativos nas colônias e que chega até os poderes da coroa. Neste momento da história os objetivos principais das nações europeias passam a ser o crescimento, o acúmulo de capital e a expansão de seus mercados, não importando quais sejam as consequências.

Houve, assim, uma inegável transformação valorativa e com ela vieram efeitos danosos nefastos sobre o meio ambiente, como o acúmulo de lixo, os males à saúde, a destruição dos ciclos ecossistêmicos naturais. Contudo essa destruição é considerada uma "externalidade" necessária para o progresso, segundo o novo modelo de acumulação burguesa. Assim, como expõem Anievas e Nisancioglu (2015), o capitalismo histórico¹⁰ se foi proliferando pelo continente europeu, envolvendo as cadeias de mercadorias, ultrapassando as fronteiras políticas, usando de mão de obra proveniente dos êxodos rurais e se beneficiando de trocas com estruturas estatais menos centralizadas na Ásia e na África (ANIEVAS; NISANCIOGLU, 2015), como uma doença.

¹⁰ O termo capitalismo histórico, apresentado por Immanuel Wallerstein, é utilizado nas análises sobre as categorias de *sistema-mundo e economia-mundo* na formação histórica do capitalismo, que tem seu início marcadamente na Europa Ocidental e em parte das Américas e que, já desde o século XIX, inclui todo o planeta (WALLERSTEIN, 2001).

Oriundos da retórica do sistema interestatal que se consolida no período, conceitos como o do livre mercado e consumo *per capita* e o do balanço de contas passam a ser amplamente divulgados globalmente (MANN, 1993), sendo também fundamentais “na formação do vocabulário liberal e realista para justificar as ações dos Estados e da *realpolitik*” (GILL, 2008 p.51), que guiará os princípios das Relações Internacionais (RI) nos próximos séculos. Suas formulações sobre a importância da soberania, do poder econômico e militar, cristalizados em arranjos do Tratado de Utrecht de 1713 e do Congresso de Viena de 1815 (GILL, 2008) formam a base para formulações de importantes debates nas escolas de RI até os dias de hoje.

Dessa forma, nota-se que os ordenamentos internacionais modernos surgiram para atender às necessidades políticas imperialistas europeias de crescimento contínuo. Ao se engajar nesses princípios ideológicos, as nações passam a se dedicar a um estímulo ao desenvolvimento estatal por meios produtivos/destrutivos, voltados para a extração de recursos e a dominação ou o extermínio de outros povos. Esta faceta é perceptível até os dias atuais, na “obsessão que as atuais forças dominantes demonstram pela guerra e pela ordem” (GROVE, 2018, p.205). Um dos marcos institucionais mais importantes desta era imperialista foi a Conferência de Berlim, em 1884, ocasião na qual as potências europeias promoveram a “partilha do continente africano” (SARAIVA, 2007, p.99), visando a dominar seus povos e recursos. Utilizando-se de uma falaciosa missão “civilizatória” de moral extremamente xenofóbica, instauraram um violento processo de submissão de populações inteiras ao “diferencial” europeu. A invasão europeia foi muito bem-sucedida em seus objetivos, mas não sem resistência. Conforme nos explica o sociólogo norte-americano Immanuel Wallerstein:

Os povos de toda parte ofereciam resistência, de eficácia variável, ao processo de incorporação pela economia-mundo. Para superar essas resistências, a economia-mundo capitalista se beneficiou das vantagens de seus mecanismos internos como a constante inovação armamentista para a conquista de outros impérios. O processo de incorporação, por um lado, significava a transformação de certo número de processos de produção em áreas de interesse para a economia-mundo, como, por exemplo, produção de matéria prima/alimentar ou recurso mineral. Em seguida, dava-se a reconstrução de estruturas políticas, forçando assim o Estado a funcionar, segundo as regras do sistema interestatal, de maneira eficaz para com os fluxos necessários ao funcionamento das cadeias produtivas. Entretanto estes Estados eram podados de maneira a nunca se tornarem fortes a ponto de representarem uma ameaça. (WALLERSTEIN, 2001, p.89) .

Como consequência, o controle imperial possibilitou às nações ocidentais um acelerado crescimento econômico. Nesse período, também ocorre a chamada segunda revolução

industrial, impulsionada pelo uso de novos materiais e tecnologias como o aço, a eletricidade e o petróleo. A era imperialista ficou conhecida como *Pax Britannica*¹¹, quando a Inglaterra assegurou que os conflitos entre grandes potências ocorressem fora do território europeu. O lema político desta era tinha bases no internacionalismo liberal, incentivando a comunhão de empregadores e empregados por todas as nações, pois estes no fundo partilhavam os mesmos interesses (RIST, 2008). Porém, neste cenário, os Estados crescem tanto que passariam a ser confrontados por “duas ondas de problemas de regulação comum” (MANN, 1993, p.727), principalmente devido ao aumento da militarização e aos avanços rápidos do capitalismo.

Em 1914, a globalização econômica atingia a maior marca registrada até então, um recorde em transações comerciais que só viria a ser quebrado na década de 80 (GILL, 2008). Dessa forma, o “espírito comercial”, no qual as trocas mercantis e seus ganhos materiais figuram como sempre benéficos, equitativamente entre as partes envolvidas, imperou como ideologia dominante. Porém o filósofo István Mészáros, em sua crítica sobre o papel das ideologias, destacou a problemática do potencial destrutivo deste sistema, desde suas origens em Kant no livro *A Paz Perpétua*. Tal obra, apontada como uma fonte de inspiração ideológica para o pacto da futura “Liga das Nações”, elabora a ilusão de que este “espírito comercial” levaria ao paraíso (MÉSZÁROS, 2004, p.xxi). Entretanto tais ambições em realidade se mostraram incompatíveis com os anseios capitalistas, emergindo, então, um período de forte nacionalismo na medida em que,

[...] um internacionalismo universalmente benéfico é totalmente incompatível com o modo de operação necessário ao capital, afinal, tendo se desenvolvido ao longo da história como uma multiplicidade de capitais particulares que tendem à exclusividade conflituosa e a luta de cada um para conseguir a máxima vantagem possível para si próprio. (MÉSZÁROS, 2004, p.xxx).

Logo, o início do século XX foi um período marcado pelos sintomas de que as promessas, contidas neste vigoroso internacionalismo universalmente benéfico, eram falsas. Afinal, conforme destaca o sociólogo histórico Michael Mann (1993, p.598), “o crescimento dos poderes de infraestrutura do Estado, o surgimento da cidadania e a restrição parcial do capital sobre o terreno do Estado nacional”, todos estes fatores tensionaram a organização internacional. Corroborando essa afirmação, Leandro Dias de Oliveira (2012, p.122) explica

¹¹ A *Pax Britannica* é um termo em latim que em tradução livre significa paz britânica. Ela define o período de paz relativa no continente europeu (e, consequentemente, no mundo) entre os anos de 1815 e 1914, baseado no poderio do Império Britânico (LESSA, 2005).

que, desde o início, “o capitalismo mostrou com clareza a sua face territorial”, partindo de seu processo de acumulação-primitiva até o expansionismo capitalista da virada do século XX. Ainda nesse sentido, Harvey (2005) argumenta que este último foi uma tentativa bem-sucedida de superação de uma crise estrutural¹² do fim do século XIX, fenômeno bastante comum ao sistema.

As exposições acima ajudam a lançar luz sobre os eventos que levaram ao desencadear das subsequentes Grandes Guerras Mundiais e à Grande Recessão de 1929, eventos que entrariam para a história devido à magnitude de seus efeitos negativos para toda a humanidade. Estima-se que 13 milhões de soldados e civis morreram e outros 20 milhões foram feridos ou mutilados no primeiro conflito. Além das perdas humanas, os prejuízos materiais foram imensos, a infraestrutura dos países europeus foi praticamente destruída e a crise econômica causada pelos altos custos da guerra geraram desemprego e fome. Tamanha foi a instabilidade política e social do período que favoreceu a ascensão de regimes totalitários e suas propostas nacionalistas, outro ingrediente fundamental para a Segunda Guerra Mundial, que deixaria 35 milhões de feridos e mais de 20 milhões de mortos. No entreguerras, a grande depressão que devastou a economia norte-americana foi considerada uma crise econômica de acumulação, inerente ao sistema. Tal evento foi um período de acentuada recessão do sistema capitalista do século XX, tendo espalhado desemprego, fome e insegurança pelo mundo todo.

Contudo, conforme chama a atenção David Harvey, há uma capacidade nas crises de gerar “ondas de choque em todos os aspectos da sociedade capitalista, frequentemente criam tensões sociais e políticas agudas e, também, podem vir a gestar novas formas políticas e ideológicas” (HARVEY, 2005, p.133). Foi o que ocorreu no subsequente período quando, na busca pela recuperação econômica, as grandes potências abandonaram antigas políticas liberais ortodoxas rumo a uma nova doutrina econômica nacionalista: o keynesianismo (1930). Nomeado conforme seu maior articulador, o economista britânico John Maynard Keynes, este pensamento econômico trouxe como premissa fundamental um novo olhar para o papel dos investimentos governamentais, empresariais e da própria população. Nesse contexto, é instaurado no coração da ascendente hegemonia norte-americana o “*New Deal*”, projeto marcado pela solidificação do Estado, alinhado aos princípios de um novo sistema de acumulação, numa adaptação que objetivava assegurar a sobrevivência do sistema capitalista. Este novo sistema tinha o fordismo como ideologia dominante e foi fundamental para

¹² Na teoria das crises de Harvey, o capitalismo é apresentado como portador de “crises cíclicas”, que se repetem indefinidamente exigindo sempre diversas formas de ajuste. Estas “crises estruturais” são tão próprias da dinâmica capitalista que se tornam uma necessidade para a perpetuação do sistema (HARVEY, 2005).

"modificar" o capitalismo de forma que este permanecesse o mesmo (MÉSZÁROS, 2004, p.101).

2.2 UM NOVO PARADIGMA HOMOGENEIZANTE

Os Estados Unidos da América (EUA) emergiram do pós-Guerra como maior vitorioso. Logo, reconheceu e aproveitou esta chance para assumir seu papel como líder econômico e militar mundial, tomando então as medidas necessárias para surgir aquela que teria sido, segundo Michael Mann (2013, p.268), a maior hegemonia¹³ da história humana até o momento. Respalhada pelos avanços no padrão de vida norte-americano, após a “superação” da crise de superacumulação de 1929, a potência passa a exportar seu modelo de indústria de capital intensivo. O sistema de Bretton Woods, o Sistema ONU e o GAAT foram os principais mecanismos desse movimento modernizante. Dessa forma, buscaram guiar a solução dos problemas globais para o desenvolvimento e o progresso, refletindo o pensamento anglo-americano "geralmente percebido como positivista, tecnocêntrico e racionalista [...] identificado com a crença no progresso linear, nas verdades absolutas, no planejamento racional de ordens sociais e com a padronização do conhecimento e da produção" (HARVEY, 2008, p.18). Portanto, na estruturação e fortalecimento desse modelo civilizatório, por meio da atuação dessas OIs, observa-se o desenho da ordem mundial pós-guerra, uma ordem ocidental norte-atlântica, apoiada nas “duas fundações econômicas gêmeas, da livre iniciativa e do uso do dólar como moeda internacional” (McMICHAEL, 2016, p.80).

Seguindo os ditames dessa nova ordem, o mundo assistiu ao surgimento do “projeto desenvolvimentista”, liderado pelos EUA, o qual trazia consigo as diretrizes de um “Novo Imperialismo anticolonial” (HARVEY, 2005, p.90). Este projeto foi responsável por apresentar o desenvolvimento como “uma construção política, concebida por atores dominantes como os Estados metropolitanos, as instituições multilaterais e as elites políticas e econômicas para ordenar o mundo e conter oposição” (McMICHAEL, 2016, p.xiv).

¹³ Utiliza-se aqui o conceito de hegemonia conforme exposto por Robert Cox, “no sentido gramsciano para distinguir a *pax britannica* e a *pax americana* no quesito da intersubjetividade do poder e da segurança. É importante quando se avalia uma ordem hegemônica saber que (a) ela funciona mais pelo consenso de acordo com princípios universalistas, e (b) que se sustenta numa estrutura de poder e serve para manter esta estrutura. (COX; 1996, p.55). Tais elaborações são mais bem exploradas no próximo capítulo da dissertação.

2.2.1 O Projeto Desenvolvimentista (1940-1970)

O imediato pós-guerra foi um período de enormes mudanças em múltiplos aspectos da existência humana. Para a presente discussão, os mais relevantes ou os que mobilizaram significativamente as RI foram principalmente; a Europa arrasada e dividida entre as ideologias capitalista e comunista – divisão que se repetiu em menor ou maior grau, no mundo como um todo – e as movimentações dos Países do Sul, antes totalmente submissos aos ditames do Norte, dando início a processos em busca de liberação das amarras imperialistas centenárias. Assim, foi fundamental para a ordem mundial nascente estabilizar toda essa agitação e se (re)estruturar institucionalmente, visando a assegurar que o mundo seguisse se comportando majoritariamente “em concordância com as respectivas condições de acumulação” (HIRSCH, 2010, p.106) favoráveis à manutenção do sistema capitalista. Por conseguinte, com suporte das OIs, foi estruturado e implementado este projeto doutrinário desenvolvimentista que legitimava a liderança dos EUA no cenário global (WERTHEIN, 2019).

O cientista político alemão Joaquim Hirsch (2010), seguindo os preceitos da teoria da regulação, define estes ordenamentos como essenciais, pois possibilitam o direcionamento da sociedade. Por meio do estabelecimento do que teoriza em termos de “regimes de acumulação”, é estabelecida uma “coerência formal do fluxo de valores e objetivos de sociedade inserida na economia mundo” (HIRSCH, 2010, p.106). Tais regimes variam em concordância com as necessidades dos dominadores, mas são sempre formados no entrelaçamento das relações de produção, desenvolvimento e consumo.

O projeto desenvolvimentista surgiria, então, como um regime no qual a industrialização e a modernização desempenham o papel central na estratégia global para o progresso da civilização. Paradoxalmente, mesmo privilegiando e assegurando os interesses das grandes potências, este projeto apresentou-se como portador do bem comum trazido na adoção de estratégias e práticas tecnocráticas e quantitativas respaldadas no conhecimento científico ocidental. Extremamente versátil, o projeto pôde ser adaptado aos interesses tanto conservadores quanto revolucionários (RIST, 2008).

No período que ficaria marcado pela disputa ideológica da Guerra Fria, um ponto em comum era encontrado nos dois lados, o desenvolvimento nacional pela industrialização, como bem provam os marcos institucionais de ambos os blocos em vias de expandir sua influência. O Plano Marshall, de junho de 1947, foi um deles e buscava “ajudar a economia europeia a suprir a enorme capacidade de produção dos Estados Unidos com os novos

mercados” (RIST, 2008, p.84). A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) também lança seu arranjo mais famoso no período, o Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON), de 1947, realizado pelo bloco comunista com o objetivo de integrar a economia das nações do Leste Europeu.

Contudo é em 1949 que ocorre o marco fundamental para o estabelecimento do projeto desenvolvimentista como um todo, que ficou conhecido como “os quatro pontos de Truman”. Foi no famoso discurso, proferido pelo presidente norte-americano Harry S. Truman, que ocorreu a inauguração da era do desenvolvimento. No seu texto, encontramos os conceitos que irão delinear “os rumos e as novas maneiras de fazer as relações internacionais” (RIST, 2008, p.72), como o nascimento do binômio desenvolvimento/subdesenvolvimento, em substituição ao colonizador/colonizado, para definir as regiões de acordo com o volume de suas transações econômicas, em concordância com a proliferação de novos Estados no sistema.

Assim, na tradição ocidental o desenvolvimento passa a figurar como “um fenômeno intransitivo que simplesmente acontece, se produz sem que se possa barrá-lo ou modificá-lo” (RIST, 2008, p.88). Logo, seu oposto, o subdesenvolvimento, também surge como algo natural sem aparente causa, “um fenômeno interno, autogerado, dinâmico, mas que pode ser ajudado por intervenções externas” (RIST, 2008, p.89). Segundo Jennifer Elliot, em seu trabalho sobre as perspectivas do desenvolvimento,

[...] nos anos 50 e 60, a ideologia e a estratégia do desenvolvimento seguiram priorizando o crescimento econômico, através da aplicação do conhecimento científico e técnico moderno como o caminho para a prosperidade de países considerados "subdesenvolvidos" naquela época. Em resumo, o "problema do desenvolvimento global" foi concebido como um problema no qual as nações menos desenvolvidas precisavam "alcançar" o Ocidente e entrar na era moderna do capitalismo e da democracia liberal. (ELLIOTT, 2013, p.26).

Os EUA passam, então, a desprender enorme energia em apoio ao movimento de descolonização, visto que se beneficiaria dos novos mercados representados pelos recém-nascidos Estados-nação, que se libertavam pouco a pouco dos domínios coloniais. Dessa forma, ao longo da descolonização, o desenvolvimento é associado aos anseios dessas nações, ligando-se “ao ideal da *soberania* – a possibilidade de transformar os sujeitos em cidadãos – e a busca pelo crescimento econômico para justiça social” (McMICHAEL, 2016, p.58). A conferência de Bandung, de 1955, marco institucional da descolonização, difundiu esta demanda por autoafirmação e liberação dos domínios coloniais tanto ocidentais quanto

soviéticos (BURKE, 2010). Entretanto foi também controversa a ferramenta de adesão do terceiro mundo ao paradigma do desenvolvimento, pela cooperação e integração desses países à economia mundial. Afinal, “acelerou o advento de novas instituições internacionais (ou para modificar a política das já existentes) encarregado de promover o modelo de ‘desenvolvimento’ dos países industrializados” (RIST, 2008, p.88). Ou seja, um desenvolvimento constituído em termos essencialmente econômicos, obedecendo às normas de crescimento da produção e da acumulação, ditados pelas grandes potências imperialistas.

Assim, ideias e práticas, mais uma vez baseadas nos ensinamentos da economia neoclássica, foram institucionalizando a divisão mundial do trabalho¹⁴. Neste momento, autores como Rostow (1960) foram muito influentes. Suas teorias da modernização, “mesmo sendo extremamente pobre[s]” na argumentação histórica (MARTINS, 2004, p.224), influenciaram muitos estudos nas ciências sociais. Tais ideias respaldaram propostas de um desenvolvimento econômico evolucionista, alcançável por meio de um conjunto de etapas a serem seguidas por todos os países “subdesenvolvidos”, bastando que “se adotasse um conjunto de regras” (ELLIOTT, 2013, p.27), ditadas pelos já “desenvolvidos”.

Como já exposto, para “auxiliar” nesta escalada rumo ao desenvolvimento, as organizações internacionais hegemônicas atuaram promovendo os novos “modelos de gestão” para o restante do mundo. As Instituições de Bretton Woods (FMI e BM), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)¹⁵ e o sistema ONU com o advento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1966, forneceram guias normativas universalizantes¹⁶, de viés científico e técnico, ao estabelecer métricas quantificáveis para o desenvolvimento. Dessa forma, os Estados passaram a contabilizar o progresso pelo total das trocas comerciais de bens e serviços de um país (McMICHAEL, 2016). O aumento no produto interno bruto (PIB) se converte num “imperativo fundamental” (RIST, 2008, p.79) a

¹⁴ Quando as forças produtivas “ocupam uma hierarquia habilidade/tecnológica associada à força ou fraqueza do estado na economia mundial capitalista”. No “centro” (países desenvolvidos), concentra-se a produção capital-intensiva ou intelectual, e a “periferia” (países em desenvolvimento) fica encarregada da produção menos qualificada e de mão de obra intensiva como na plantação, montagem de bens manufaturados ou trabalho de serviço de rotina (por exemplo, *call-centers*) (McMICHAEL, 2016, p.7).

¹⁵ O comércio internacional, sempre controverso, desempenhou papel mais tímido no período, tendo o GATT de 1947 como um facilitador das negociações, porém ele, historicamente, tendeu a se posicionar mais na direção dos interesses dos países desenvolvidos. Por pressões do Terceiro Mundo foi, então, fundada a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, o primeiro fórum de países de Terceiro Mundo, demandando reformas na economia mundial, como estabilidade para o preço das *commodities*, aberturas dos mercados do Primeiro Mundo e expansão dos fluxos financeiros vindos do Primeiro Mundo.

¹⁶ Universalização aqui empregada no seu sentido homogeneizante, que acaba por trabalhar em prol da mitigação de outros modos de vida fora do Modelo Euro-Americano, considerado o melhor e único objetivo da humanidade. Seus opositores defendem a ideia de que essa tendência universalizante que permeia as iniciativas da OI no período resultou em perdas epistemológicas graves, que acarretam a impossibilidade de um completo entendimento da própria existência humana (GROVE, 2018).

ser perseguido por todas as nações, independente das consequências para o bem-estar humano ou ambiental.

Contudo tais propostas não foram isentas de críticas. Ao longo dos anos 60, surgem importantes iniciativas que contestam essa dinâmica da sociedade interestatal. Vindas principalmente da chamada "escola da dependência", elas causaram significativa repercussão no campo dos estudos do desenvolvimento. A iniciativa partiu de um grupo de estudiosos de várias disciplinas que compartilharam uma sensibilidade comum: a relação de dependência entre “países centrais” e “países periféricos”. Tal movimento foi bastante plural, no sentido de que foi constituído de intelectuais de origens variadas. De acordo com o professor Carlos Eduardo Martins (2004), a escola da dependência apresentou vertentes de cunho ora marxista, ora weberiano e, entre suas vozes mais célebres, autores como Paul Sweezy (EUA), Raúl Prebisch e os pensadores da CEPAL (Argentina e Chile principalmente), Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto e Celso Furtado (Brasil), Samir Amin e Franz Fanon (África) e André Gunder Frank (Europa). Este coro de vozes se revezou para contestar as ideias de Rostow, conforme explica Gilbert Rist (2008, p.109):

As principais proposições dos dependentes podem, muitas vezes, ser contrapostas ponto por ponto à teoria de Rostow. Enquanto ele se baseou numa filosofia da história, eles se concentraram no estudo da história real feita por homens e mulheres em circunstâncias sociais; enquanto ele tratava os países como entidades relativamente autônomas, eles se aproximavam deles dentro da estrutura global das relações internacionais.

Todavia, comum a todas as teorias de destaque no período estava a importância concedida aos altos níveis de industrialização, ao crescimento e à expansão dos mercados internos. Mesmo no conflito de interesses da Guerra Fria, ambos os blocos buscavam, mesmo que cada um à sua maneira, o paradigma modernista produtivista baseado na industrialização nacional a qualquer custo. Esta “estrela polar” (WALLERSTEIN, 2006, p.123) fez culturas tradicionais de cooperação e divisão de riquezas serem pouco a pouco abolidas por todas as partes do globo, dando lugar a um sistema de mercado voraz na defesa da propriedade privada, do acúmulo de riqueza e do desperdício. Como citado anteriormente, o consumo de massa passa a pertencer ao imaginário popular global, muito devido à divulgação pela indústria de Hollywood do "*American Way of Life*" (HARVEY, 2005; HIRSCH, 2010).

A professora Elizabeth Cohen estudou a fundo o emergir desta a que chamou de “A República do Consumidor”, e observa que, neste sonho americano, o padrão de vida saudável e decente exigia que cada norte-americano tivesse não somente uma casa, mas também todos

os tipos de bens duráveis, lava-roupas, telefones, prataria e, pelo menos, um carro na garagem (COHEN, 2003). No âmbito dos hábitos alimentares, o consumo de proteína animal se tornou relacionado diretamente a este estilo de vida, sua produção e consumo dobraram entre as décadas de 60 e 70, enquanto o de frango triplicou. Como relata Phillip McMichael, em seus estudos sobre soberania alimentar, é possível constatar grande parte das origens de nossos problemas ambientais atuais, vindos principalmente do incentivo à modernização da agricultura para dar sustentação a este modelo de civilização,

[...] fábricas passaram a produzir bilhões de toneladas de esterco, cheio de produtos químicos, antibióticos e hormônios, que terminam sempre por atingir rios e bacias d'água. A cultura da proteína animal, associada com o aumento do consumo, possui preocupantes consequências sanitária e ambientais... A *dieta* mundial passou a ser "*modernizada*", remodelada, incentivando o desmatamento para implementação de pastagens para o gado, que seria, então, transformado em hambúrgueres para atender à emergente indústria do *fast-food*, suas maiores consequências ambientais mais graves estavam atreladas à aceleração das emissões de gases como o dióxido de carbono, os óxidos nitrosos, e o metano. Porém, a estas práticas ainda podem ser atribuídas mudanças nos microclimas das regiões, alterações nas chuvas regionais que levam a estiagens, erosão e a desertificação. (McMICHAEL, 2016, p.270).

Logo, com o aprofundamento das diretrizes propostas inicialmente na PL-480 (1954), entre as décadas de 50 e 80, um complexo agropecuário global se formou, incentivando a implantação da agroindústria de capital intensiva especializada, por todo o Primeiro Mundo e grande parte do Terceiro. Nascida da união dos interesses das indústrias petroquímica, militar e do setor energético, a “Revolução Verde”, como ficou conhecida esta nova etapa do projeto desenvolvimentista, facilitou a introdução do modelo de agricultura química norte-americana (McMICHAEL, 2016, p.73). Os esforços institucionais que orientaram tal revolução deram origem ao Grupo Consultivo sobre Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR), patrocinado pela agência da ONU para Alimentação e Agricultura (FAO), e o programa do PNUD, em perfeita sincronia com os ideais do projeto desenvolvimentista. Esta modernização da agricultura, mais uma vez sob as máximas orientadoras do progresso capitalista – com foco nos resultados, no crescimento, na acumulação e expansão –, foi imposta a populações camponesas, trazendo, salvo esporádicas exceções, consequências sociais e ecológicas desastrosas, como a fome e a desertificação.

Assim, segundo as considerações até aqui, é possível afirmar que o pós-guerra foi um período caracterizado por um regime rígido de acumulação, estruturado no consumo de bens duráveis das indústrias nacionais. Foi o momento em que “a racionalidade moderna passou a

definir desenvolvimento como crescer, aumentar, incrementar, ou seja, como sinônimo de amadurecimento, de avanço, de prosperidade” (OLIVEIRA, 2012, p.120). Assim, o crescimento econômico, refletido no “alto consumo de massas”, foi o ideal de todas as nações, possível de ser alcançado, desde que seguissem as diretrizes dos países já desenvolvidos.

Contudo, nos anos 70, foi se ampliando a percepção de que o verdadeiro crescimento, entre os países e dentro dos países, foi na desigualdade. Afinal, ao analisar os resultados empíricos relacionados ao crescimento econômico medido pelo aumento do PIB, é perceptível que, “embora a mudança tivesse sido alcançada, o ‘desenvolvimento’ não era compartilhado igualmente entre as populações de todas as nações” (ELLIOTT, 2013, p.28).

2.2.2 O Projeto da Globalização (1980-2000)

Após a Segunda Guerra Mundial, a *pax americana* teve como motor a liderança dos EUA e os avanços conquistados pelos países industrializados, seguindo um modelo de acumulação rígido fordista. Em outras palavras, a base material do sistema foi fundamentada na ênfase da expansão dos mercados nacionais ao invés do comércio internacional (RIST, 2008, p.120). Sua legitimação foi através do crescimento do consumo de massa, oriundo da modernização ao estilo norte-americano do *New-Deal* ou do planejamento nacional. Entretanto, na medida em que este sistema vai se tornando um limitador da expansão e do acúmulo do capital, surgem sinais de crise, já na década de 60, dando início a um período de rápidas e conturbadas mudanças, de fluidez e incertezas (HARVEY, 1992, p.119).

A hegemonia norte-americana perdeu fôlego em razão de diversos fatores. Entre os principais fatores, podem ser citados: a tortuosa campanha na Guerra do Vietnã com as altas despesas com o aparato militar; a queda de sua produtividade e lucratividade nacionais, gerando problemas fiscais; a formação do mercado dos petrodólares¹⁷; o enfraquecimento do sistema Bretton Woods e a desvalorização do dólar; além, é claro, do crescimento econômico na Europa Ocidental e no Japão por novos sistemas de acumulação derivados do Toyotismo;

¹⁷ “O aumento do preço do petróleo inundou os membros da OPEP com dólares que excederam em muito as necessidades de investimento doméstico e, portanto, foram classificados como “petrodólares excedentes”. Uma grande parte deles foi para os bancos de Londres e Nova York, onde foi iniciado o novo processo de reciclagem monetária de petrodólares. [...] A Arábia Saudita e os outros produtores da OPEP depositaram seus excedentes de dólares nos bancos dos EUA e do Reino Unido, que então pegaram esses petrodólares da OPEP e os emprestaram, como títulos ou empréstimos de “eurodólares”, a governos de países em desenvolvimento que estavam desesperados por empréstimos para financiar as importações de petróleo. Embora benéfico para os centros financeiros dos EUA e do Reino Unido, o acúmulo dessas dívidas em petrodólares, no final da década de 70, facilitou a base da crise da dívida no mundo em desenvolvimento no início da década de 80. Centenas de bilhões de dólares foram reciclados entre a OPEP, os bancos de Londres e Nova York e de volta aos países em desenvolvimento” (CLARK, 2005, p. 21-22).

e do aumento de poder das empresas multinacionais (HARVEY, 1992; HIRSCH, 2010). Ademais, permeando todos os fatores estava o que Hirsch destaca como o “esfarelamento do cimento ideológico, quando ocorre uma contestação dos ideais burocratizados, de bem-estar fundados no consumo, desperdício, destruição, dos abusos da dominação patriarcal” (HIRSCH, 2010, p.155). Tais contestações estavam presentes nos diversos movimentos sociais que irromperam nos anos 60 e 70.

O cenário internacional também foi bastante agitado por essas instabilidades, refletidas nas demandas da Nova Ordem Econômica Internacional (NIEO) e da Organização dos Países Produtores de Petróleo, por maior participação dos países da periferia nas decisões do BM e do FMI. A situação se agrava quando ocorrem os choques do petróleo de 1973 e 1979, demonstrando o potencial dos países produtores no jogo do sistema internacional. Vale ressaltar que a NIEO, mesmo demandando mudanças no sistema internacional, na verdade realizou “um sonho antigo do capitalismo mundial: isto é, assegurar o crescimento contínuo do sistema como um todo através de uma melhor integração dos países periféricos” (RIST, 2008, p.150). Mesmo assim, suas iniciativas acabariam trazendo consequências que demandaram da ordem mundial uma reestruturação econômica, social e política em vias de assegurar sua dominação. Por conseguinte, a década de 70, proclamada a segunda década do desenvolvimento, pela Assembleia Geral da ONU, anunciou o despertar de uma nova “estratégia para indicar que o desenvolvimento deveria ser concebido de uma forma global e integrada” (RIST, 2008, p.149).

Em 1971, o Fórum Econômico Mundial (FEM) já declarava o nacionalismo econômico como “economicamente indefensável”. Ou seja, já o considerava como associado ao antigo projeto desenvolvimentista, sendo muito “limitado, atrasado demais para a mobilidade de bens, dinheiro e de empresas” (McMICHAEL, 2016, p.124) que os novos tempos exigiam. Acontece, então, uma virada nas políticas e práticas do ordenamento mundial. A expressão "outro desenvolvimento" (ELLIOTT, 2013, p.31) passa a ser frequentemente usada para descrever as diversas mudanças no pensamento sobre o desenvolvimento e a maneira mais eficaz de alcançá-lo já partir do final dos anos 70.

Dessa forma, vai sendo disseminado um novo modelo de acumulação que, “sob a desculpa de restaurar a supremacia econômica dos EUA”, se alinha com os interesses do capital internacional ascendente que demandam “desregulamentação econômica e liberalização radical” (HIRSCH, 2010, p.166). Apoiada por diversos avanços nas tecnologias da informação/comunicação, a economia política global passa a ser orientada pela busca da reestruturação das economias nacionais segundo as chamadas “diretrizes neoliberais”, ou seja,

de maneira bem simplificada, na produção e incentivo de mercados autorregulados (monetarismo), que seriam alcançados com a diminuição da interferência do Estado nos assuntos econômicos.

Segundo argumentos de Maria da Conceição Tavares, em seu texto “A Globalização econômico-financeira, seus impactos na América Latina”, os (des)ajustes da economia mundial desse período nos países centrais e países periféricos, agora rebatizados de economias desenvolvidas e em desenvolvimento, são devastadores (TAVARES, 2002). Ao dissertar sobre as características dos ajustes estruturais, que são impostos nos países centrais e nos países de industrialização tardia, Tavares aponta para as terríveis implicações geradas pelas amarras que vão sendo impostas à autônoma desses países na “formulação das políticas de desenvolvimento econômico e social” (TAVARES, 1996, p.26). Foi um momento em que os ministérios econômicos das nações se tornaram reféns dos ditames das instituições financeiras do Norte (BM e FMI), que agora se articulavam sobre a premissa “de que os Estados em desenvolvimento era burocráticos e ineficientes” e que, em vias de atrair investimentos externos, deviam adotar um “novo regime de regras revertendo o Projeto Desenvolvimentista” (McMICHAEL, 2016, p.122), juntamente com as possibilidades de industrialização ou inovações na ciência e tecnologia nos países dependentes.

Nesse contexto, ocorre a disseminação do pensamento neoliberal, conceito bastante conhecido na política econômica, cujo início poder ser associado à ditadura de Augusto Pinochet, no Chile e à atuação de figuras históricas famosas como Ronald Reagan e Margaret Thatcher, porém é um fenômeno muito mais complexo. Impossível de se desassociar do projeto globalização, o neoliberalismo pode ser definido, de maneira bastante geral, segundo Alfredo Saad Filho e Ben Fine (2016), como um “conjunto de ideias econômicas e políticas inspiradas; de forma desigual e muitas vezes inconsistente; baseado nas teorias da Escola Neo-Austríaca e no monetarismo; impulsionador do progresso pelo capitalismo de livre mercado”, ou seja, resultando na adoção de “políticas, instituições e práticas inspiradas e/ou validadas por essas ideias”, de viés mercadológico. Sobretudo, como será exposto a seguir, o neoliberalismo é caracterizado por uma “ofensiva de classe contra os trabalhadores e aos pobres, liderada pelo Estado em nome do capital em geral e das finanças em particular, tendo como uma estrutura material de reprodução social, econômica e política sustentada pela financeirização” (SAAD-FILHO; FINE, 2016, p.1).

A globalização financeira deve ser considerada a principal parceira do projeto neoliberal. Segundo Tavares, a financeirização não é um processo novo, sendo uma característica presente no declínio de outras hegemonias no passado. Porém, a financeirização

globalizada somada à “transnacionalização produtiva é um fenômeno recente, que ganhou impulso com as políticas de desregulamentação cambial e financeira impostas pelo receituário neoliberal, numa velocidade sem precedentes” (TAVARES, 1996, p.24). Transformou “a potência dominante (EUA) no maior deficitário, recebendo capital dos países superavitários, o que aumentou os fluxos de capital financeiro desterritorializado (*off-shore*), sem registro dos bancos centrais, produzindo uma classe rentista cosmopolita” (TAVARES, 1996, p.24-25), cujos objetivos giram em torno do crescimento míope, de curto prazo, nos ganhos patrimoniais com base na especulação financeira.

Conforme destaca Jeniffer Elliott, neste momento “o termo “globalização” tornou-se “amplamente utilizado para explicar as causas e os efeitos da maioria dos aspectos da vida” (ELLIOTT, 2013, p.35) e a volatilidade das velozes mudanças do período. Neste contexto financeiro especulativo, o FMI e o BM perdem o protagonismo nas finanças internacionais e passam a exercer um papel de “fiscais político-ideológicos das políticas neoliberais” (ELLIOTT, 2013, p.25). Assim, as potências desenvolvidas do Norte, ao se proclamarem “gerentes da economia mundial” (McMICHAEL, 2016, p.126), passam a proteger seus interesses, impondo sua vontade sobre o Sul por meio dessas e de outras instituições financeiras e de análise de crédito e risco. Com isso, as IFIs se voltam para o incentivo e implementação de ajustes estruturais nos Estados-alvo, um processo bastante impactante nas economias em desenvolvimento, em especial na América Latina (TAVARES, 1996). Esses países sofreram muito, principalmente por terem sido forçados a assumir políticas de austeridade, comprometendo-se com empréstimos cujos montantes se tornariam praticamente impossíveis de serem quitados. Estimativas mostram que, no ano 1986, “a dívida do Terceiro Mundo chegou ao patamar dos US\$ 1 trilhão que, mesmo representando metade da dívida anual dos EUA naquele mesmo ano, era significativa porque os países estavam pegando novos empréstimos para pagar os antigos” (McMICHAEL, 2016, p.113).

O regime da dívida, como ficou conhecido o período de 1970 a 1985, instituiu uma nova era nos regimes internacionais, ou seja, foi conscientemente ou não uma ferramenta eficiente de disciplinamento ao “institucionalizar as regras do mercado, a instabilidade das finanças globais (débito, crédito, investimentos e fundos de pensão) [...] que passam a tornar parte das economias nacionais” (McMICHAEL, 2016, p.125). Dessa forma, com o auxílio das novas tecnologias da informação, ocorre uma nova subordinação dos Estados em desenvolvimento, que se estende da economia até os valores culturais (TAVARES, 1996). Ou seja, observa-se, nas nações em desenvolvimento, um processo mais incisivo de emulação,

não só práticas, mais também valores culturais das nações desenvolvidas. Termos como “competitividade”, “liberdade individual”, “empreendedorismo” e “democracia” se tornam amplamente divulgados e validaram reformas neoliberais agressivas e o “abafamento da oposição” (SAAD-FILHO; FINE, 2016, p.4) por todo o planeta.

Seguindo as orientações das instituições do Norte, das elites políticas, do G7, dos executivos das companhias transnacionais e dos bancos globais (McMICHAEL, 2016, p.126), foram defendidos e incentivados protocolos em favor da abertura dos mercados. Em outras palavras, iniciativas vindas de uma “classe capitalista transnacional” (HIRSCH, 2010, p.178), ainda em fase embrionária. Essa classe também será mais bem escrutinada na próxima etapa deste texto. Os países submetidos a tal gerenciamento essencialmente reestruturaram suas “prioridades político-econômicas para obter credibilidade aos olhos dessa comunidade financeira global à custa de seus cidadãos” (McMICHAEL, 2016, p.126) e seu meio ambiente. Tal cenário foi agravado pelo modelo de desenvolvimento neoliberal, que pregava o progresso pelas vias do crescimento da participação no mercado global por meio do emprego das vantagens comparativas¹⁸.

A chamada Industrialização Orientada para a Exportação (IOE) foi uma peça-chave para a implementação dessas ideias. Considerada na época como a melhor ferramenta para o ganho de divisas estrangeiras, agiu de maneiras diferentes em cada grupo de países. As grandes potências se especializaram em “sistemas de produção mais flexível de mobilidade geográfica possível pelas novas comunicações via satélite” (HARVEY, 2005, p.119). Assim, as potências desenvolvidas do Norte retiveram, em seu território, os departamentos tomadores de decisões, jurídicos, de *marketing*, propaganda e *design*, e realocaram suas fábricas, maquinários e computadores para países subdesenvolvidos, sem legislações trabalhistas ou demandas ambientais rigorosas. Por sua vez, os países subdesenvolvidos recebem esses investimentos juntamente com essas tecnologias – muitas vezes já defasadas (TAVARES, 1996), mediante concessões e incentivos concedidos às corporações pelos governos locais.

A flexibilização do trabalho fez crescer o chamado “setor de serviços” e as indústrias complementares caracterizadas por não possuírem uma organização trabalhista forte. Tal crescimento possibilitou que sistemas novos de (sub)contratação e terceirização florescessem em conjunto com antigos sistemas paternalistas e artesanais, anteriormente dados como

¹⁸ A teoria da vantagem comparativa, do economista britânico David Ricardo, afirma que os países devem se especializar em vender seus produtos mais competitivos no mercado mundial, assim alcançando a eficiência econômica nacional e internacional. Formulada no início do século XIX, ela contradiz o ideal do antigo projeto desenvolvimentista de economia nacional integrada, sendo utilizada agora para defender a globalização como o melhor e único caminho para o desenvolvimento.

superados no período fordista (HARVEY, 2005). Vale destacar o peso que recaiu, nesta transição, sobre indivíduos já fragilizados pelas estruturas patriarcais, como as mulheres. Afinal, a força de trabalho feminina ganhou espaço devido a uma alegada união perfeita ente “docilidade” e “eficiência”, porém os olhares capitalistas se voltam para elas devido às possibilidades de menor remuneração e pela percepção de que suas “vulnerabilidades” as tornavam mais fáceis de serem disciplinadas pelo medo da demissão (HARVEY, 2005, p.146).

Outro ponto característico do período, e indispensável para as considerações desta dissertação, é o fato do consumo no Primeiro Mundo ter se intensificado, reforçado por diversos fatores como a facilitação do acesso ao crédito, o barateamento dos produtos importados, a explosão das mídias de massas, da propaganda, da publicidade e a obsolescência programada impulsionando o giro das mercadorias velozmente para a lata do lixo. Em outros termos, a acumulação flexível trouxe consigo as modas passageiras, a efemeridade, a diferenciação e o espetáculo, que vão reformulando as necessidades (HARVEY, 2005), em uma transformação cultural que impactou negativamente não só à vida social como também o meio ambiente. Com a globalização, os itens de consumo perdem a conexão com os danos causados em sua produção, transporte e descarte. Assim, o alto consumo dos países do Norte acumula implicações para os países mais pobres em dois sentidos: quando são produzidos sem preocupações trabalhistas ou ambientais e quando vão para o lixo e constroem verdadeiras montanhas de entulhos, fruto do descarte indiscriminado. Neste cenário, vemos então que “o consumidor global e a força global de trabalho se tornam cada vez mais mutuamente dependentes” (McMICHAEL, 2016, p.81), mesmo que não conscientes desse fenômeno.

Assim sendo, desde os anos 80, percebem-se antigos arranjos relativamente sincrônicos de forças sociais no núcleo do capitalismo global se desintegrando. Afinal, a ordem mundial nos momentos finais da Guerra Fria se afasta dos arranjos em prol do Estado desenvolvimentista e se volta para um Estado neoliberal. Tal afastamento causou alterações nas práticas, ideias e identidades, que antes orientadas pelas dimensões do trabalho, cidadania e religião, são substituídas por dimensões individualistas, supérfluas e mercadológicas (BARBOSA, 2004). Dessa forma, como destaca McMichael (2016, p.147), “na prática, a globalização serviu justamente para aprofundar o alcance dos mercados capitalistas e ampliar as formas de disciplinamento/gerenciamento sobre os mais pobres ou opositores do sistema”. Logo, o discurso do desenvolvimento, ao se reinventar para se adequar às necessidades desta

globalização neoliberal, filha do ascendente capital transnacional, trouxe consigo rupturas, mas também assegurou diversas continuidades (HARVEY, 2005; HIRSCH, 2010).

2.2.3 O Projeto da Globalização Neoliberal em um momento de desencanto?

Outro ensinamento relevante que David Harvey (2005) nos traz se refere à série de indiscutíveis mudanças que a acumulação neoliberal trouxe para as relações espaço-tempo, dado que, como corrobora Hirsch (2010), desencadeou uma conexão sociocultural, econômica e política entre os Estados como nunca vista. De fato, com o neoliberalismo houve uma transformação nos padrões globais de crescimento (SAAD-FILHO; FINE, 2016) embora também tenha havido uma dilapidação nos valores para alcançá-los, agora pautados pela iniciativa privada, pelo consumismo e pela cidadania globais (MANN, 2013, v.4?). Ou seja, de um lado, temos uma prosperidade sem precedentes, vinda do aumento na produção, emprego, finanças e consumo, que atingiu principalmente a parcela da população global que corresponde a investidores e consumidores globais. Por outro, temos a pobreza, os deslocamentos, a insegurança, as crises, a violência e a destruição ambiental (HIRSCH, 2010; SAAD-FILHO; FINE, 2016), infligidos à maior parte da população terrestre. O período subsequente à ascensão da doutrina neoliberal foi marcado por diversos episódios de crescimento, mas pouco ou nenhum crescimento sustentado. Além disso, o projeto da globalização demonstrou não ser globalizado no sentido de abranger a todos da mesma forma, visto que o “progresso” alcançado em algumas poucas regiões particulares veio custeado pelo sacrifício das demais regiões menos privilegiadas.

O aumento dos níveis de desigualdade, nos Estados e entre Estados, foi espantoso no período, mesmo nos países desenvolvidos. Segundo relatório do PNUD (1998, p.33), as 225 maiores fortunas do mundo eram equivalentes à renda anual de dois bilhões e meio de pessoas pobres. Nesse contexto, o combate à pobreza ganha mais destaque nos planos e discursos dos grandes fomentadores do desenvolvimento como o Banco Mundial, o FMI e a FAO. O discurso do combate à pobreza e à desigualdade, porém, não nasce nesse período, ele surgiu na década de 70, quando o presidente do BM, Robert McNamara, se volta para o drama da "pobreza absoluta" e propõe planos para que suas "necessidades básicas"¹⁹ fossem atendidas

¹⁹ Na década de 70, Robert McNamara fez uma "guerra contra pobreza" explicitamente voltada para o bem-estar de grupos de baixa renda. Esta foi a primeira vez que países em vias de desenvolvimento melhoraram os níveis de bem-estar dos pobres, o que foi apontado como uma prioridade, separada do crescimento econômico e também das melhorias no bem-estar da população em geral. Porém, foi uma abordagem totalmente inoperante

(RIST, 2008, p.227). Entretanto, não havia ganhado notoriedade, visto que governos e sociedade civil estavam mais preocupados com as perdas vindas das crises dos choques do petróleo.

A nova “virada humana”, presente nas propostas do BM para assistência ao desenvolvimento incendiou novamente o debate: a redução da pobreza é o objetivo ou é uma consequência de crescimento econômico? Os relatórios de desenvolvimentos mundial, organizados pelas agências internacionais, ao longo dos anos 90, defendiam e reconfirmavam as crenças na centralidade do crescimento econômico como principal gerador de oportunidades de emprego e outras oportunidades de ganho de renda para os pobres. Dessa forma, essas aparentes “viradas” na condução dos dilemas do desenvolvimento na verdade mantiveram o “imperativo do crescimento [...] como pilar fundamental da “assistência ao desenvolvimento” (RIST, 2008, p. 69). Seu anseio era o de fazer o mercado funcionar melhor para os pobres – o que significa, na prática, uma melhor integração desses indivíduos no mercado, transformando-os em consumidores (ESCOBAR, 1995; RIST, 2008).

Como argumenta McMichael (2016), as políticas do Norte em direção ao Sul via incentivos dos esquemas de microcrédito, mesmo tendo relativo sucesso, serviram simultaneamente para facilitar e legitimar a liberalização financeira. Em contrapartida, foram muitas as vezes nas quais causaram mais instabilidade e desequilíbrio, como no caso dos impactos negativos dessas políticas sobre as populações rurais, onde tal projeto “não foi bem-sucedido; a produção de alimentos não aumentou significativamente e alimentos básicos não chegaram àqueles que precisavam deles, conseqüentemente, os níveis de pobreza e desnutrição se tornaram assombrosos” (ESCOBAR, 1995, p.163).

A história contemporânea da Índia foi marcada por políticas desastrosas no caso da concessão de crédito, agravadas pela cultura patriarcal, e que privilegiaram os homens por sua posição como “chefe” da família, reforçando desigualdades de gênero. Ademais, o processo foi uma bola de neve negativa acarretando uma série de problemas: extinção de sementes nativas; queda na qualidade do plantio; inabilidade de lidar com as novas pragas; geração de dívidas impossíveis de pagar; venda ou perda de suas propriedades ou desapropriação das terras de suas famílias; em última instância, trouxe uma onda de suicídios entre os fazendeiros (McMICHAEL, 2016). A desapropriação de terras, hoje tema muito debatido em estudos que

nas sociedades reais, devido a sua perspectiva gerencial não poder ser aplicada nas condições normais da existência social (RIST, 2008).

denunciam as variações nas práticas de *land grab*²⁰, possibilitou que fundos financeiros e Estados poderosos tomassem posse de enormes extensões de terras em países estrangeiros em busca de seus recursos naturais. Somam-se a esta apropriação de terras, os cortes drásticos nos serviços públicos, nos subsídios de todos os tipos, na saúde, na educação, e a destruição ambiental, frutos da austeridade orçamentária e da desregulamentação das políticas neoliberais, gerando, enfim, um preocupante cenário de dilapidação socioambiental.

Houve uma deterioração dos padrões de vida, da saúde, do trabalho e do meio ambiente ao longo da década de 90, denunciados por diversos movimentos sociais de reação global, que se levantaram em oposição às políticas e práticas neoliberais. Destacam-se, entre estes movimentos de contestação dessas dinâmicas predatórias, o movimento feminista, os movimentos camponeses por soberania alimentar e o movimento ambiental. Esses movimentos se aproximam e se conectam em muitas de suas reivindicações, pois todos visam a debater e reinventar preceitos modernos de progresso, desenvolvimento e (re)produção social (McMICHAEL, 2016). Tais grupos obtiveram relativas vitórias, e isso concedeu visibilidade aos efeitos prejudiciais da imposição das práticas capitalistas sobre seus estilos de vida e a saúde de seus territórios, conforme ficou sinalizado nas manifestações de Seattle, em 1999, e na organização do Fórum Social Mundial, de 2001. Contudo, em consequência da repercussão de suas demandas, na virada do século XXI, esses movimentos se tornariam o alvo de mecanismos de captura ideológica capitalista. Robert Cox e Timothy Sinclair (1996) caracterizam tal estratégia como um *transformismo*²¹ no sentido gramsciano, uma ferramenta extremamente eficaz, por meio da qual o sistema vai mitigando ou apaziguando seus opositores, capturando-os para dentro das necessidades do modelo de acumulação vigente, o flexível.

As primeiras respostas da ordem mundial para o enfrentamento e contenção dos movimentos por justiça socioambiental podem ser reconhecidas nos lançamentos de novos programas do Banco Mundial, caracterizados por novos ajustes, porém “com uma face humana” e que combinaram a austeridade do estilo do FMI com as preocupações “humanitárias” da UNICEF. Dessa forma, esses programas visavam tornar os ajustes aceitáveis (RIST, 2008, p.173), como uma maquiagem para o velho anseio de “integrar no

²⁰ Processo tradicional da expansão capitalista que busca a anexação de terras visando o aumento na possibilidade de exploração de recursos, vindo desde a era imperial tradicional e atuante até os dias de hoje. Para maior aprofundamento, ver: SANTOS, Tiago Matos. *Estratégias de Despolitização e Processos de Legitimação do Capital Transnacional na Governança Global das Apropriações de Terras* (2018).

²¹ Movimento que trabalhava buscando cooptar potenciais líderes dos grupos sociais subalternos na Itália. Por extensão transformismo pode servir como estratégia de assimilação e domesticação de ideias consideradas potencialmente perigosas, ajustando-as às políticas das coalizões dominantes, e podem então obstruir a formação de oposições organizadas baseadas em classes ou poder social e político estabelecido (COX, 1996, p.130).

desenvolvimento”, que passa a figurar no vocabulário da maioria das organizações internacionais (ESCOBAR, 1995, p.175). Nestes “novos arranjos”, o BM passa a deslocar seus recursos das áreas de crescimento econômico para as áreas sociais. Como apontado por Elsa Kraychete (2005, p.70), esta “virada” caracterizaria o início das políticas do banco para mitigação da pobreza, inspiradas na ideia de justiça como equidade. Afinal, teria sido percebido, nos resultados empíricos das políticas desenvolvimentistas, na quais o crescimento econômico vigorava como condição determinante para o crescimento humano, que o cumprimento do primeiro não necessariamente assegura o segundo. Tal mobilização na década de 90 e nos anos 2000 visava detectar os pobres e, assim, focalizar suas políticas nesses indivíduos.

Pouco a pouco, as OIs remodelam seus discursos e práticas. O objetivo seria o de alinhar estes dois crescimentos, através de mais neoliberalismo, agora caracterizado como incentivo à formação de “Estados eficazes”. O texto de Alexander Tarassiouk, “*Estado y Desarrollo: Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa*” (2007), aponta o papel a ser desempenhado por este Estado eficaz que, segundo seus defensores, deveria passar por uma reavaliação, não retornando mais à forma intervencionista, mas como o de instituição de suporte ao mercado. O novo Estado deveria se concentrar em estabelecer legislações básicas, zelar por uma situação política balanceada e manter a estabilidade macroeconômica. Já o mercado deveria agir livremente, incumbido do papel de assimilar os mais pobres e, por essa via, superar a pobreza (TARASSIOUK, 2007). Este novo modo de encarar a pobreza, como fenômeno incompatível com a sociedade industrial, teve forte embasamento no pensamento de Amartya Sen (2002), cujo discurso enfatizava a promoção das capacidades individuais como condição para a liberdade. Para Sen (2002), as liberdades políticas e sociais (educação básica, saúde, participação política) são fundamentais para o desenvolvimento e, portanto, deve-se primar pelo acesso dos pobres a essas liberdades com vistas à transformação desses sujeitos. Suas ideias influenciaram os novos relatórios de agências internacionais como o PNUD e o Banco Mundial que, dentro do ideário neoliberal, encaravam a pobreza como a incapacidade estatal de inserção desses “sujeitos passivos” no mercado competitivo.

Contudo, como aponta Anete Brito Leal Ivo (2008), essas iniciativas enfatizaram conteúdos dinâmicos da pobreza e não tinham foco em eliminar fatores estruturais que a causaram em primeiro lugar. Essa nova perspectiva, que busca solucionar a vulnerabilidade social por meio da conversão de indivíduos “passivos” em “ativos”, é caracterizada por uma prática “empresarial” na qual as agências competem entre si para ver quem incorpora mais pobres ao mercado de consumo, e não ao Estado de direito. Percebe-se, então, uma maior

atenção das OIs para com a propagação de políticas compensatórias, fruto de provável reconhecimento da contribuição dada pelas políticas de ajuste estrutural, proferidas por elas, para o empobrecimento de grandes volumes populacionais ao redor do mundo. Muito embora o crescimento econômico ainda ocupasse lugar central na atenção do BM, ele passa a figurar com menor destaque. No período referido, os empréstimos para saúde, educação e proteção social chegaram a quase um quinto dos empréstimos totais do BM (RACHED, 2010).

No contexto de um enfoque multidimensional de combate à pobreza, ocorrem, na virada do milênio, esforços do Banco alinhados com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs) da ONU, grupo de metas para a criação de um ambiente favorável à eliminação das desigualdades geradas pelo processo de globalização desenfreado. As preocupações acerca da elevada rejeição pela qual passava o projeto da globalização estariam representadas neste marco institucional, quando a ONU “ofereceu ao mundo uma globalização com face humanizada”. Impulsionados principalmente pela tríade Estados Unidos, Europa e Japão e copatrocinados pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os ODMs ofereciam “um pacote específico de objetivos e metas [...] extraídos de uma vasta gama de conferências globais realizadas nos anos 1990” (KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018, p.70). Logo foram adotados por aclamação, tornando suas aspirações um dos eixos principais das discussões e ações de políticas públicas relativas ao desenvolvimento econômico e social.

A busca da ONU pelo “comprometimento das nações com uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema e estabelecer uma série de metas calendarizadas”, conforme proposta aprovada em sua Assembleia Geral (ONU, 2000) seria alvo de muitas críticas por seu caráter *top down*²² e por seu desinteresse em desafiar o modelo econômico neoliberal que causou a desigualdade em primeiro lugar (PARR, 2016, p.4). Em contrapartida, o programa seguiu sendo defendido por entusiastas como Kofi Annan e John Ruggie, tendo valor “como metas aspiracionais” que posteriormente formariam um “conjunto de métricas importantes” (KANIE et al., 2017, p.6) fundamentais para medir e alcançar sucessos futuros.

Nesse contexto, organizações não governamentais (ONGs) proliferaram e atingiram dimensões históricas, muito devido às parcerias com projetos internacionais como os ODM. Essas entidades encontraram, com esse alinhamento, uma estratégia crucial para sua sobrevivência dentro do novo contexto de acumulação pós-fordista. Acompanhando o

²² *Top down* ou de cima para baixo, são processos políticos elaborados para poucos sujeitos políticos (os de cima), que têm a possibilidade de interferir na formulação, implementação ou tomada de decisão. São considerados então processos hierarquizados, nos quais os demais sujeitos políticos (os de baixo) que sofrem os impactos dessas políticas são excluídos de sua formulação.

processo acima citado, de deslocamento do Estado, elas vão "surfando nas oportunidades" via parcerias público-privadas (PPPs) e lutando para manter sua relevância num ambiente multilateral desacreditado. As PPPs passam a ser vistas como o novo modelo de parcerias do milênio, no qual “as negociações interestatais são complementadas com a governança envolvendo atores não-estatais” (BÄCKSTRAND; KYLSÄTER, 2014, p.332). Dessa forma, as grandes Corporações Transnacionais (CTNs) foram, pouco a pouco, realizando uma captura corporativa²³ do sistema das ONGs e OIs, em vias de desenvolver uma articulação global em torno de uma lógica de Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Tal prática, conforme destaca o professor Daniel Aragão (2011), trouxe as OIs ainda mais para dentro do escopo dos interesses corporativos. Isso fica evidente no momento em que a instituição passa a estabelecer acordos e agendas globais de perfil mais flexível, pautados em diretrizes ou princípios orientadores, atitude que "se torna o eixo prioritário em que se assentam os novos processos e instrumentos conduzidos pela ONU" (ARAGÃO, 2011, p.15) no século XXI. Este novo modelo de governança que emerge é mais profundamente abordado nos próximos capítulos, onde são discutidas e analisadas suas implicações políticas e práticas.

Importante aqui é ressaltar que todas estas “inovações” práticas e políticas ocorrem durante uma década conturbada na geopolítica da ordem mundial anglo-americana. A China, uma das nações que mais se beneficiou com a globalização neoliberal, passa a despontar na dianteira global, emergindo como ameaça real ao poder econômico ocidental. Paradoxalmente, seu sucesso se deve ao fato de o império do meio ter instaurado “um sistema híbrido de organização da produção que foi na contramão das orientações neoliberais, mantendo o comando forte do estado sobre a economia” (TAVARES, 1996, p.25). Outros países recém-industrializados também passaram a representar uma parcela maior da atividade econômica global, apresentando taxas de crescimento muito maiores do que as dos antigos países industriais. Países como os Emirados Árabes Unidos, a Venezuela e a Rússia demonstram seu peso como fornecedores de energia. Já países como a Coreia do Sul, Tailândia, China despontaram como plataformas de exportação, enquanto Brasil e Índia figuraram como oportunidades de novos mercados emergentes (SACHS, 2009).

Dessa forma, a questão que assombrou os teóricos das relações internacionais nos anos 90, o declínio relativo dos Estados Unidos, mostraria sua outra face na virada do século, a das repercussões da busca por renovação do domínio americano. Com o atentado de 11 de

²³ A penetração de instâncias públicas por sujeitos cujas pautas são essencialmente empresariais – que seguem uma epistemologia corporativa, geralmente em defesa dos objetivos de corporações de grande porte ou transnacionais – e que transforma dessa forma o interesse público no interesse econômico particular.

setembro de 2001, desencadeando a controversa “guerra ao terror” e a eclosão da crise financeira de 2008, os sintomas vão se acumulando – inúmeras falhas dos projetos de desenvolvimento do Norte para o Sul e conexão direta com desastres ambientais ocorridos e eminentes – em uma crise da própria sociedade, possibilitando que a civilização de “modelo de desenvolvimento euro-atlântico” (SACHS, 2009, p.xii) entrasse em um novo processo de desencanto.

2.3 O PROJETO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Acompanhando os fatos apresentados até aqui, é possível perceber que as ações humanas, em sua busca pelo progresso nos moldes euro-americanos, levaram a um cenário de perturbação social e ambiental sem precedentes na história. Isso se deve principalmente ao fato de que, frequentemente, a busca pelo crescimento econômico e pela acumulação perpétua se sobrepôs à necessidade de manutenção da estabilidade da natureza. Até o momento, foram apresentadas nuances de como o desenvolvimento se construiu como um discurso que guiou políticas e práticas que, em sua maioria, privilegiaram a racionalidade ocidental. Tal racionalidade tem, como uma de suas máximas, a relação de dominação do homem com a natureza.

Contudo, essa ilusão desenvolvimentista se dissolve no torvelinho de mazelas que se acumulam diariamente, tornadas públicas pela veloz conexão das redes digitais do novo século. Desastres como o acidente nuclear de Fukushima, em 2011, o maior desde Chernobyl²⁴, os tufões e tornados que, ano após ano, causam destruição e mortes do Sudeste Asiático²⁵ às costas norte-americanas, ou os vazamentos de petróleo em oceanos como o da plataforma *DeepHorizon*, em 2010, foram e são acompanhados ao vivo, nas TVs e celulares, por transmissão via satélite. Assim, ficaram expostas e inegáveis as consequências de dois séculos de irresponsabilidade e in consequências na busca indiscriminada por ganhos materiais que, além disso, só chegaram até as mãos de uma pequena parcela da população global.

Assim sendo, nesse cenário caótico, surgem importantes transformações na relação entre desenvolvimento e natureza, dando vazão a novas mudanças e continuidades em relação à era desenvolvimentista. Como será possível observar nos argumentos que seguem, é neste momento que se solidifica uma proposta antiga, formulada ao longo do século XX e rerepresentada agora como a alternativa ideal para assegurar a sobrevivência da humanidade: o

²⁴ Conforme matéria da BBC – British Broadcasting Corporation (MARTINS, 2019).

²⁵ Conforme matéria da BBC – British Broadcasting Corporation (TUFÃO..., 2013).

desenvolvimento sustentável. Evidentemente, sua vertente atual em muitos aspectos destoa daquela originária do campo da ecologia. Assim sendo, por mais bem-intencionada e facilmente defensável, esta proposta não é isenta de controvérsias e, com isso, necessita de um escrutínio adequado de sua relevância em um mundo cada vez mais globalizado, repleto de desafios e oportunidades para o meio ambiente e para o desenvolvimento.

Neste momento, não cabe explorar em detalhes a ampla história do conceito, porém é possível e necessário um breve comentário sobre sua importância no emergir de uma chamada “ecologia política internacional”. O termo “sustentabilidade” é um substantivo cuja origem pode ser traçada no campo da ecologia e se refere a “um estado ou condição que pode ser mantido por um período de tempo indefinido” (DU PISANI, 2006, p.91). Entretanto, diferentes disciplinas têm influenciado e contribuído para o debate sobre sustentabilidade. Já a junção do conceito com o desenvolvimento é mais recente e o que segue é um breve relato de sua historicidade, fundamental para nossa discussão.

Como visto já nas décadas de 60 e 70, ocorre um esfacelamento do cimento social que assegurava as ideias de progresso, crescimento e desenvolvimento por vias materialistas, consumistas e que causavam impactos extremamente negativos à saúde da humanidade e do planeta. Desse período, destacam-se obras como a “Primavera Silenciosa”, de Rachel Carson, em 1962, que, a despeito de uma forte resistência das indústrias da época, foi capaz de sensibilizar a população sobre os efeitos nocivos do DDT na agricultura e mobilizar a ação social que levaria ao banimento de tais insumos químicos²⁶. Logo, tornam-se mais comuns desastres ambientais, recebendo maior cobertura na mídia, levando ao desabrochar da ideologia “verde”, manifestada em partidos políticos, ONG’s como o *World Wide Fund for Nature* (WWF) e o *Greenpeace*, e a celebração de eventos como o “Dia da Terra”²⁷.

Em consonância com essa onda, no início da década de 70, é celebrado o importante e conhecido documento redigido pelo Clube de Roma (1972)²⁸, o *Limites do Crescimento* (MEADOWS et al., 1973), no qual se encontra uma genuína preocupação para com os limites que a Terra suportaria deste crescimento com base na exploração indiscriminada de seus recursos naturais. Todavia, apesar de apresentar importantes considerações, este documento

²⁶ Conforme documentário de Rachel Carson da *American Experience films* PBS, disponível no *YouTube* <https://youtu.be/SeJNRaE11A0>. Acesso em: 12 set. 2020. Além de depoimentos de estudiosos reconhecendo que “Carson foi atacada pela indústria de pesticidas, mas ela alterou para sempre a maneira como as pessoas olhavam para a terra e seu lugar nela” (WEISS; THAKUR, 2010, p. 202).

²⁷ Em 22 de abril de 1970, cerca de 20 milhões de americanos participaram de um comício para o Dia da Terra – um dos maiores comícios de massa da história dos Estados Unidos, em prol do meio ambiente (WEISS; THAKUR, 2010, p. 202).

²⁸ Clube de Roma – um grupo de eminentes economistas e cientistas acadêmicos do MIT, reunidos para debater assuntos relacionados a política, economia internacional e, sobretudo, ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

foi redigido seguindo a linha de pensamento pessimista de Thomas Malthus, no século XVIII, cujas preocupações, como destaca Michael Redclift (1987, p.9), são construídas com base em “relatos biológicos e evolucionistas do desenvolvimento que carecem de credibilidade”. Em essência, este relatório considerado neomalthusiano repousa no princípio de que a população não pode exceder os recursos sem que ocorram a fome ou as doenças, apontando o controle do crescimento populacional (especialmente das mais pobres) como sendo o maior desafio à sustentabilidade. Poucos anos depois do texto de Carson (1962), em 1972, ocorreria a Conferência das Nações Unidas de Estocolmo. Trata-se da primeira de uma série de conferências internacionais voltadas para o enfrentamento dos desastres ambientais do período como a chuva ácida, a poluição no Báltico e os níveis de pesticidas e metais pesados em peixes e aves. “Tais discussões já evidenciavam que os resíduos industriais não respeitam as fronteiras e a soberania nacional” (SACHS, 2009, p.25).

Contudo, com a publicação de *Nosso Futuro Comum* (ONU, 1987), declaração urgindo um desenvolvimento com sustentabilidade, ocorre o que Rist (2008, p.174) chama de entrada da ideologia do "desenvolvimento" no reino do oximoro. Ou seja, da junção de termos praticamente opostos até então, nasce o Desenvolvimento Sustentável como ficou amplamente conhecido hoje. Solicitado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o trabalho foi realizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED no inglês), que ficou conhecida como Comissão Brundtland, em referência a sua presidenta Gro Harlem Brundtland. Constituída desde 1984, a comissão contava com 22 pessoas, entre cientistas e políticos de vários Estados membros, tanto do mundo em desenvolvimento quanto do mundo desenvolvido. Também participaram da comissão alguns membros de alto escalão dentro do sistema das Nações Unidas, que buscaram apontar novas direções para estratégias ambientais na comunidade internacional (ELLIOTT, 2013). O desenvolvimento sustentável é apresentado como fundamentado em três pilares, ou "metáforas arquitetônicas" (ELLIOTT, 2013, p.20), o social, a ecológica e a econômica que deviam passar a ser considerados holisticamente.

O relatório é até hoje lembrado por estabelecer a definição de desenvolvimento sustentável como aquele “que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações para atender às suas próprias necessidades” (ONU, 1987, p.43). Sem sombra de dúvidas permeada de boas intenções, tal definição é, contudo, considerada extremamente vaga, abraçando noções difíceis de limites, incapaz de identificar tais necessidades reais de gerações futuras que deveriam ser asseguradas (ELLIOTT, 2013). Isso acabaria por tornar o documento alvo de críticas, principalmente por seu explícito

comprometimento em "dar lugar a uma nova era de crescimento econômico" (RIST, 2008, p.181), seguindo a racionalidade de sempre. Como destaca Arturo Escobar (1995, p.192):

[...] lançou ao mundo a estratégia de desenvolvimento sustentável como a grande alternativa para o final do século e o início do próximo. O desenvolvimento sustentável tornaria possível a erradicação da pobreza e a proteção do meio ambiente em uma única proeza da racionalidade ocidental [...] O globo e seus problemas finalmente entraram no discurso racional.

Isso demonstraria a principal contradição no Relatório da Comissão Brundtland, que é a “aposta numa política de crescimento que supostamente reduziria a pobreza e estabilizaria o ecossistema que não difere em nada da política que historicamente abriu o abismo entre ricos e pobres e colocou o meio ambiente em perigo” (RIST, 2008, p.186). Ou seja, as políticas e práticas que propunha, mais uma vez, encaravam o desenvolvimento como algo que viria pelas vias tecnocráticas. Nelas os problemas ambientais são gerenciais, o meio ambiente deveria então ser “internacionalizado, transformado e finalmente gerenciado ou criado artificialmente em laboratórios” (REDCLIFT, 1987, p.14), trazendo-o ainda mais para a “modernidade”. Dessa forma, “enquanto fugiam do problema fundamental, suas ideias legitimavam o sistema dominante” (RIST, 2008, p.185) nas asas do neoliberalismo emergente no período.

Apesar de tantas polêmicas, o relatório teve tímida repercussão, concluindo seus trabalhos, sugerindo que as questões levantadas fossem trabalhadas e rerepresentadas para discussão em cinco anos. Desse modo, em junho de 1992, a ONU organiza uma grande Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada no Rio de Janeiro. Participaram, desta que ficou conhecida como “Rio 92” ou “Cúpula da Terra”, um total de trinta mil pessoas²⁹, chamando a atenção da mídia para as reivindicações apresentadas em cinco relatórios principais: a “Declaração do Rio”, também chamada “Carta da Terra” reiterando o direito de cada país de operar sua própria política sobre o uso de seus recursos naturais, o direito ao “desenvolvimento”; a “Convenção sobre Mudança Climática”, que tratou principalmente do efeito estufa; a “Convenção sobre Biodiversidade” para a preservação da diversidade biológica; uma “Declaração da Floresta” visando sua proteção; e, por fim, a “Agenda 21”, a “bíblia do desenvolvimento sustentável” (RIST, 2008, p.188-189) do período.

²⁹A maior conferência mundial da época; 179 países, incluindo 110 chefes de governo e de Estado, participaram do Rio. Cerca de 2.400 ONGs foram formalmente credenciadas para observar os principais encontros e outras 17.000 participaram de um fórum paralelo de ONGs. (WEISS; THAKUR, 2010, p.209).

Assim, não há dúvidas de que a WCED e a Conferência do Rio foram importantíssimas para moldar as ideias e práticas do desenvolvimento sustentável. Porém, como assinala Leandro Dias de Oliveira (2012, p.133), é possível afirmar que nelas o “desenvolvimento” venceu o “sustentável”, e “saíram fortalecidas e legitimadas políticas mais intensas de controle ambiental do Norte para o Sul”. Logo, estas conferências disseminaram um “reformismo confortável” (ELLIOTT, 2013, p.47), no qual é possível um crescimento econômico conciliado com a conservação ambiental sem necessidades de significantes ajustes ao sistema capitalista (Quadro 1).

Quadro 1 – Cimeiras da década de 90

– Conferência Mundial sobre Educação para Todos	Jomtien, Tailândia, 1990
– Cúpula Mundial para Crianças	Nova Iorque, 1990
– Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	Rio de Janeiro, 1992
– Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento	Cairo, 1994
– Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social	Copenhague, 1995
– Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher	Pequim, 1995

Fonte: Elaboração própria (2021).

Essas considerações levam à percepção de que a Cúpula do Milênio da ONU, de 2000, quando foi adotada a Declaração do Milênio e o subsequente lançamento dos ODM – comprometendo os líderes mundiais com metas de combate à pobreza, à fome, às doenças, ao analfabetismo, à discriminação de gênero e à crise ambiental – foi a próxima etapa deste projeto. Sendo apresentados como novo modelo de negociações democráticas, as cimeiras organizadas nos anos 90 foram amplamente divulgadas ao darem lugar, em seus debates, a membros da sociedade civil organizada. Contudo tais membros eram, em grande parte, representados por ONGs beneficentes – em sua maioria, beneficiárias de apoio financeiro de grandes fundações e Estados. Logo sofre diretas críticas de que tal representatividade serviu

para excluir organizações realmente populares que lutavam por um verdadeiro progresso social e democrático (AMIN, 2006).

Tais argumentações críticas de Samir Amim se fortalecem na incapacidade que essas metas – de texto completamente contraditório, cheio de lacunas e repleto de recomendações de caráter não vinculante – demonstraram em atingir os ODM por elas propostos. Tendo sido uma iniciativa *top down*, impostos pela tríade imperialista EUA, União Europeia, Japão – os primeiros a subvertê-las quando seus interesses estavam em jogo –, os ODM se mostraram “parte de uma série de discursos que visam legitimar as políticas e práticas implementadas pelo capital dominante” (AMIN, 2006, n.p.). Dessa forma, nas entrelinhas das negociações, é possível perceber que os verdadeiros objetivos dos ODM atuando explicitamente por vias neoliberais; a busca da privatização extrema; a generalização da apropriação privada de terras agrícolas; a “abertura” comercial; máxima desregulamentação do movimento de capitais; limitação do poder dos Estados, novamente constrangidos na interferência em assuntos econômicos.

Além disso, outra grande vitória dos ODM pode ser considerada para o multilateralismo na ONU, visto que se encontrava abalado pelas ações unilaterais da Tríade ao longo das últimas décadas. Assim, nota-se que nessas negociações para os ODM e sua implantação ocorreu, nos anos seguintes, um aparente reflorescimento. Os ODM forneceram a seus arquitetos a percepção, através de seu relativo sucesso e aceitação, como uma oportunidade de reorientar o multilateralismo no novo milênio. Ao inserir mais participantes da sociedade civil – leia-se da comunidade empresarial e das organizações intergovernamentais –, os vinte anos entre a Cúpula da Terra de 1992 e a conferência Rio+20 consolidariam o potencial da utilização de objetivos e metas como ferramenta emergente de suporte ao desenvolvimento, no contexto da globalização capitalista e suas alianças sociais transnacionais, como veremos em mais detalhe no Capítulo 3.

As grandes negociações subsequentes, realizadas no âmbito internacional, foram na mesma direção dos ODM, ou seja, prognosticando que a proteção da diversidade biológica e o combate a mudança climática são compatíveis com manutenção e estímulo do crescimento econômico perpétuo. Este foi o caso do acordo de Kyoto, de 2005; das propostas políticas de créditos de carbono; da Governança do Sistema Terra de 2008; da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a mudança climática; as reuniões do Conselho de Segurança das Nações Unidas; do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e de muitos outros que foram exemplos claros desse desenvolvimento sustentável pelas vias do mercado global. O que se percebe, então, é que,

embora a crise financeira global de 2008 e a consequente recessão econômica possam ter desacelerado o ritmo da globalização e elevado a desconfiança ante as negociações Rio+20 e as conflituosas disputas de Doha, aparentemente condenadas ao fracasso, a posição hegemônica do mercado como a mais eficiente forma de preservação ambiental deveria permanecer intacta.

Assim, mesmo o "desenvolvimento sustentável" e a "sustentabilidade" servindo como bases conceituais para todos estes esforços – desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (“*Rio Earth Summit*”), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002 e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (“Rio mais 20”) –, é com o nascimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que este projeto demonstra seu maior potencial institucional. Em setembro de 2015, após meses de negociações, todos os 193 Estados membros adotaram formalmente “Transformando Nosso Mundo: A Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030”, incluindo 17 ODS e 169 metas como parte da abrangente Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030. Percebe-se, então, a consagração da reintrodução da palavra “desenvolvimento” no ideário popular, esvaziada de todo significado negativo.

Os ODS apresentaram-se em uma linguagem empresarial e corporativa, propondo firmar “uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas” (ONU, 2015, p.2). Esta linguagem, na qual a solidariedade é evocada em substituição da responsabilidade, seria parte fundamental da revitalização da “marca” do desenvolvimento, em que é possível reconhecer seu alinhamento para com o poder do capital transnacional que se consolida no novo milênio.

Nos relatos dos observadores Macharia Kamau, Pamela Chasek e David O’Connor, ficam explícitas as preocupações de seus formuladores para que os ODS expressassem seu caráter *multistakeholder*³⁰, a fim de que abarcassem toda a oposição. Sua agenda seria, então, formulada por um grupo de trabalho (GTA) que se apresentou como sendo “de natureza aberta para garantir que qualquer pessoa pudesse participar das reuniões, fossem membros ou

³⁰ Conceito que vem do inglês *stakeholder* ou parte interessada: refere-se a qualquer pessoa ou entidade que tenha interesse em um negócio ou projeto. As partes interessadas podem ter um impacto significativo nas decisões relativas às operações e finanças de uma organização. Exemplos de partes interessadas são investidores, credores, funcionários e até mesmo a comunidade local. Um sistema *multistakeholder* busca estabelecer um conjunto de estruturas, regras e políticas, nas quais as várias partes interessadas estão envolvidas nos diálogos, tomadas de decisão e implementação de respostas para problemas constatados em conjunto.

não” (KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018, p.295). Dessa forma, buscou dar lugar às perspectivas de grupos como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) – que expressava a preocupação de um grupo de países latino-americanos de que o conceito de economia verde era uma tentativa de estender o capitalismo à arena ambiental – e introduziu participantes dos países recentemente industrializados, incluindo o grupo que reunia o Brasil, a Rússia, a Índia e a China e a África do Sul (BRICS), que não queriam perder sua vantagem econômica por terem que mudar das indústrias ciliares existentes para indústrias verdes (KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018).

E, assim, a ânsia que sempre existiu dentro da ONU em promover o conceito de "economia verde" ou "*Global Green New Deal*" – amplamente difundida por tecnocratas do sistema que discretamente defendem as opiniões ou ideias de certos Estados membros, especialmente aqueles que forneceram mais financiamento – se firma como solução ideal para as crises da humanidade. Ou seja, os males de um sistema, intrinsecamente desigual e imoralmente predatório sócio e ambientalmente, sendo solucionados na modernização derradeira da natureza. Passa, então, a ser vista como novo tipo de capital, o “capital natural”, produtor de bens e serviços ambientais comercializáveis, que devem então ser valorizados em termos monetários para que possam ser comercializados com o objetivo de obter lucros.

Por fim, faz-se necessário esclarecer que não se pretende uma visão maniqueísta dos ODS, visto que a multiplicidade da realidade é complexa e repleta de fatores que escapam a esta análise. Pelo contrário, é reconhecida aqui a importância de todas as negociações históricas na construção do atual paradigma da sustentabilidade. A proposta foi a de entender mais a fundo as implicações das transformações e continuidades contidas neste projeto, suas possíveis implicações para o meio ambiente e para a sociedade. “A Agenda 2030 da ONU marcou uma mudança histórica para as Nações Unidas, ao estabelecer metas como nova abordagem à política mundial, ao desenvolvimento e à governança global” (KANIE et al.; 2017, p.14). Daí a importância, no campo das R.I, de um estudo das propostas deste novo projeto, buscando (re)conhecer os interesses e possíveis repercussões dessa agenda. Acredita-se que, na análise do contexto de política global em que se coloca essa “nova” proposta para o desenvolvimento hoje, será possível obter suporte para discutir as contradições encontradas nessas soluções dos impactos das crises que eclodem na segunda década do século XXI.

Dessa forma, a seguir, o projeto desenvolvimento sustentável e os ODS serão mais bem escrutinados, a partir de uma investigação da forma política internacional na qual se baseia uma governança global por objetivos, apresentada não só como a melhor, mas como a única solução possível (RIST, 2008). Dando prosseguimento às argumentações sobre o

desenvolvimento levantadas até aqui, o próximo capítulo vai, sob a luz da teoria crítica em RI, apontar o desenvolvimento sustentável e suas práticas de governança global como intrinsecamente moldadas na doutrina neoliberal. Com isso, suas propostas são incapazes de questionar a ideologia do crescimento econômico e não desafiam adequadamente a cultura de consumo, servindo assim, majoritariamente, aos interesses de uma elite global transnacional.

Nesta primeira etapa da dissertação, buscou-se, seguindo o pensamento de autores críticos do desenvolvimento e da globalização capitalistas, fazer uma breve caracterização da questão econômica, das transformações no capitalismo contemporâneo e a questão do desenvolvimento. Como apontado, o desenvolvimento foi sempre promovido como um estado de abundância, por riquezas que não param de crescer e são inesgotáveis (RIST, 2008), porém isso se mostrou incompatível com a realidade.

A cobertura geográfica deste capítulo foi desigual, pois esta é uma obra relativamente curta. Foi dado destaque, então, à Europa e à América do Norte devido a sua centralidade na arena global; mas, ocasionalmente, foram apontados os efeitos desta centralidade nos países do Sul. Afinal, em consonância com o que nos traz Jairus Grove (2019, p.35):

O século XX foi um projeto eurocêntrico para terminar a conversão de lugares e da natureza numa espécie de espaço útil. Tal como a ciência da ergonomia, a modernidade foi um esforço para fazer com que as coisas, de continentes até cintos de segurança, se encaixassem para facilitar a mobilidade e a instrumentalidade.

Percebe-se, então, que a concepção das tecnologias, materiais e ideológicas, que atingem agora escala global, bem como as práticas como o desenvolvimento sustentável e as ciências em geral são caracterizadas por um nivelamento, uma regularização da natureza e seus locais “indisciplinados”. Ou seja, todas são alinhadas de modo a conceber/moldar todas as coisas e todos os indivíduos de modo a torná-los “úteis” à acumulação, para que o crescimento capitalista se desenrole sem atrito. Ainda segundo Grove (2019), este projeto eurocêntrico, liderado em seguida pelos EUA, é o de uma geopolítica de homogeneização, mais do que de diversificação. Neste sentido, até a “ideia ambiental” que emerge provém do impulso do desenvolvimento de regimes de conhecimento necessários para estabelecer que mundo deve sobreviver e quais mundos podem morrer.

Além disso, também foi possível perceber que o desenvolvimento não deve ser encarado como um simples processo econômico, mas um “todo complexo que tem de surgir endógeno, do fundo de cada sociedade” (GROVER, 2019, p.35). Entretanto a forma pela qual foi imposto é falaciosa e destrutiva, visto que, como destaca Wolfgang Sachs (2009, p.xvi), “ao

longo dos anos, acumularam-se pilhas de relatórios técnicos que mostram que o desenvolvimento não funciona”. Logo, foi necessário que o desenvolvimentismo se (re)inventasse, com novas faces, novas embalagens, que vão desde a imitação das sociedades desenvolvidas (desenvolvimentismo) à exaltação das práticas nativas (sustentabilidade), sempre se adaptando às necessidades do modelo de acumulação capitalista vigente. Dessa forma, suas raízes estão conectadas com as estruturas capitalistas de desigualdade e exploração que, “embora originárias do Norte, são retransmitidas no Sul por classes dominantes que são ao mesmo tempo cúmplices e rivais de camadas privilegiadas nos países industrializados” (RIST, 2008, p.155-156).

Sendo assim, quando se analisa o surgimento do desenvolvimento sustentável, olhando para o panorama geral, é possível identificar sua compatibilidade com a industrialização da ideia ambiental. Ou seja, a continuidade de um projeto fruto dos esforços de sistema internacional, regido por uma ordem dominante que, desde a Segunda Guerra Mundial, não teve, e nem objetiva, mudanças substantivas no poder global. Dessa forma, mesmo quando este projeto leva em consideração questões importantes para a sobrevivência humana, o faz de acordo com a perspectiva capitalista de “que o crescimento é tanto inevitável quanto bom, e que as crises são oportunidades de novo crescimento” (HARVEY, 2005, p.166). Em outras palavras, segue o tecno-otimismo capitalista, segundo o qual a racionalidade ocidental será a nossa heroína, sob a forma de mais ciência, novas tecnologias, um mercado ainda mais sem constrangimentos. Tal sentimento de otimismo pode ser extremamente perigoso diante da urgência das crises que enfrentamos. Afinal, por mais que as elites por trás deste projeto racional tentem ignorar, o mercado global, cada vez menos controlado, está rapidamente eliminando qualquer preservação social ou ecológica que tenha sido alcançada através de décadas de luta democrática nas economias nacionais.

Na Antiguidade greco-latina, surgiu um recurso dramaturgico chamado *deus ex machina*, que consistia originariamente na descida em cena de uma entidade superior cuja missão era dar uma solução arbitrária a um impasse vivido pelos personagens. Assim atua o projeto do "capitalismo verde", que vem sendo imposto de cima para baixo pela ordem mundial e ideológica, por meio das organizações internacionais, universidades, governos, corporações, meios de comunicação de massa, e dos interesses empresariais e políticos que os sustentam (PLUMWOOD, 2002, p.7). É plausível que desencadeie uma nova onda de expansão capitalista que poderá compensar, temporariamente, a crise de superacumulação. Contudo é bastante ingênuo acreditar que o oximoro do desenvolvimento sustentável possa realmente prevenir o holocausto ecológico que se anuncia.

3 DISCUSSÕES SOBRE A GOVERNANÇA GLOBAL: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

O desenvolvimento capitalista só foi possível mediante o suporte de normas e instituições que lhe deram estrutura. Dessa forma, foi possível perceber, mesmo que de maneira difusa, certa continuidade no (des)ordenamento mundial, uma relativa coesão nos regulamentos sociais, o que garantiu a continuidade do sistema, culminando com o capitalismo se tornando global. Atualmente, a conectividade internacional alcança níveis nunca vistos, como também ocorre com a complexidade dos problemas, que agora atingem escala planetária. Nesse contexto, instituições internacionais tradicionais vêm se deparando com desafios acerca de sua relevância na solução das várias crises. Tais questionamentos estão presentes nos debates sobre o futuro da cooperação multilateral, especialmente neste momento em que seu enfoque dos Regimes Internacionais passa por uma mudança qualitativa e interpretativa para uma Governança Global.

Este capítulo visa, então, compreender melhor os debates acerca da governança global, observando também as relações com a agenda do desenvolvimento. Esta etapa é fundamental para a futura construção crítica da problemática inicial, os ODS. Compreende-se que o desenvolvimento sustentável, no cerne da Agenda 2030, é mais uma ferramenta discursiva de uma governança neoliberal que ambiciona assegurar e legitimar os interesses do capital. Assim sendo, parte-se da realização de uma investigação sobre o emergir da governança global, no contexto da crise orgânica³¹ que abalou a legitimidade neoliberal na segunda década do século XX. O objetivo principal é o de reconhecer as arquiteturas da governança global para, na etapa seguinte, analisar as propostas desta agenda, que vêm sendo apresentadas como solução *sine qua non* para a destruição ambiental em curso.

Para tanto, faz-se, primeiramente, uma breve apresentação teórica do conceito de governança global. Com isso, acredita-se ser possível reconhecer e explicar as estruturas da governança como estratégia de uma nova ordem mundial transnacional. Ou seja, seria possível uma conexão entre a virada no discurso do desenvolvimento apresentada no capítulo anterior e a ascensão da governança global por objetivos em sua relação com o regime de acumulação neoliberal. Neste momento, também se inicia uma análise do papel da ONU, reconhecidamente uma das principais instituições de governança global do desenvolvimento,

³¹ Uma situação em que “o ‘velho’ esgotou seu potencial e onde ‘novas’ forças lutaram para emergir” (GILL, 2008, p.65). No século XXI, seu escopo é global e envolve combinações e concentrações novas de poder, produção e reprodução social centrada nos EUA, e que se refletem em crises múltiplas da ordem mundial política, cultural, ambiental, não somente de acumulação.

no incentivo deste novo modelo. Sob a lente dos estudos críticos do desenvolvimento e da globalização, busca-se apontar a atuação desta OI como aparato de legitimação de uma nova fase do velho modelo de desenvolvimento, que, agora, privilegia diretamente interesses de uma emergente classe capitalista transnacional (CCT). Tais preocupações seguem a linha de raciocínio até aqui apresentada, pois, conforme exposto, este modelo de desenvolvimento já se provou bastante problemático, por conta de seus efeitos e implicações empobrecedoras, social, política e ecologicamente.

3.1 GOVERNANDO O MUNDO: UM BREVE RESUMO DA HISTÓRIA DE UMA IDEIA³²

Existem múltiplas definições para o conceito de *governança global*, um termo em si bastante abrangente e diversificado. Tamanha versatilidade é, em si, uma virtude e um vício, pois possibilita sua aplicação por variadas vertentes das mais multilaterais e democráticas até as mais ditatoriais e autoritárias (SINCLAIR, 2012, p.5). Dessa forma, primeiramente, faz-se necessário entender seu significado, suas possibilidades e limitações. O conceito de governança global emerge na virada do século XX para o XXI, refletindo muito dos eventos que ocorrem no sistema político internacional do período. Não por acaso, tal momento histórico é marcado por instabilidade e incertezas, repleto de desafios ao projeto de globalização capitalista, que foram refletidos nos debates sobre o futuro do papel do Estado, do multilateralismo e da necessidade de uma governança adequada ao contexto do novo regime de acumulação flexível.

Como exposto, o antigo modelo de acumulação rígido foi caracterizado por sua estabilidade e solidez, ao menos nos países desenvolvidos do Norte. O novo modelo de acumulação, trouxe “mudanças radicais na política contemporânea, suas condições, consequências e atores, expandiram os horizontes, os sentidos, os valores, a constituição de identidades, as alianças e os antagonismos” (GÓMEZ, 1999, p.5). Sendo assim, o enfrentamento dos desafios do novo milênio tensiona uma adaptação dos mecanismos da cooperação e ajuda internacional, dando origem então, já na década de 90, ao discurso da governança global. Porém o capítulo não pretende realizar uma análise do discurso propriamente dita; o objetivo aqui é o de abrir uma janela para observação e discussão sobre a natureza mutável do internacional.

³² O título aqui homenageia o historiador premiado, Mark Mazower (*Governing the World: the History of an Idea*. New York: The Penguin Press, 2012).

A princípio, a governança global é comumente associada à atuação das organizações internacionais (WEISS; WILKINSON, 2018, p.195). A principal razão dessa associação imediata é o fato de as primeiras iniciativas de governabilidade internacional surgirem das preocupações, principalmente do setor privado, em como estabelecer e gerenciar o desenvolvimento industrial. Conforme aponta José María Gómez (1999, p.6): “a criação do mundo moderno foi resultado da própria globalização do Estado enquanto rede universal de governança e forma estandardizada de organização territorial da vida política”. Assim, desde o estabelecimento das primeiras iniciativas de padronização no século XIX até os últimos avanços da área, estabelecidas nas negociações internacionais para a regulação da Internet, é possível perceber o intuito de homogeneização e padronização de processos e indivíduos. Ao longo do tempo, muitas organizações internacionais nasceram e também morreram, de acordo com as necessidades gerenciais para a sustentação do sistema de acumulação. Como explicam Craig N. Murphy e Joanne Yates, em sua obra dedicada a uma arqueologia das OI:

Esta atividade privada, não governamental, ocorreu dentro de uma série de organismos sem fins lucrativos que estabelecem padrões em muitos níveis, um novo tipo de organização estabelecida pela primeira vez nos anos imediatamente antes e depois de 1900. Estes organismos rapidamente produziram muitas normas nacionais (e algumas normas internacionais) que começaram a ajudar a regular as economias em todo o mundo. (MURPHY; YATES, 2019, p.3).

Contudo, a governança global é muito mais abrangente, indo muito além da atuação das OIs no âmbito econômico, envolvendo as mais variadas normas e instituições que permeiam a sociedade como um todo, em vias de ordená-la, “regulá-la” (HIRSCH, 2010) ou “guiá-la” (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992) de acordo com padrões comportamentais específicos. A organização internacional como princípio organizador (SINCLAIR, 2012), precursor da governança global, pode ser datada do pós-Primeira Guerra Mundial, justamente na busca dessa “harmonia de interesses” e suas possibilidades ante a devastação causada no conflito. Afinal, entre a comunidade política e a acadêmica existia um forte sentimento de que a guerra foi desencadeada devido à falta de cooperação e entendimento entre as nações. Popularizou-se, então, sua vertente Idealista-liberal, que pregava a criação de instituições nas quais tais desavenças poderiam ser mediadas e resolvidas pela diplomacia. Este pensamento tem seu mais famoso entusiasta na figura do presidente norte-americano Woodrow Wilson, devido a seu protagonismo na criação da Liga das Nações, em janeiro de 1919, em Genebra, pelo Tratado de Versalhes. Evidentemente, ele não foi o único, mas sua militância marcou a

história da busca idealista pela cooperação entre os Estados.

Apesar de toda participação dos norte-americanos na criação da Liga e de sua sucessora a ONU, na presença massiva de norte-americanos dentro das duas organizações e financiamento por grupos que até hoje são bastante influentes como a Fundação Rockefeller, após 1930 (MAZOWER, 2012), a ideia do internacionalismo não era bem aceita no imaginário popular. Afinal, o sentimento isolacionista norte-americano era até então bastante forte, rejeitando a ideia de os EUA intervirem nos assuntos internacionais. Contudo, como explica Stephen Wertheim (2019, p.1):

Uma revolução no pensamento americano teve lugar entre 1940 e 1942, mas não porque os americanos voltaram a um projeto internacionalista do passado. Em vez disso, os funcionários e intelectuais reestruturaram o vocabulário do internacionalismo a fim de forjar algo novo: um compromisso com a preeminência político-militar dos EUA em assuntos globais.

Dessa forma, como o ataque a Pearl Harbor e a subsequente entrada dos EUA na guerra, consolida-se tal “revolução” na percepção de que as “elites da política externa dos EUA determinaram que os Estados Unidos não só devem defender todo o hemisfério, mas essencialmente o mundo inteiro” (WERTHEIM, 2019, p.7). Assim, por meio das estratégias da gestão do então presidente Franklin D. Roosevelt, a ideia do Internacionalismo avança no Senado e no grande público norte-americano, quando “numa *blitz* de *marketing* maciça nos meses que se seguiram à *Dumbarton Oaks*, Funcionários do Departamento de Estado apresentaram as propostas ao público americano de uma forma que sublinhava o seu valor para a segurança nacional” (MAZOWER, 2012, p.208). Com isso pode-se alegar que:

[...] o internacionalismo e sua conceitualização foram uma concepção que os arquitetos da liderança mundial construíram e promulgaram no período: transformaram a supremacia armada no epítome do "internacionalismo", a organização internacional legitimaria o domínio americano da política de poder como nenhum nacionalismo solitário ou aliança limitada poderia. (WERTHEIM, 2019, p.4).

Observa-se, então, que a ONU surge como uma aliança em tempos de guerra, porém, com o fim do conflito, o mundo entra para a era atômica, e a ONU torna-se uma organização em tempo de paz liderada pelas Quatro Grandes Potências (Reino Unido, EUA, China e URSS). Seus arquitetos norte-americanos nunca esconderam suas intenções na criação da ONU, em termos totalmente instrumentais. Nesse contexto, ela foi concebida como um

espaço que serviria a três objetivos primários: “estabelecer um aparelho policial eficaz dirigido pelas grandes potências, fazer com que as pequenas potências se sentissem incluídas e garantir a liberdade de ação global americana” (WERTHEIM, 2019, p.14).

3.2 OS ALICERCES DA GOVERNANÇA GLOBAL

A ONU nasceu das cinzas da Liga das Nações. Um ano depois de São Francisco, em abril de 1946, a última Assembleia da Liga das Nações ocorreu em Genebra. Em tal ocasião, Lorde Cecil, o advogado, ministro e diplomata britânico que recebeu o Nobel da Paz em 1937 por ser um dos criadores da Liga das Nações, exclamaria a famosa frase "A Liga está morta. Viva as Nações Unidas" (MAZOWER, 2012, p.213). Assim, a ONU assumiu de onde a Liga parou. Bens materiais, como o magnífico *Palais des Nations* no qual se instaura o gabinete europeu, e não materiais, como o seu capital humano, passaram para a ONU. Organismos da Liga – a Organização da Saúde, o Comité de Nutrição, o Comité de Cooperação Intelectual etc... – “metamorfosearam-se em entidades mais bem financiadas – a OMS, a FAO, e a UNESCO” (MAZOWER, 2012, p.213).

Ao longo das décadas seguintes, a ONU ganhou corpo, baseando-se na estrutura tripartida fundamental pioneira da Liga – legislatura, executiva e conselho diretivo. Um Conselho de Segurança foi formado pelos agora Cinco Grandes (com a adição da França e a Federação Russa que substituiu a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS) únicos com poder de veto. A Assembleia Geral existia principalmente como uma arena para discussões. Nesses moldes, buscou preservar seu objetivo central: o de manter intacta a coligação das Grandes Potências, em vias de evitar ter o mesmo destino da sua predecessora.

Houve grandes avanços no período, oriundos da atuação da ONU em assuntos importantes, como foi o caso da assinatura da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH). O documento considerado um marco na história dos direitos humanos. “Elaborado por representantes com diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em dezembro de 1948 (Resolução da Assembleia Geral 217 A) como um padrão comum de realizações para todos os povos e todas as nações” (ONU, 1948).

Contudo, no contexto da Guerra Fria, a ONU foi marginalizada, visto que, diante do conflito entre dois de seus maiores membros, o “Conselho de Segurança ficou bloqueado, e a Assembleia Geral transformou-se num fórum anticolonial [...]. enquanto nos EUA, a ONU tornou-se objeto de ataques nacionalistas e teorias da conspiração” (MAZOWER, 2012,

p.214). Assim, reconhece-se um hiato na potencialidade da ONU. Entretanto, é possível afirmar que a “Guerra Fria não fez descarrilar o projeto do internacionalismo; pelo contrário, redefiniu-o e estabeleceu os seus limites e objetivos e os seus relação com o poder americano” (MAZOWER, 2012, p.217).

Com o fim da Guerra Fria e outros eventos associados à expansão da globalização neoliberal, ocorre uma reconfiguração da economia internacional. No contexto do aumento da competitividade econômica, os estudiosos passaram a discutir as consequências dessas mudanças para a estrutura e o funcionamento do sistema internacional, e a ONU ganha novamente espaço no palco global. Foi neste momento que os debates de RI se defrontam com as expectativas do “fim da história³³”, ou uma suposta vitória final da ordem internacional liberal. Porém, como comentado previamente, esta iniciativa utópica passará a ser contestada, principalmente por movimentos sociais antiglobalização, refletindo sua insatisfação com os conceitos tradicionais de organização internacional e multilateralismo.

Segundo James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (1992, p.17), o contexto do novo regime de acumulação pós-fordista propiciou uma “nova forma de anarquia” que, além da ausência de uma autoridade superior, envolveu “uma desagregação tão extensa de autoridade que permitiu uma flexibilidade muito maior na inovação e experimentação no desenvolvimento e aplicação de novos mecanismos de controle”. A reformulação desses mecanismos foi também um reflexo direto da multiplicação dos atores do jogo internacional. Neste novo cenário, não apenas governos e instituições intergovernamentais importavam, mas também ONGS, a sociedade civil nos movimentos sociais, no setor privado (especialmente grandes corporações), na academia e nos meios de comunicação de massa. Assim, foi necessária uma adaptação no regimento internacional de maneira a possibilitar um modelo mais participativo ou *multistakeholder*. Com isso, observa-se o emergir do conceito de Governança Global, como a iniciativa do novo século na busca de resultados (SINCLAIR, 2012).

Tendo raízes que podem ser traçadas às discussões acerca dos regimes internacionais, na década de 70, o conceito ganha amplitude e proeminência como campo de estudo e prática, nos anos 90. Foi nesse período que Rosenau e Czempiel (1992) incitaram os debates com sua obra *Governança sem Governo*, introduzindo o conceito de “esferas de influência” como uma ferramenta analítica no estudo da política mundial. Tal conceitualização pode ser relacionada aos argumentos vindos da tradição pluralista para apontar o papel dos atores não estatais em

³³ Ideia popularizada no artigo e subsequente livro de Francis Fukuyama ([1992]2015), onde a queda do socialismo soviético indicava o fim da contestação do capitalismo liberal até o fim dos tempos.

política mundial (NYE; KEOHANE, 1971). Buscou assim afastar o foco do Estado, como unidade única para o estudo do internacional.

Não existe uma formulação consensual sobre o que é governança global (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992). O termo ganha mais espaço na política internacional após a publicação do relatório “Nossa Comunidade Global”, pela Comissão de Governança Global, de 1995, e, subsequentemente, adentra também a agenda acadêmica de maneira mais ampla. Vale destacar então a sugestão de Sinclair (2012, p.20) de que a governança global articulada pela Comissão foi um marco no estabelecimento do papel das instituições privadas, não estatais, na criação e aplicação da governança vinda por mecanismos e instituições de mercado, "talvez com alguma supervisão institucional" (ONU, 1995, p.5). Autores dos estudos da governança global como Thomas G Weiss e Rorden Wilkinson (2018, p.196) explicam que, após este momento, o termo passa a servir de “marketing e descrição para tratar de todos os aspectos da institucionalização internacional [...] indo do desconhecimento para um dos temas centrais de orientação na prática e estudo de assuntos internacionais”.

Isso significa que, desde então, o conceito vem sendo utilizado por diversas correntes de pensamento, principalmente em construções que visam analisar as oportunidades e os desafios da globalização. Dessa forma, ele se tornou “parte do léxico da comunidade da política de desenvolvimento, incluindo as instituições financeiras internacionais e as ONGs” (SINCLAIR, 2012, p.21), formando, direta ou indiretamente, vasta literatura sobre os arranjos da governança global, ponderando acerca de sua eficácia e legitimidade.

3.3 POR UMA ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A GOVERNANÇA GLOBAL

“A teoria é sempre para alguém e para algum propósito” (COX; SINCLAIR, 1996, p.87). Esta célebre frase de Robert Cox chama a atenção para o fato de que a organização internacional seguiu o que caracterizou como "conceito solução de problemas" (SINCLAIR, 2012, p.88). Inspirado no trabalho de Georges Sorel e Edward Hallett Carr, o conceito “solução de problemas” é utilizado por Cox e Sinclair (1996) para a compreensão dos propósitos que guiam as teorias. Em outras palavras, Cox e Sinclair (1996, p.79) ressaltam que todas as teorias têm um viés, fruto de sua posição no tempo e no espaço social e político. Isso implica a impossibilidade de existir algo como uma “teoria em si mesma, divorciada de um ponto de vista no tempo e no espaço”.

As teorias de solução de problemas assumem a perspectiva do mundo constante, na qual os maiores componentes do sistema, como Estados e o capitalismo, não são sujeitos a

mudanças fundamentais, segundo a visão de Sinclair (COX; SINCLAIR, 1996). Seu objetivo geral é o de “azeitar” as engrenagens dos mecanismos institucionais para o seu bom funcionamento, em função da ordem mundial, gerenciando problemas particulares na medida em que estes representem real entrave para o funcionamento vital do sistema vigente. Tal modelo possui uma postura conservadora e tem sido uma abordagem poderosa devido a sua capacidade de “fixar limites ou parâmetros para uma área problemática e reduzir a declaração de um problema particular a um número limitado de variáveis que são passíveis de exame relativamente próximo e preciso” (COX; SINCLAIR, 1996, p.88).

Em contraposição à teoria solução de problemas, Cox (1981, p.129) propõe uma teorização estrutural crítica, mais reflexiva e holística. Uma de suas principais características é a atenção voltada para a compreensão de mudanças e continuidades nas ordens mundiais conforme o tempo. A metodologia crítica então possibilita uma teorização em paralelo com a realidade, questionando as relações de poder como um todo. Por partirem de uma perspectiva que transcende a ordem existente, essas teorias tendem a desafiar suposições fixadas ou ortodoxas, no caso das RI, por exemplo, a separação Estado/Mercado.

Todavia, como chama a atenção Sinclair (2012, p.6) “estas perspectivas não são mutuamente excludentes, a proeminência de cada uma varia de acordo com as condições históricas”. Percebemos, então, que a predominância da teoria de solução de problemas se deu Todavia, ao se atravessar um momento de grande instabilidade, como na década de 80 em diante, a tendência é que a solução de problemas perca abrangência, devido a sua incapacidade de se relacionar com os fenômenos atuais. No atual momento de incertezas, questionamentos e refutações demandam que a organização internacional passe por uma reavaliação, reinventando-se como conceito fundamental para o entendimento de como o mundo é governado.

Estabelece-se, desse modo, como ponto de partida para os fins investigativos desta dissertação, que a governança global envolve “os procedimentos e práticas existentes a nível mundial (ou regional) para a gestão de assuntos políticos, econômicos e sociais” (COX, 1997, p.xvii). Temos vasta literatura e uma variedade de perspectivas por onde interpretar tão complexo fenômeno, porém é possível identificar algumas características centrais que agrupam essas percepções e facilitam sua interpretação. Dessa forma, seguindo o método coxiano, aloca-se a teorização sobre governança global em dois grandes grupos analíticos. Ou seja, as iniciativas para a governança global estariam divididas entre um primeiro conjunto de abordagens que se voltam para reflexões acerca do futuro das formas institucionalizadas de

multilateralismo, e uma outra mais reflexiva, “debruçada em questionamentos sobre as bases normativas do ordenamento mundial” (COX, 1997, p.xvi), atual e suas alternativas.

Ao primeiro grupo, pertencem as teorias focadas nos arranjos formais para resolução dos problemas, como é o caso do Institucionalismo. Tal visão toma as instituições já existentes como dadas, realizando considerações acerca da implementação de melhorias em seu funcionamento, pressupondo um relativo *ceteri paribus* no sistema interestatal. Essas vertentes encaram os dilemas recentes do multilateralismo como gatilhos para mudanças incrementais no funcionamento do sistema, não para revoluções. Dessa forma, elas assumem o ponto de vista dos “governantes globais” (SINCLAIR, 2012, p.22), refletindo o fato de que muito do conhecimento gerado por essas abordagens têm origem em países do Norte, tradicional, centro da tomada de decisões (WEISS; WILKINSON, 2018, p.195).

Neste sentido, algumas das principais características dessa linha teórica é sua construção por e para tecnocratas e *experts* (SINCLAIR, 2012, p.31) e suas tendências estadocêntricas, focando nas grandes instituições intergovernamentais. Estes velhos conhecidos, já mencionados anteriormente, como o BM, o FMI, a ONU, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e seus funcionários são considerados os “atores mais reconhecidos na governança global contemporânea” (WEISS; WILKINSON, 2018, p.195), logo, os únicos realmente relevantes na discussão da governança global por vias institucionalistas.

Seus princípios são influenciados pelo pensamento de Keohane, em seu *After Hegemony* (1984, apud SINCLAIR, 2012), obra em que o autor faz suas contribuições sobre os futuros da prática multilateral, a qual ele definia como uma coordenação dos assuntos de políticas nacionais em um grupo de três ou mais estados. Nos anos seguintes [ao texto de 1984?], são proeminentes obras como a de James Rosenau e Ernst Czempiel (1992), que popularizaram a ideia da "governança sem governo". Em suas análises, a governança global é concebida para incluir sistemas de governo em todos os níveis da atividade humana – da família à organização internacional – nos quais a busca de objetivos por meio do exercício do controle tem repercussões internacionais (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992). Fortemente influenciadas pelo pensamento liberal, essas teorias preservam o *status quo*, ou seja, o capitalismo e a ação empreendedora individual, insistindo que a solução dos problemas virá por critérios mercadológicos, como o crescimento econômico (SINCLAIR, 2012). Tais características possibilitam caracterizar estas iniciativas como *top-down* ou “de cima para baixo”, que precisam dedicar-se recorrentemente a processos de legitimação.

Assim sendo, a maior implicação da concepção do institucionalismo na governança global é, sem dúvida, seu conservadorismo político inerente, sustentado no valor do

conhecimento técnico, uma “política do conhecimento” (COX, 1997, p.xxii). Esta, sua mais enaltecida “virtude”, também é sua maior fraqueza, sendo alvo de muitas críticas por sua postura negligente dos aspectos culturais e dos valores tradicionais, reforçando desigualdades. Foi como observamos na célebre década das conferências, quando, em resposta aos diversos movimentos críticos – feminista, racial, ambiental e por segurança alimentar –, essa governança passa a empregar esforços para se reformular em uma versão com “face humana”. Observa-se, então, que ocorre uma subsequente abertura nos debates para uma perspectiva transnacional, buscando adequar-se ao emergir de forças sociais transnacionais no período, concentrando-se agora em outros atores e processos que complementariam o Institucionalismo.

Paralelamente a esses eventos, influenciados pela teoria liberal, pelo construtivismo e até mesmo por certo idealismo, cientistas sociais e das RI passam a incentivar um olhar para além do institucional e do material, sugerindo agora uma maior consideração dos campos normativo e ideológico (SINCLAIR, 2012). Logo passam a explorar outros elementos que compõem a governança global, ampliando sua rede de atores, como o fizeram Oran Young (2017), em sua obra sobre o papel dos atores não estatais, discutindo as mudanças pelas quais o sistema ONU deveria passar para se adequar aos desafios trazidos pela globalização. Essas perspectivas transnacionalistas são marcadas por um teor otimista e por encarar as CTNs como grandes heroínas (COX; SINCLAIR, 1996). Além disso, tal pensamento se fortalece na ampla proliferação da rede transnacional de ONGs e movimentos sociais e nas demandas pela democratização da governança global, voltada agora para “os governados” (WEISS; WILKINSON, 2018). Contudo, seus analistas comumente incorrem em negligências para com “elementos menos visíveis como redes criminosas transnacionais, grupos religiosos e os mercados financeiros” (WEISS; WILKINSON, 2018, p.195-196).

Ligada a esse debate, desenrola-se outra vertente, comumente denominada “cosmopolita”. Nesta visão, assim como no transnacionalismo, existe uma necessidade de relativa adaptação das normas atuais ante os impactos da globalização, encarada como um processo natural ao qual temos de nos acostumar. Tal perspectiva também é marcada por um otimismo acerca de como lidar com as “externalidades” da globalização, por vias socialmente mais justas. Também enfática em seu teor normativo, discute as possibilidades vindas de uma mudança de valores, que refletiria uma reconfiguração da governança global. Uma iniciativa que possui essas características e pode ser associada ao cosmopolitismo é, justamente, o Pacto Global e os ODM, os quais são explorados com mais detalhes na sequência. Um de seus arquitetos, John Ruggie, já era um defensor da importância da introdução de normas ou

propósitos compartilhados (COX, 1997), especialmente para o futuro do que configurou como as práticas que “unem o mundo”, que lhe dão coesão (WEISS; WILKINSON, 2018, p.199). Assim, as novas normas deviam passar a ser estruturadas na concepção e no reconhecimento do papel central das políticas para cooperação global, enfatizando seu dever para um mundo mais justo (SINCLAIR, 2012).

Contudo, mesmo visionando mudanças substantivas na governança global, estas três últimas vertentes – institucionalismo, transnacionalismo, cosmopolitismo – desencadeiam esforços voltados para a manutenção e preservação das condições gerais de acumulação, ou seja, privilegiando o modelo de acumulação flexível, contrariando as provas empíricas de seus efeitos colaterais catastróficos. O próprio Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, um proeminente internacionalista liberal, em concordância com Ruggie, proclamou a urgência da adequação da governança ao *business as usual*, ou seja, a “filosofia” empresarial norteadora das políticas e práticas que visam a assegurar o controle dos principais aspectos da economia política pelo setor privado. Com isso, as decisões e práticas desses atores ganhariam certa blindagem de pressões democráticas. Centrais neste movimento são fenômenos como o da independência dos bancos centrais e o regime da dívida e, conforme exposto no primeiro capítulo, um dos imperativos desta governança do *business as usual* é justamente assegurar que essas dívidas continuem rolando.

Por fim, chegamos a outra possibilidade para a interpretação da governança global, uma possibilidade crítica, mais reflexiva, da teorização em si, uma abordagem holística (MOOLAKKATTU, 2009), em oposição às perspectivas positivistas que se empenham em políticas pragmáticas, sendo mais atraídas para a solução de problemas (SINCLAIR, 2012). Robert Cox é de notável contribuição para essa perspectiva, ao chamar a atenção para diferentes tipos de governança global ao longo do tempo, concentrando-se na governança das ordens mundiais, como expressam Weiss e Wilkinson (2018). Logo, esta abordagem questiona as bases normativas da ordem atual e possibilita a realização de ponderações sobre possíveis alternativas. Assim, pode também ser chamada de abordagem estrutural-crítica, pois segundo Cox (1997, p.xvii):

[...] direciona a atenção para mudanças nas estruturas subjacentes à ordem mundial e se afasta do presente para examinar criticamente como as estruturas existentes surgiram, as forças que poderiam estar mudando e o potencial para um multilateralismo mais amplamente definido. A diferença entre as duas abordagens é, em parte, os períodos de tempo. A abordagem incremental tem um horizonte de tempo de médio prazo e a abordagem estrutural-crítica um horizonte de tempo de longo prazo. As duas abordagens

são diferentes, mas não se excluem mutuamente. Ao considerar as estratégias, alguma combinação pode ser apropriada.

Ou seja, Cox admite, fortemente inspirado pelo pensamento de Marx e Gramsci, que poder, hierarquia e exclusão são elementos-chave da política e, portanto, essenciais para o estudo da Economia Política Internacional (EPI). Seu pensamento influencia a formação de uma abordagem neo-gramsciana, ou “hegemonista” como sugere Sinclair (2012). Esta abordagem entende a governança global existente – em oposição a um ideal de governança global – como sendo “diretamente ligada às estruturas sociais e econômicas predominantes de exploração e desigualdade que dominam nosso mundo” (SINCLAIR, 2012, p.106). Assim, realiza sua análise com base no materialismo histórico de autores como Eric Hobsbawm e aqueles pertencentes a L'école des Annales, tentando explicar e promover mudanças nas relações sociais. Configura, então, uma perspectiva que procura ir além do neorrealismo, em quatro aspectos: dialeticamente; ressaltando o papel do Imperialismo; dando maior perspectiva aos tipos de Estado e a Sociedade civil, e por seu foco nas relações de poder nos processos de produção.

Isto se dá por meio da construção de uma análise das estruturas históricas – uma combinação particular de padrões de forças e sua interação. Estas estruturas não determinam nossas ações por vias mecânicas (COX; SINCLAIR, 1996) e são “o livro de regras onde ideias favorecidas ficam consagradas em nossos hábitos, normas e expectativas [...] governança se trata justamente de tentar reescrever o livro de regras” (SINCLAIR, 2012, p.12).

Cox e Sinclair (1996, p.98) identificam três categorias de forças “potenciais” interagindo nas estruturas: as capacidades materiais, ideias e instituições, que “como dispositivos heurísticos, não categorias hierárquicas predeterminadas, se relacionam de formas complexas e multilíneas” (p.99). Pelo método de pesquisa coxiano, o próximo passo então é: “alocar as estruturas de hegemonia e contra-hegemonia identificadas pelo analista, correspondentes às capacidades materiais, ideias e instituições nos três níveis do mundo social: forças sociais ou produtivas; formas de estado; e ordens mundiais” (COX; SINCLAIR, 1996, p.11).

A abordagem crítica serve, então, de base teórica desta dissertação, justamente por possibilitar a análise das dinâmicas fundamentais da problemática proposta: a dinâmica da mudança estrutural na ordem mundial e a dinâmica do desenvolvimento da governança global como um discurso, diretamente ligada à hegemonia neoliberal (BRAND, 2008). Afinal, seu

método “justaposição e conexão” (COX; SINCLAIR, 1996) se posiciona como uma perspectiva “de baixo para cima”, e assim possibilita o desenvolvimento de uma pesquisa “excepcionalmente prática e concreta em comparação com outras abordagens de governança global” (SINCLAIR, 2012, p.111), muito devido a sua capacidade de ligar o local ao global, por meio do conceito de ordem mundial ou economia política global. Além disso, a abordagem crítica aqui representa um novo e real “empirismo plural” (COX; SINCLAIR, 1996), em oposição à modernidade homogeneizante urbano-industrial ocidental. Dessa forma, serve como base argumentativa para pensar alternativas à visão dominante de desenvolvimento.

3.4 ORDEM MUNDIAL E HEGEMONIA

A obra de Marx delineou a análise do capitalismo, Cox, por sua vez, engajou-se com a teoria marxista para “considerar as diferentes formas que o capitalismo tomou em diferentes combinações de circunstâncias” (SINCLAIR, 2012, p.111). O essencial é identificar de que forma as capacidades materiais, ideias e instituições interagem no contexto capitalista de um dado período histórico. Buscando inspiração em E. H. Carr e Sorel, Cox então formulou suas preocupações com a inter-relação histórica da industrialização, mudanças nas formas de estado, nas ideias e na ordem mundial (MOOLAKKATTU, 2009). O segundo, ainda ensinou a Cox que ele podia “confiar seletivamente no marxismo, que o materialismo histórico deveria ser entendido como a relação entre as mentalidades e as condições materiais de existência” (COX; SINCLAIR, 1996, p. 27).

Dessa forma, Cox articula o conceito de ordens mundiais, que inspirou uma geração de estudos sobre governança global. Este é o caso de escritores como Andrew Linklater (1990), Stephen Gill (1990), Craig N. Murphy (1994), William Robinson (1996) e Kees Van der Pijl (1998), conforme ressalta Sinclair (2012). Estes autores da teorização crítica deram continuidade ao pensamento de Cox e fornecem um mapa conceitual e uma metodologia bastante adequados para o entendimento da constituição e transformação das ordens mundiais. Partimos, então, do entendimento de Stephen Gill sobre o conceito de ordem mundial que, segundo o autor:

[...] não deve ser tomado como uma construção normativa; ao contrário, é um termo analítico que se refere a configurações particulares de poder e autoridade, governantes e governados, líderes e liderados, associados à problemática da guerra e da paz, e do desenvolvimento social em épocas

históricas particulares. Diferentes configurações de ordens mundiais modernas envolveram não apenas instituições globais, mas também vínculos ideológicos, sociais e políticos entre e através de formações sociais, formando uma incipiente sociedade política e civil global com suas linhagens. (GILL, 2008, p.47).

Isso posto, é possível identificar, três ordens mundiais entre os séculos XVIII e XXI. Uma primeira ordem hegemônica, econômico-internacional liberal da *Pax Britannica* (1789-1873), sucedida por um período não hegemônico ou era de imperialismos rivais (1875-1945), e um terceiro período, este hegemônico (1945-1965), o da *Pax Americana* do pós-guerra. Segundo William Robinson (2007), o bastão agora é passado para uma configuração hegemônica transnacional. Logo, crucial para uma análise tal qual a que se propõe aqui, é o conceito de hegemonia, originado do pensamento de Antônio Gramsci. Como explica Robinson (2007, p.90-91), hegemonia é o estabelecimento de uma “dominação consensual e seu foco na sociedade civil como *locus*, abarcando as sociedades política e civil como o eixo da estrutura social”, ou seja, o poder hegemônico é aquele capaz de ditar as “dimensões normativas e materiais, estruturais e existenciais (comportamentais, relacionais) das relações sociais” (GILL; LAW, 1988, p.100), justificando seu domínio e obtendo o consenso entre aqueles que governam. Contudo a contribuição conceitual gramsciana de hegemonia para o entendimento de governança global, como propõe esta análise, não está completa sem os conceitos de bloco histórico e das formas do Estado.

Os blocos históricos são “coalizões de forças sociais, ligadas por consenso e coerção, que conduzem hegemonias e contra hegemonias” (COX; SINCLAIR, 1996, p.9). Observam-se, então, elites que compreendem *experts* e/ou intelectuais orgânicos³⁴ e líderes políticos formando estes blocos em cada período do tempo. Entretanto destaca-se que tais blocos históricos não são necessariamente uniformes ou claramente estabelecidos, porém apresentam “uma congruência histórica entre forças materiais, instituições e ideologias, ou, de modo geral, uma aliança de diferentes forças de classe organizadas politicamente em torno de um conjunto de ideias hegemônicas” (GILL, 2008, p.60).

Cada uma das configurações de ordem mundial é historicamente específica e envolve combinações distintas de forças sociais e estruturas históricas. A atual foi o produto de configurações complexas e da interação entre diferentes forças sociais que constituíram blocos históricos nacionais e internacionais (GILL, 2008). Contudo, na virada do século,

³⁴ São agentes sociais que, segundo Gramsci (2010), unificam os vários elementos ideológicos a partir dos discursos dos grupos subalternos (classes e indivíduos) e formar a partir deles um sistema ideológico unificado, de acordo com os interesses de uma classe hegemônica ou potencialmente hegemônica.

observamos a instalação das condições ideais para o surgimento de um novo bloco, agora de atuação transnacional. Temos, assim, um momento de transição ou disputa hegemônica, em grande parte devido à transformação nas capacidades materiais, ideias e instituições no período, mas fundamentalmente devido às novas dinâmicas de interação destas com as forças sociais transnacionais então emergentes.

Auxiliado por uma Classe Gerencial Transnacional³⁵ (CGT), este novo bloco vem colocando o desenvolvimento como uma construção política, liderada por atores dominantes como os Estados desenvolvidos, as instituições multilaterais e as elites políticas e econômicas (McMICHAEL, 2016). Comentários pertinentes acerca dessas elites, com base nas teorias do sistema global e no marxismo, são encontrados nas análises de Leslie Sklair. Segundo Sklair, essas elites gerenciais – agências interbloqueadas, empresas de classificação de crédito, burocracias e “profissionais globais” – dão suporte aos interesses da CCT. Tal grupo social possui objetivos alinhados à promoção da lógica de acumulação do capital global, de uma forma que nenhum estado nacional, ou outro grupo social, faz ou poderia possivelmente imaginar (SKLAIR, 2002, p.295). O autor ainda contribuiu com o debate ao esclarecer que este grupo como classe é definido com base em relação aos meios de produção e distribuição.

Como foi possível constatar, as décadas de 70 e 80 entraram para a história devido às instabilidades de várias crises estruturais, marcando o início do declínio da hegemonia do pós-guerra. Os autores pesquisados concordam que isso se deu principalmente devido às amarras que a estrutura de acumulação do pós-guerra infringia sobre os interesses do capital hipermóvel. Houve, então, uma necessidade de rearranjo da estrutura de acumulação, desintegrando os “compromissos de classe fordistas”³⁶, impactando no próprio formato do Estado e em seu papel no novo contexto. Vale ressaltar que o Estado não perde importância, pelo contrário, ele ainda é fundamental. Porém esta nova estrutura de acumulação global exige que ele exerça suas funções em um novo modelo, transformando-o de um Estado Nacional em um Estado competitivo transnacional.

A estrutura de acumulação como chama Gill, ou "regime de acumulação" social conforme a teoria da regulação,

³⁵ A Classe Gerencial Transnacional (TMC no inglês), “que combina importantes executivos empresariais, políticos, burocratas e outros, abrangendo países desenvolvidos e em desenvolvimento, demonstrou grande interesse como uma forma de dar sentido ao desenvolvimento do neoliberalismo na década de 1980”. (COX; SINCLAIR, 1996, p.112)

³⁶ Sistema de regulação, pacto social, baseado na redistribuição da riqueza, da regulação e do compromisso de classes, supervisionado pelo Estado-keynesiano (ROBINSON, 2007).

[...] envolve relações de classes e intraclases. Também é cultural e político. Isso porque o acúmulo envolve não apenas a composição da força de trabalho, a natureza do processo trabalhista (em seus aspectos técnicos, organizacionais e humanos) e a regulamentação legal da produção, mas também abrange os modos de vida cotidiana e da organização política dos trabalhadores. (GILL, 2008, p.101).

Dessa forma, o nascimento do novo regime se dá em meio a – ou consecutivo a – mudanças na relação de poder capital-trabalho, institucionalizando novas relações de classe, como se observa no emergir do que Sklair (2002) definiu como CCT. De fato, não bastou apenas o existir desta CCT, mas também a sua tomada de consciência de si mesma. Ou seja, quando esta se torna uma classe em si e para si e passa a se organizar politicamente, como o faz com o surgimento do FEM em 1971. As novas relações de classe que se estabelecem refletem diretamente nas mudanças que ocorrem no papel do Estado, ligadas ao enorme poder objetivo e estrutural que as CTNs adquirem no estabelecimento de redes de produção transnacionais (ROBINSON, 2007). Tais redes reestruturam as relações de poder nacional e internacionalmente. Em outros termos, apesar de a globalização neoliberal e as mudanças que ela trouxe nos padrões de vida globais terem sido influenciadas por avanços tecnológicos, esta foi verdadeiramente impulsionada por conflitos sociais que afetaram os parâmetros do sistema e, conseqüentemente, levaram a mudanças no sistema (COX; SINCLAIR, 1996).

3.5 PODER, FORÇAS SOCIAIS E O FUTURO DA GOVERNANÇA GLOBAL

Segundo Cox e Sinclair (1996, p.14), uma das principais marcas do trabalho de Cox está em seu método, que possibilita uma análise das tendências da transformação social, que emanam principalmente dos conflitos entre forças sociais ascendentes e descendentes. Segundo esse raciocínio, "as forças sociais geradas pela mudança dos processos de produção são o ponto de partida para a reflexão sobre futuros possíveis" (COX; SINCLAIR, 1996, p. 113). Partindo do pensamento marxista, que define classes por sua posição em relação ao processo produtivo, William Robinson (2014) aponta uma ligação interna, historicamente constituída, entre as formas estatais e os processos de produção. Em outros termos, as mudanças nas estruturas sociais de reprodução social conduzem a modificações nas relações Estado-sociedade, ou Estado-Estado e, por conseqüência, isso também ocorre nas relações capitalistas em sua fase transnacional. Com isso, é importante notar que:

Na globalização, na medida em que as estruturas produtivas nacionais se integram transnacionalmente, as classes mundiais experimentam uma “integração” com classes “nacionais” de outros países. Esta formação de classes global implica a crescente divisão do mundo em burguesia global e proletariado global. (ROBINSON, 2007, p.60).

Assim, a transnacionalização da produção tem um papel importante na reestruturação dos Estados e da ordem mundial. Esse fenômeno foi possibilitado pelo “domínio da tecnologia, pelos investimentos de capital estrangeiro, subsídios, *joint ventures*, etc [...] atualmente o capital estrangeiro é proeminente nas operações de bancos *offshore* em uma rede de controle privado de planejamento da economia global” (COX, 1995, p.109). No seu comando, está a CCT, grupo que atraiu contingentes da maioria dos países, porém especialmente do Norte global, e tenta se posicionar como uma classe dominante global. A CCT representa, então, a fração hegemônica do capital em escala mundial, distinguindo-se dos capitalistas nacionais, cujos interesses agora são forçados a integrar as cadeias transnacionais, reorientando-se conforme os determinantes da CCT, em “um processo por definição incompleto e mutante” (ROBINSON, 2007, p.64).

Outra característica que merece destaque é que esta nova burguesia, que domina os circuitos globalizados de produção e o mercado financeiro, é desvinculada de territórios, ao contrário do trabalho que, sob seu domínio, passa a ser mais controlado, vigiado e preso territorialmente. Além disso, a CCT impõe a direção geral e o caráter sobre a produção mundial, “e condiciona o caráter social, político e cultural da sociedade capitalista mundial” (ROBINSON, 2007, p.65). O que se tem, então, é um capital transnacional organizado em torno das CTNs, que coordenam as múltiplas cadeias de produção e incorporam inúmeros agentes da CGT e do grupo social dos *cadres*³⁷ (PIJL, 1998). Logo, compreender o papel das CTNs é fundamental para o entendimento das dinâmicas geopolíticas do período aqui estudado, uma vez que:

As CTNs emergem no período como estrutura eficiente de gerenciamento, operando em escala global e capazes de organizar a economia global do desenvolvimento. [...] demonstrando interesses harmônicos transideológicos. Essas estruturas, potencialmente “geocêntricas” em suas atitudes e lealdades de seu gerenciamento, correspondem aos requerimentos funcionais da crescente interdependência do sistema global. O futuro pacífico e abundante que eles defendem estaria sendo contido apenas pelo reflexo nacionalista de uma estrutura obsoleta de Estados-nação. O desafio, então, é como facilitar a transição inevitável para um mundo organizado por grandes corporações,

³⁷ Grupo de pessoas que desempenham função de organização e supervisão, a “nova pequena burguesia”, intelectuais, uma classe gerencial, ou uma elite de profissionais (PIJL, 1998, p.137).

cuja rivalidades podem criar bem-estar, envolvendo competição nas bases de valores homogêneos [...] Essa visão é uma extrapolação vinda das tendências econômicas dos anos 60, ligados à expansão da influência norte-americana durante a reconstrução da Europa. (COX; SINCLAIR, 1996, p.75-76).

Desse modo, estes gigantes transnacionais adquirem poder suficiente para influenciar a estrutura que os estados devem possuir, a fim de proporcionar o ambiente “ideal” para investimentos. Assim sendo, as forças sociais transnacionais e as formas dos Estados têm uma conexão com as agendas desenvolvimentistas da ordem mundial vigente, uma agenda que tem sido recorrentemente implementada de cima para baixo, com um teor de reestruturação global ainda conforme o “consenso de Washington”, ou hiperliberalismo (COX; SINCLAIR, 1996, p.29). Entretanto, se o compromisso econômico deste último era tornar disponível o mundo ao capital, o seu compromisso político passa a ser o de “assegurar o mundo ao capital” (ROBINSON, 2007, p.98).

Nesse sentido, tais compromissos se manifestam em articulações por meio do que Robinson teoriza como Estado Transacional (TNS no inglês). O autor argumenta que o surgimento do aparato TNS está relacionado a uma dimensão integral do capitalismo global, ou seja, em suas palavras:

O TNS é uma constelação particular de forças de classe e relações ligadas à globalização capitalista e à ascensão de um TCC, encarnado em um conjunto diversificado de instituições. Estas instituições são estados nacionais transformados e diversos estados supranacionais. instituições que servem para institucionalizar a dominação desta classe como a fração hegemônica do capital mundial. (ROBINSON, 2014, p.068).

Os aparelhos do TNS se caracterizam por uma rede envolvendo os Estados e suas instituições, como foros econômicos e políticos supranacionais e suas OIs, como as Instituições de Breton Woods, o G7, a OCDE e a ONU. Nesse sentido, a classe transnacional exerce seu poder pelas instituições políticas tradicionais, trazendo-as ainda mais sob seu auspício, de modo a obter o máximo possível de controle sobre os processos de reprodução social. Como continua elucidando Robinson (2014, p.02):

O Aparelho de Estado Transnacional é constituído de uma rede formada por organizações transnacionais e supranacionais junto com estados nacionais que funciona para organizar as condições de acúmulo transnacional e através da qual a classe capitalista transnacional (CCT) tenta organizar e exercer institucionalmente seu poder de classe.

Isto é, em linhas gerais, a CCT atua por meio da instrumentalização do aparelho de estado transnacional, uma arquitetura legal e reguladora da produção global, de acordo com seus interesses. No caso da ONU, nosso principal objeto de estudo, a princípio “ela assume o papel de gendarme global, estando ligada diretamente a práticas de ‘diplomacia preventiva’ ou ‘manutenção da paz’” (ROBINSON, 2007, p.135), porém não somente, pois, como veremos, também atuará como facilitador da atuação das CTNs no sistema internacional.

Diante do exposto, observa-se que o Estado transnacional e o Aparelho de Estado Transnacional (TNA) são instrumentos de uma hegemonia transnacional, que ainda não está completamente estabelecida. Afinal, tal hegemonia liderada por bancos, CTNs e governos, particularmente voltados para políticas de "monetarismo de mercado", é repleta de conflitos e contradições (GILL, 2008, p.121), visto que não foram somente as forças capitalistas que atingem o âmbito transnacional no período. Os protestos antiglobalização, a exemplo da batalha de Seattle, que ocorreram em paralelo à reunião da OMC, em 1999, demonstraram uma potência histórica de combate a essas contradições. Tal evento lançou as fundações de um movimento popular transnacional, que transcende as preocupações locais, reflexos da insatisfação acerca das várias crises que se instalaram no fim do século XX, como a superprodução e o baixo consumo, a polarização social, a legitimidade do Estado, a autoridade política e a sustentabilidade (ROBINSON, 2007). Cumpre, então, indagar: como a TCC se articula, através do TNS e do TNA, de modo assegurar seus interesses nestes momentos de crise de legitimação e ante o crescente desencanto do neoliberalismo?

Antes de tudo, crucial aqui é conscientizar-se do enorme poder exercido por esses atores, com especial destaque para as CTNs. Segundo o professor Christopher May (2015, p.84): “o poder das corporações está diretamente relacionado aos recursos que ela pode mobilizar, porém está refletido também em sua habilidade de estabelecer as agendas das tomadas de decisão e de fomentar o senso comum” de que ações privilegiando o setor corporativo são de interesse de todos.

May (2015) se utiliza do conceito triplo de poder de Steven Lukes para estruturar sua argumentação, elaborando acerca da economia política corporativa da virada do século XX. Por essa lógica, o poder corporativo atua em três dimensões; o poder de decisão, o observável, de tomada de decisões, engloba as políticas corporativas mais difundidas na mídia e no conhecimento popular; o poder de não decisão ou de barrar/retardar tomadas de decisões, habilidade de afastar conflitos políticos, ou de empurrar momentos de decisão importantes para futuros indefinidos, ou de retomá-los após serem dados por encerrados, possibilitando a atores poderosos manterem o *status quo* (ex. a rodada de Doha); e, por fim, o poder

ideológico e normativo, com foco no estabelecimento de agendas, indo além do 2º poder, pois é a habilidade de limitar as possibilidades de decisão. Os estudos de May mostram que parte do poder e influência do setor corporativo global se manifesta por articulações que visam a repetição e a expansão de narrativas preteridas e da prescrição de políticas “normalizantes e despolutizantes” (MAY, 2015, p.85-86).

Dessa forma, é oportuno lembrar que, diante do crescimento dos movimentos antiglobalização e da crise de legitimidade e autoridade, que viria a se aprofundar nos megaescândalos corporativos que se seguiram nos anos 2000 (ROBINSON, 2007), as CTNs passam da ofensiva para a defensiva. Em virtude desses fatos, as CTNs buscam formas alternativas de autoridade política internacional de modo a executar suas atividades com maior legitimidade. Tal estratégia pode ser reconhecida na nova roupagem para os discursos de economia política global, difundindo a implementação de uma “boa governança”, mais humana, com *accountability*³⁸, nas bases da Responsabilidade Social Corporativa (RSC). Assinala-se, então, que tais discursos e narrativas se complementam, de modo a estabelecer um ambiente hospitaleiro à acumulação das corporações transnacionais e seus *shareholders*³⁹, interessados em assegurar sua dominação do comércio, dos investimentos e das finanças mundiais, como será observado a seguir com maior detalhe.

³⁸ “*Accountability* ou responsabilização, princípio segundo o qual uma pessoa ou instituição é responsável por um conjunto de deveres e pode ser obrigada a prestar contas do seu cumprimento a uma autoridade que esteja em posição de emitir recompensas ou punições. Apesar da aparente precisão desta definição, surgiram controvérsias sobre o significado exato da prestação de contas [...] A outra mudança importante na compreensão da responsabilidade é a sua transmigração do público para o sector privado e “terceiro” (voluntário e sem fins lucrativos) e, ao mesmo tempo, a sua aplicação à esfera internacional e global. Esta extensão do que era um conceito de direito público interno a estas novas áreas foi o resultado tanto da compreensão cada vez mais normativa da responsabilidade como equivalente à legitimidade democrática, como do reconhecimento de que a globalização proporcionou um mapa diferente do poder político, onde o Estado-nação e as suas instituições já não estão em pleno controle da tomada de decisões. O estudo da responsabilização nestas novas áreas é um fenómeno relativamente recente, ligado à crescente influência das ideias neoliberais nas últimas três décadas do século XX. O neoliberalismo participou nas transformações de responsabilização descritas na secção anterior, promovendo com sucesso a adopção extensiva de ideias baseadas no mercado por parte dos regimes democráticos” (ENCICLOPÉDIA Britannica. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/accountability>. Acesso em: 10 jan. 2022).

³⁹ A mais conhecida métrica no gerenciamento dos acionistas é o valor para as *stakeholders* ou partes interessadas, datado de 1970 e 1980, dos EUA e Grã-Bretanha, quando o mercado de ações passa a ser dominado por acionistas institucionais. O avanço do uso do termo representou uma das várias mudanças oriundas do avanço dos movimentos de Wall Street, na ascensão da visão da Nova Direita sobre como a economia deve ser gerenciada, durante a financeirização do capitalismo global. A busca por preservar os interesses dos *stakeholders* foi o que levou ao “*downsize*” e “*distribute*” das corporações das últimas três décadas. Justificado no argumento de que maximizando o lucro/retorno sobre o investimento, os benefícios sociais corporativos incidentais seriam maximizados (MAY, 2015, p.68-69).

3.6 GOVERNANÇA NEOLIBERAL E A ONU

No sistema de Estado-nação e da regulação transfronteiriça, a mediação e o gerenciamento dos problemas, como as “externalidades ambientais”, eram mobilizados pelos então chamados “regimes internacionais” (KRASNER, 1983). Com a mudança qualitativa e interpretativa desses regimes para o conceito guarda-chuva da governança global, torna-se relevante uma exposição, sob a teoria crítica desta virada epistêmica. Neste momento, exploraremos com maior detalhe de que forma vem sendo utilizado este conceito, que passou a abarcar as novas dinâmicas de cooperação intergovernamental, o fortalecimento de redes de organizações sub-regionais, inter-regionais e agrupamentos exclusivistas como o G20 e o FEM, “que cresceram rapidamente no período e dissiparam o foco da atenção, antes basicamente direcionado ao sistema global intergovernamental” (SKOGMO, 2014, p.17).

Segundo os argumentos apresentados até aqui, compreende-se que o discurso dominante de governança global – longe do conceito de uma governança global ideal – é de uma governança neoliberal, pois abrange mecanismos legais e constitucionais associados às formas de regulamentação global relacionadas aos novos padrões da acumulação flexível. Tais afirmações estão em consonância com o pensamento de Isabela Bakker ao ratificar que:

A governança envolve ideias que justificam ou legitimam o poder político e a influência, as instituições através das quais a influência é estabilizada e reproduzida, e padrões de incentivos e sanções para garantir o cumprimento de regras, regulamentos, normas e procedimentos. Assim, a governança envolve tanto formas públicas quanto privadas de poder, instituições do Estado e da sociedade civil, e opera tanto dentro de determinadas localidades, ou através de fronteiras nacionais em estruturas regionais ou globais. (BAKKER; GILL, 2003, p.05).

Neste sentido, o que se observa é o estabelecimento de um projeto de governança neoliberal, sustentado e implementado mediante um “consenso sem precedentes entre elites políticas que compartilham visões comuns sobre como alcançar o crescimento global e o desenvolvimento nacional por meio da promoção de um sistema de livre empreendimento baseado no mercado” (DI MUZIO; RONCALLO, 2003, p.43). Tal projeto é exercido por meio das redes de produção controladas pelas CTNs, tendo assim escopo global. Atuando de modo difuso e disperso, a governança deste projeto é difícil de ser ligada a um único espaço, território, ou ator específico, tornando-se mais apropriado ligá-la a uma complexa e extensa rede de agentes, que buscam seus interesses na implementação de agendas a seu favor.

Dentre suas dimensões de poder mais significativas, está a do poder discursivo, que ganha destaque no contexto da hegemonia neoliberal por sua capacidade de estabelecer sua doutrina, na qual o mercado passa a ser concebido como o melhor veículo de solução para os desafios sociais. Stephen Gill (2008) explica que essa governança visa ao estabelecimento de uma "civilização de mercado"⁴⁰, que representa a última fase de expansão capitalista, originada no sistema internacional do século XIX. Tal civilização é orientada pela "mercantilização" de toda *praxis* humana, sendo auxiliada por um conjunto de práticas disciplinares e constitucionais, com capacidade de utilizar as instituições legais para reforçar a reestruturação do Estado, assim como os formatos de governo e de regulação nacionais e internacionais.

Gill (2008) analisa esses fenômenos utilizando seus conceitos de “novo constitucionalismo” e “neoliberalismo disciplinar”. Cunhados pelo autor, em 1995, estes conceitos são centrais em seus argumentos até hoje, visto que, segundo o autor, em uma de suas obras em parceria com Claire Cutler (CUTLER; GILL, 2014, p.6):

O novo constitucionalismo (tanto como conceito quanto como modo de direito e regulamentação legal) é analiticamente separável do neoliberalismo disciplinar (entendido como um conceito de economia política, bem como um conjunto de práticas sociais). Entretanto, os dois conceitos refletem faces diferentes de um único projeto político neoliberal – destinado a ampliar e aprofundar o poder do capital e ampliar a civilização do mercado capitalista [...]. O novo constitucionalismo forma a contrapartida política judicial do neoliberalismo disciplinar, onde este último se refere principalmente aos processos de intensificação e aprofundamento das disciplinas de mercado associadas ao poder crescente do capital na organização das ordens sociais e mundiais e, ao fazê-lo, moldando os limites do possível na vida cotidiana das pessoas.

Em linhas gerais, ambos os conceitos se referem às práticas políticas nas quais a natureza e o propósito da esfera pública são redefinidos, seguindo um referencial mercadológico. Isso os torna parte da espinha dorsal de um projeto político cujo principal objetivo é estabelecer a hegemonia do capital, agora em escala global. Nesse sentido, ambicionam assegurar que seu modelo de desenvolvimento prevaleça sobre as alternativas, enfatizando a "eficiência de mercado", a disciplina e a confiança, limitando as decisões democráticas, impondo sacrifícios às populações e amarras constritoras nas políticas

⁴⁰ Assim, “civilização de mercado refere-se à transformação cultural, em particular, às mudanças na estrutura e na linguagem das relações sociais, uma linguagem que se tornou mais comercializada, individualizada e ligados à lógica da mercadoria”. (GILL, 2008, p.124).

econômicas e fiscais, enquanto busca conferir direitos de cidadania para as corporações globais (MAY, 2015, p.94).

Entre os aspectos mais acentuados dessa governança, estão os esforços em manter separadas as esferas econômica e política, de modo que a economia não seja “contaminada” pelo político. Com isso, através desse projeto, formas específicas de relações sociais capitalistas são normalizadas e seus mecanismos legais blindam o capital global da democracia popular. Logo, o novo constitucionalismo tem interesse de despolitizar certos aspectos da governança global, enquanto tenta limitar o alcance da regulação ao reino corporativo (MAY, 2015, p.94). Nesse processo, as instituições supranacionais existentes, como Bretton Woods e o sistema ONU, “são instrumentalizadas e transformadas” (ROBINSON, 2007, p.132) de acordo com tais interesses.

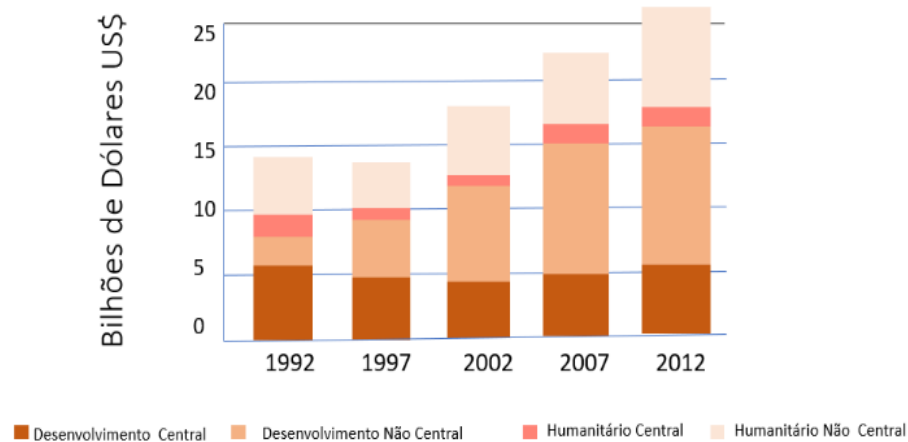
Cox e Sinclair (1996) já alertavam sobre o papel das OIs na construção hegemônica, argumentando que estas; “incorporam as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; elas são em si produtos da ordem mundial hegemônica; legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial; cooperam com as elites dos países periféricos; e absorvem ideias contra hegemônicas” (COX; SINCLAIR, 1996, p.138). No contexto da busca por uma hegemonia transnacional liderada pelas CTNs, ocorre uma captura corporativa de áreas-chave, como a saúde e o meio ambiente, numa tendência global e sistêmica de interferência corporativa na governança global, que evolui em direção a um "multilateralismo privatizado", composto por uma miríade de órgãos "*multi-stakeholder*", sem um sistema de responsabilização rígido.

Esta é uma tendência observável na postura de organizações exclusivistas, como o FEM e o G7, que, ao longo das últimas décadas, desenvolvem e estimulam a privatização da governança global. Assinala-se, desse modo, que a gradual aquisição corporativa das instituições globais, como a ONU, é um ponto crucial, visto que elas ainda possuem um papel essencial na gestão de bens comuns globais, como alimentos, água, saúde, comunicações e outros. O sistema ONU vem ajudando a formar consenso na “reforma” da ordem política e econômica mundial desde os anos 80, por meio de agências como o PNUD e pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), quando estas iniciam a promoção da agenda econômica liberal da elite transnacional, criticando a pobreza global e insistindo que as soluções viriam por mais globalização e liberalização (ROBINSON, 2007). Dessa forma, “a ilusão da divisão entre esfera pública e privada se tornou uma crescente realidade no global, até o grau em que as operações e o discurso da ONU a tornaram explícita, a serviço da acumulação capitalista global” (ROBINSON, 2007, p.132-133).

Considerando que mudanças geopolíticas impactam diretamente os rumos da ONU, no fim do século XX, em um ambiente institucional internacional cada vez mais competitivo, a Organização assume definitivamente esta parceria com o mundo corporativo, indicando uma nova fase do Sistema ONU para o Desenvolvimento (UNDS). À medida que as mudanças na balança de poder global dos anos 2000 trouxeram incertezas sobre o futuro do multilateralismo, ante possíveis aumentos na cooperação bilateral entre as economias emergentes, afetaram também o futuro das dinâmicas para a ajuda internacional. Além disso, mesmo os governos ainda sendo os principais responsáveis pelas políticas gerais de desenvolvimento, as ferramentas para alcançá-lo – o acesso ao capital, tecnologia, e investimentos – passam a ser dominadas por atores corporativos (SKOGMO, 2014, p.19).

Figura 1 – Gráfico da Mudança no financiamento da ONU

Mudança ao longo do tempo no financiamento operacional da ONU, 1992-2012.



Fonte: Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais ONU, 2013.

Fonte: [Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais] (ONU, 2013, p.19).

Outro ponto crucial é relativo ao financiamento da cooperação intergovernamental, anteriormente composto basicamente da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), que passa a ser formada, majoritariamente, por Investimentos Diretos Internacionais (IED). Conforme explica Silke Weinlich (2014), no caso da ONU, o financiamento tradicionalmente se dá por duas fontes, fundos *determinados* e contribuições *voluntárias*. Os determinados vêm dos compromissos de filiação dos governos, por isso são mais regulares e estáveis, o que os

torna muito importantes para as operações de paz, por exemplo. Mesmo tendo pouca participação no UNDS, são fundamentais para manter a administração internacional e assim dar suporte ao estabelecimento de normas e padrões intergovernamentais (WEINLICH, 2014).

É pertinente registrar que os fundos voluntários não centrais aumentaram significativamente na virada do século, totalizando 72% dos fundos para atividades operacionais para o desenvolvimento em 2011 (SKOGMO, 2014, p.20). Essa tendência, que se acelera ano após ano, anuncia que “o tempo do multilateralismo para o desenvolvimento dominado e financiado pelos tradicionais 10 ou 15 países doadores do Norte está chegando ao fim” (SKOGMO, 2014, p.22). Os antigos relacionamentos do tipo doador-recebido já estão sendo substituídos por amplas “parcerias colaborativas”.

As contribuições voluntárias são as mais importantes fontes de verba para o UNDS, podendo ser centrais ou não centrais (*earmarked*). As centrais possuem a característica de perder sua identidade ao ingressarem na ONU, isto é, deixam de ter o lastro, podendo ser alocadas da maneira que a organização achar adequada, em concordância com as prioridades especificadas por seus órgãos. No caso das não centrais, o doador individualmente especifica o propósito do financiamento, de acordo com suas próprias estratégias, logo as verbas deste modelo mantêm sua identidade, o que as torna mais visíveis, permitindo maior controle dos doadores sobre a ONU. Portanto, as “não centrais” são utilizadas mais como verbas para atividades operacionais e são centrais para administração, gerenciamento e outras atividades não programadas (SKOGMO, 2014, p.77).

A organização mundial buscou se adaptar a este novo contexto. O Secretário Geral da época, Kofi Annan, colaborou significativamente com esse processo, coordenando os 32 fundos da ONU, programas, agências e departamentos, em esforço conjunto por meio do Grupo da ONU para o Desenvolvimento (UNDG) em parceria com o IMF, o BM e a OMC. Esta iniciativa de Annan, segundo Craig Murphy, “formaria, pela primeira vez, uma abordagem unificada, de cima para baixo, para o Desenvolvimento na ONU, numa convergência ideológica entre ONU e Bretton Woods” (MURPHY, 2014, p.47), que daria origem ao Pacto Global e aos ODM.

É possível perceber que essa movimentação está diretamente ligada ao emergente conceito de governança global em sua nova vertente baseada em diretrizes para uma governança por objetivos. Em outras palavras, reconhece-se, nessa iniciativa, a promoção de um novo tipo de regulação, favorável a esta maior aproximação do setor privado, apesar das dúvidas e suspeitas que pairam sobre este relacionamento. Apresentando-se como uma resposta

ao clamor dos Estados em desenvolvimento por maior participação na ONU, este novo tipo de regulação irá contrastar fortemente com a tradição regulatória da ONU. Porém não no sentido da reforma institucional ambicionada por esses atores, em sua maioria do Sul. Como destaca o professor Daniel Aragão (2011, p.75):

Perceba-se que enquanto a doutrina neoliberal refutava a possibilidade de a ONU desenvolver um marco regulatório vinculante para as corporações, outros atores desenvolviam princípios, padrões e códigos de conduta, os quais já nasciam com formato flexível de adesão voluntária nos contornos de uma responsabilidade social como parte de uma ideia de boa governança, ou seja, não possuíam um perfil jurídico vinculante.

Ou seja, este “plano de ação” de Annan estabelecia diretrizes e orientações não vinculantes, como o novo modelo de agenda global para ajuda externa que, segundo seus idealizadores, seria mais abrangente, atendendo às necessidades de todas as partes interessadas. Contudo, como veremos a seguir, além dos objetivos declarados, havia objetivos ocultos, ligados diretamente ao gerenciamento das várias animosidades que eclodiram e suscitaram possíveis iniciativas contra-hegemônicas e, com isso, buscavam janelas de oportunidade para reinterpretar ou redefinir as perspectivas do desenvolvimento de maneira mais justa e igualitária.

3.7 O PACTO GLOBAL E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E O ADVENTO DA GOVERNANÇA POR OBJETIVOS

Ao longo das últimas décadas, conferências da ONU e dos líderes da indústria têm trabalhado para conseguir que governos, ONGs e a mídia entoassem um mesmo hino, um só discurso: o de que o liberalismo econômico é perfeitamente compatível com a ampliação dos direitos humanos, a proteção do meio ambiente, o combate à corrupção, a defesa dos interesses do consumidor, etc. Tal articulação pode ter seu início ligado à adoção pela OCDE, em 1976, do *Guidelines for Multinational Enterprises*. Porém essa narrativa se renova na virada do século XXI e se reafirma quando esses e outros problemas se mostram persistentes e ainda mais latentes. Com isso, a percepção de que a solução dos problemas globais viria com base no aprofundamento de práticas mercadológicas, balizadas por uma RSC, é aprofundada na globalização neoliberal. Um evento de destaque desta busca pelo estabelecimento das PPPs foi a declaração dada por Kofi Annan, em aparição pública no FEM, em 1998. Na ocasião, o então Secretário Geral da ONU firma o novo posicionamento da instituição ante as PPPs,

visando “estabelecer a necessária segurança internacional, a regulação ambiental e as condições sociais, políticas e ideológicas para o florescimento do mercado global” (ROBINSON, 2008, p.132-133).

Segundo Murphy (2014), esta seria uma entre as várias iniciativas do Secretário Geral, nos anos 2000, que indicavam a adoção da terceira via⁴¹, como alternativa que se posicionaria entre uma economia planificada e o Consenso de Washington, uma política abraçando a globalização enquanto estimula a promoção de Estados democráticos comprometidos com o bem-estar. No âmbito do UNDS, esta nova união em prol da racionalização e coordenação instaura uma nova postura nos escritórios locais das agências de desenvolvimento ao redor do mundo, voltada para o fomento de parcerias entre governos e o setor privado com vistas a financiamentos. Tal mudança impactou diretamente no volume total de recursos levantados por seus oficiais, tornando-se a nova medida de sucesso dessas agências (MURPHY, 2014). Torna-se, então, evidente, segundo Weinlich (2014, p.85), que a ONU passa a realizar mais esforços em atividades para angariar fundos por essas “parcerias”, ao invés de realizar trabalhos verdadeiramente empenhados no desenvolvimento. Além disso, é necessário destacar que o relativo “sucesso” das arrecadações passa a incentivar a competitividade entre as próprias agências, aumentando a fragmentação do UNDS e afetando ainda mais sua capacidade de realizar trabalhos conjuntos.

Apesar das críticas, na verdade, as significativas somas levantadas por essas agências refletem o alto nível de legitimidade que a ONU possui, sendo reconhecida por diversos atores que se aproveitam da oportunidade para se aproximar desta imagem e da capacidade de influenciar as políticas de desenvolvimento dos ODM. Sucesso que demonstrou também a facilidade da “marca da ONU ser vendida a apostadores cada vez mais poderosos” (MURPHY, 2014, p.49). O trabalho nas agências passa a ser realizado e monitorado de acordo com uma *episteme* mercadológica, em vias de fomentar parcerias e a competitividade para angariar verbas, ou seja, “através de medidores de *performance*, instrumentos de gestão de resultados, vantagens comparativas e do comprometimento com a coerência” (MURPHY, 2014, p.49). Dessa forma, a iniciativa que buscava uma terceira via se mostra em verdade uma porta para as ideologias neoliberais, que afetariam diretamente o funcionamento da ONU, em especial o UNDS, até mesmo nas tradicionais políticas de empregabilidade dos funcionários

⁴¹ Anthony Giddens é o principal impulso intelectual por trás do movimento da Terceira Via e, como tal, nos meios de comunicação social é frequentemente referido como "Sr. Terceira Via". Um liberal social (no sentido politicamente correto, norte-americano), Giddens, um dos diretores da London School of Economics, de Cambridge, é amplamente conhecido como o intelectual britânico preferido do ex-Primeiro-Ministro Tony Blair. No seu papel como o principal pensador da Terceira Via, participa, juntamente com o então Primeiro-Ministro britânico, de todas as cimeiras internacionais da Terceira Via (BASHAM, 2000).

de suas agências (como se deu, por exemplo, nos casos da perda de direitos, garantias, pensões, etc.).

Tal posicionamento, como se pode observar, vem não só de uma postura corporativa própria do Secretário Geral, mas também de um impulso mais amplo, o de manter a ONU viva e relevante. Afinal, como já exposto, a ONU enfrentou um déficit orçamentário, fruto especialmente dos constantes desacordos com seu maior investidor, os EUA. Annan conseguiu retomar a simpatia das grandes corporações do Norte, ao estabelecer sua preocupação para como “um entendimento de fragilidade da globalização e defende a necessidade de construir um liberalismo enraizado em âmbito global”, conforme expresso em Declaração da Assembleia Geral (ONU, 2000).

Assim, essa construção se oficializa a partir da Cúpula do Milênio, quando a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 55/162, em setembro de 2000, na qual os 191 países membros das Nações Unidas acordaram um conjunto de oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (vide Quadro 2). A ideia agora era a busca da boa governança, por meio do cumprimento de diretrizes e metas, o que seria fundamentalmente diferente em caráter da governança por regimes. Foi uma nova estratégia que surgiu em um momento oportuno sob as novas condições do século XXI (KANIE et al., 2017, p.5), uma demonstração marcante do início do processo de RSC no âmbito da ONU (ARAGÃO, 2011, p. 99-100), em resposta ao crescente "déficit na legitimidade" da globalização neoliberal (McMICHAEL, 2016, p.214). Afinal, conforme esclarece Gill (2008, p. 147):

Embora a reestruturação das formas de Estado segundo as linhas neoliberais tenha aparentemente acelerado nos últimos anos, há indícios de que essa reestruturação do Estado e da sociedade segundo essas linhas carece de credibilidade moral, autoridade e legitimidade, tudo isso mostra que a liberalização econômica tem um longo caminho a percorrer antes de poder ser considerada o novo paradigma de desenvolvimento para a maioria da população mundial.

É nesse contexto que surgem os ODM, “um pacote específico de objetivos e metas, que foram extraídos da vasta gama de conferências globais realizadas nos anos 90” (KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018, p.70). O Pacto é, então, organizado na base de incentivos e indicadores de reputação, sem nenhuma obrigação legal vinculante ou sistema rígido de responsabilização, pois segundo seus arquitetos, George Kell e John Ruggie, seu objetivo era “de servir como referencial e estimulador do diálogo e das melhores práticas, para o atingimento de metas baseadas em valores compartilhados” (MAY, 2015, p.26-27). As corporações foram na ocasião convidadas a adotar o Pacto, integrar seus valores às suas

filosofias, missões e práticas. Entretanto o maior compromisso das CTNs foi tão somente o de se autoavaliar e reportar regularmente seus progressos ou retrocessos no cumprimento de tais diretrizes. Assim sendo, muito embora os ODM tivessem aspirações nobres, seus resultados variam muito de acordo com a perspectiva pelas quais são observados. A princípio, seu caráter mais “humano” teve bom acolhimento nos países em desenvolvimento, com destaque para os emergentes. Sua repercussão dentro da ONU foi de vibrante otimismo, na percepção de que a facilitação do diálogo por redes locais e globais estabelecia a neutralidade desse modelo de governança “democrático”. Contudo esse processo não foi isento de obstáculos e impossibilidades, dadas as dificuldades para o monitoramento das diretrizes propostas, muito devido às limitações de recursos humanos da própria ONU (ARAGÃO, 2011).

Quadro 2 – Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio

Objetivo 1: Erradicar a Fome Extrema e a Pobreza: Reduzir para metade a proporção de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. Reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem de fome.

Objetivo 2: Atingir o Ensino Fundamental Universal: Assegurar que todos os rapazes e moças completem um curso completo de ensino primário.

Objetivo 3: Promover a Igualdade de Gênero e Capacitar as Mulheres: Eliminar as disparidades de gênero no ensino primário e secundário de preferência até 2005, e em todos os níveis até 2015.

Objetivo 4: Reduzir a Mortalidade Infantil: Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade entre crianças menores de cinco anos.

Objetivo 5: Melhorar a Saúde Materna: Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna.

Objetivo 6: Combater a Malária e outras doenças. Parar e começar a reverter a propagação do HIV/aids. Parar e começar a reverter a incidência da malária e de outras doenças graves.

Objetivo 7: Assegurar a Sustentabilidade Ambiental: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais; inverter a perda de recursos ambientais. Reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável segura. Atingir uma melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de favelas, até 2020.

Objetivo 8: Desenvolver uma Parceria Global para o Desenvolvimento com os países em desenvolvimento, desenvolver e implementar estratégias para um trabalho decente e produtivo para a juventude.

Fonte: Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/> (ONU, 2000/2015).

Após seu lançamento envolto em entusiasmo, ocorreram regularmente reuniões e conferências sobre os ODM realizados pela ONU e os órgãos dirigentes dos países membros, com destaque para a Cúpula do Milênio+5, de 2005. No entanto, tais iniciativas reforçaram a

percepção de que o Sul global estava novamente sendo alvo de práticas impulsionadas principalmente pela *tríade* Estados Unidos, Europa e Japão, copatrocinados através do BM, do FMI e da OCDE. Tais suspeitas levantaram uma série de questionamentos sobre o verdadeiro papel dos ODM, principalmente, como “uma cobertura ideológica para o paradigma neoliberal” (AMIN, 2006, [n.p.]), em artigo para a *Monthly Review*⁴², e como mais uma ferramenta de transferência de renda Sul-Norte. Alguns dos principais pontos questionados pelos críticos estão bem resumidos nas palavras de Samir Amin:

Afirma-se que os ODM dão seguimento às conclusões alcançadas no ciclo de cúpulas organizadas nos anos 90. Isso está indo um pouco longe demais. As reuniões preparatórias dessas cúpulas haviam tentado algo novo, organizando assembleias dos chamados representantes da sociedade civil paralelas às conferências oficiais em que apenas representantes do Estado estavam sentados. Embora as coisas tivessem sido organizadas para reservar os melhores lugares para as ONGs beneficentes, que são beneficiárias de apoio financeiro de grandes fundações e Estados, e em grande parte para excluir organizações populares que lutam pelo progresso social e democrático (as organizações populares autênticas são sempre pobres por definição), as vozes destas últimas foram por vezes ouvidas. Nas conferências oficiais propriamente ditas, os pontos de vista da tríade e do Sul muitas vezes divergiram. Esquece-se muitas vezes que as propostas da tríade foram rejeitadas em Seattle não só nas ruas, mas também pelos Estados do Sul. Também é importante lembrar que a reconstrução (ou pelo menos os primeiros sinais de reconstrução) de um grupo (se não uma frente) do Sul teve lugar em Doha. Todas essas divergências foram atenuadas pela suposta síntese dos ODM. Em vez de formar um verdadeiro comitê com o propósito de discutir o documento, um rascunho foi preparado na sala dos fundos de alguma agência obscura. (AMIN, 2006, [n.p.]).

Além disso, após mais de uma década de sua implementação, os ODM apresentaram resultados ineficientes e ainda esvaziaram agendas alternativas de regulação. Afinal, como destaca Aragão (2011), um dos principais fatores da ineficiência do Pacto Global estaria justamente na falácia de que “o processo de globalização e a elite econômica mundial são os impulsores do desenvolvimento. Junto a isso, está o problema da adesão voluntária como presunção de que o interesse das empresas corresponde ao interesse de longo prazo da sociedade” (ARAGÃO, 2011, p.117). Por fim, soma-se a este cenário a recorrente utilização dos ODM como ferramenta para a estratégia de *bluwashing*⁴³ corporativa, prática que,

⁴² *Monthly Review* é uma revista publicada pela MONTHLY REVIEW FOUNDATION, com análises pioneiras sobre a economia política, o imperialismo e as lutas do Terceiro Mundo, inspirando-se no rico legado do pensamento marxista, sem estar vinculadas a nenhuma visão estreita ou linha partidária. Começou a ser publicada na cidade de Nova York em maio de 1949 e, desde 2000, está sob a direção de John Bellamy Foster e Robert W. McChesney.

⁴³ *Bluwashing* é a prática corporativa na qual a empresa se autodenomina socialmente responsável, mas, na verdade, desrespeita os direitos sociais de forma grave e constante ou desagrega ainda mais uma determinada

“curiosamente, não teve grandes impactos, negativos ou positivos, mensuráveis nos rendimentos e no valor de mercado destas corporações [...] levando a uma desilusão de ambas as partes (corporações e sociedade civil) para com o Pacto” (MAY, 2015, p.28).

3.8 OS ODM E AS NOVAS DIRETRIZES DE GOVERNANÇA NA ONU

O primeiro documento a incluir um pacote específico de objetivos e metas como agenda global para o desenvolvimento foi o Pacto Global. Porém a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030 dá um passo além desses esforços anteriores (KANIE et al., 2017, p.5), afetando a forma como seriam as futuras negociações multilaterais de desenvolvimento sustentável na ONU. Nesse processo, a comunidade internacional buscou estabelecer um novo paradigma de desenvolvimento, por meio de um conjunto de metas negociadas intergovernamentalmente, cujo principal objetivo seria o de “guiar as políticas e práticas ambientais e de desenvolvimento da ONU, dos governos nacionais e locais, do setor privado e da sociedade civil até 2030” (KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018, p.32-33).

Governança por objetivos não é algo completamente novo, mas é fundamentalmente diferente de outras formas de governar. Além disso, o entusiasmo que se observa, por parte de seus arquitetos e defensores, pelo estabelecimento de metas como ferramenta de governança global, ainda não é acompanhado por um conhecimento substancial de suas possibilidades ou limites. Considerando isso, nesta seção é abordada a antiga tomada de decisões no âmbito da ONU para então, em sequência, buscar entender melhor o caráter básico do estabelecimento de metas como uma estratégia de governança e sua diferenciação da ideia mais familiar de criação de regras.

3.8.1 Como costumam funcionar as negociações da ONU?

O sistema das Nações Unidas é composto por mais de cinquenta organizações e agências que são legisladas e administradas por meio de uma miríade de estruturas institucionais que incluem a Secretaria, chefiada pelo Secretário Geral – auxiliado por funcionários oficiais distribuídos por todo o mundo –, a Assembleia Geral – possivelmente o maior órgão decisório do sistema global – e um labirinto de conselhos e entidades

comunidade marginalizada. Ou seja, uma série de processos que associam as corporações à ONU (cuja bandeira é azul), alimentando uma falsa imagem que a empresa tenta criar ao se apropriar das pautas da organização (WAKAHARA, 2017).

subsidiárias. Logo, é impossível deixar de pontuar, conforme as palavras do Embaixador Macharia Kamau, de Pamela Chasek e David O'connor:

[...] navegar este denso labirinto de legislativos, administrativos e sistemas institucionais é um dos mais confusos e complexos empreendimentos conhecidos pelo moderno engajamento burocrático e institucional [...] a maior parte do que é aceito como o corpo de normas internacionais e legislação do sistema global de cooperação humanitária, de paz e segurança é negociada e aplicada através deste sistema. (KAMAU; CHASEK; O'CONNOR, 2018, p.19).

As decisões tomadas nesse meandro institucional se dão de diversas maneiras, dependendo do órgão e, às vezes, até mesmo da reunião ou questão específica. Na fórmula mais comum, todos os países membros possuem representação e têm direito a um voto cada um, com maioria simples, que decide o resultado. Isso muda e se torna uma maioria qualificada de pelo menos dois terços nos casos de decisões sobre questões importantes referentes à paz e à segurança internacionais, à admissão de novos membros e problemas de orçamento. Mas há muitas exceções, por exemplo, no Conselho de Segurança, no qual os cinco membros permanentes (EUA, Rússia, China, França e Reino Unido) têm direito de veto. Há também ocasiões na quais as decisões são tomadas por consenso, dando efetivamente a cada Estado membro um veto como é o caso da Conferência sobre Desarmamento. Tais decisões são frequentemente pré-negociadas, por exemplo, em nível de comitê na Assembleia Geral ou por grupos de Estados antes das grandes conferências.

Como resultado, as negociações multilaterais e os processos pelos quais os Estados membros chegam a um acordo, sobre as mais variadas questões de interesse global, costumam levar tradicionalmente a três resultados possíveis: uma resolução, composta de parágrafos de fundo, um preâmbulo e uma lista de parágrafos operativos ou acordos sobre ações futuras; uma declaração, que transmite um alto nível de preocupação política e convida os atores a tomar uma série de ações voluntárias, e/ou um tratado, programa de ação ou instrumento legalmente vinculante, que podem exigir que os países façam mudanças em suas próprias leis internas (KAMAU; CHASEK; O'CONNOR, 2018).

Podemos, muitas vezes, não entender ou concordar com a complexa burocracia desses procedimentos da ONU, mas estamos relativamente familiarizados com essas dinâmicas. Assim, as razões para uma mudança acentuada na governança global da ONU merecem melhor averiguação acadêmica, acerca das condições nas quais se deu e, também, de sua eficácia, visto que afetam diretamente papéis e princípios da ONU que regem a assistência

multilateral. Além disso, este movimento em direção ao estabelecimento de objetivos como governança global é especialmente sensível no que tange às preocupações com a responsabilização. Desde o Pacto Global, passando pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, até o estabelecimento da Agenda 2030, a ONU não inclui quaisquer negociações sobre regras, mas ampliou seu foco na busca por parcerias e de mecanismos inovadores de governança que emulam os compromissos da RSC.

3.8.2 O que busca o estabelecimento de objetivos na ONU?

O estabelecimento de objetivos como uma estratégia de governança global se apresenta como ideal para aumentar a eficácia na resolução dos desafios conceituais e práticos de governar no século XXI. Assim sendo, segundo Oran R. Young (2017), é uma estratégia que se propõe, em linhas gerais, a direcionar o comportamento dos atores; estabelecendo prioridades para o uso de recursos escassos; estimulando esforços conjuntos; identificando alvos e fornecendo pontos de referência e monitoramento; e combatendo a tendência geral da busca por resultados de curto prazo.

Desse modo, a governança baseada em metas e objetivos difere da governança por regras em vários pontos, principalmente nos meios pelos quais busca este direcionamento comportamental. Na governança por regras, tal direcionamento é realizado “na articulação de regras (e regulamentos associados) e concebendo mecanismos cujo objetivo é induzir os atores a ajustar seu comportamento em conformidade” (YOUNG, 2017, p.32). Além disso, as regras tipicamente se orientam por regulações governando assuntos específicos (por exemplo, a caça às baleias), determinando as permissões ou licenças e estabelecendo as punições ou restrições aos infratores. Por isso, Young curiosamente associa a criação de regras aos sistemas liberais, quando os Estados estabelecem as “regras do jogo”, em contraponto ao estabelecimento de metas e objetivos, aos quais associa com sistemas centralmente planejados ou socialistas (YOUNG, 2017, p.34). No entanto, ainda segundo Young, as duas estratégias não são mutuamente exclusivas, podendo ser complementares como elementos de governança integrada.

A princípio, seus entusiastas identificam três tipos específicos de objetivos: o primeiro se refere a alguns objetivos que são apenas aspiracionais; o segundo contempla os objetivos que começam como aspiracionais, mas que, depois, adquirem consenso e apoio por meio de instituições formais (exemplo dos ODM) e o terceiro tipo abarca aqueles aos quais as instituições e agências (muitas vezes novas) estão imediatamente vinculadas, como o

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, criado após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, de 1972 (KANIE et al., 2017, p.7). Tanto os ODM quanto seus sucessores os ODS possuem características de cada variedade, mas tendem para os dois primeiros.

Conforme complementa Steven Bernstein, os arranjos de governança por objetivos se orientam pela “busca da coerência, da integração e da orquestração institucional” (BERNSTEIN, 2017, p.218). A orquestração institucional, por exemplo, propõe que a governança por objetivos seja guiada por “modos suave de influência para orientar e apoiar suas ações [...] uma estratégia de governança indireta: na qual o orquestrador trabalha por meio de intermediários [...] por meio de liderança, persuasão e incentivos” (BERNSTEIN, 2017, p.219). Logo, a legitimidade tem papel central para o sucesso desta iniciativa, podendo, entretanto, “ter implicações mais amplas para as Nações Unidas como um todo” (BERNSTEIN, 2017, p.220).

Como vimos, a governança global como conceito já buscava, desde seu advento, apresentar-se como “segura, equilibrada e neutra” (SINCLAIR, 2012, p.21). Neste sentido, a governança global por objetivos aprofunda esta apresentação ambiciosa, ao estabelecer uma diversidade de prioridades “ecumênicas”, a serem atingidas por *soft politics* negociadas “democraticamente”. Assim sendo, “não se pode esperar que gere grandes reformas arquitetônicas ou novas práticas integrativas que reduzam significativamente a fragmentação do sistema de governança global em geral” (UNDERDAL; RAKHYUN, 2017, p.254), em especial do UNDS que já sofre com essa fragmentação. Ou seja, essa proposta na verdade “continua sendo um conceito limitado e parcial, em vez de ser uma mudança sistêmica”, como já havia assinalado Sinclair (2012, p.5).

Em seu septuagésimo aniversário, a Organização das Nações Unidas se encontrava em momento crucial para seu futuro, em um mundo em mudança com economias novas e emergentes, no qual as relações de poder social mundial em rápida evolução e desenvolvimentos sociais fluidos exibiam ampla interconexão e escopo global. Nesse contexto, a governança por objetivos na ONU é mais um passo na jornada que se iniciou em 1990, por meio da qual a instituição buscava revisar seu relacionamento com seus Estados membros de modo a se manter legítima e relevante (BACKSTRAND; KYLSATER, 2014), como orquestradora institucional do desenvolvimento sustentável, tendo as OIs hegemônicas (ex. FMI, BM, OMC) como intermediárias. De maneira mais ampla, a governança por objetivos mostra que os meios concretos para superar os desafios globais se tornaram menos específicos e mais incertos. Tudo indica “uma mudança geral da estrutura *hardlaw* para uma

estrutura voluntária, de compromisso e revisão” (EARTH SYSTEM GOVERNANCE, 2018, p.12), levantando suspeitas de um declínio geral do multilateralismo tradicional.

3.9 NO HORIZONTE DA GOVERNANÇA POR OBJETIVOS

Esta etapa do trabalho busca introduzir os conceitos e enfoques teóricos relativos à governança global. Foi feita também uma análise dessas práticas políticas, seguindo a linha de pesquisa adotada, conectando o debate sobre o desenvolvimento, como apresentado no Capítulo 2, a este novo marco da governança global. Na sequência, pondera-se o que representa, no contexto das crises globais do século XXI, a introdução da prática da governança por objetivos. Além disso, nesta breve abordagem sobre governança global procura-se introduzir a temática sobre o conjunto de novas instituições e atores e de que formas governam cada vez mais o mundo.

Primeiramente, a governança global surge e se desenvolve alinhada às dinâmicas do capitalismo contemporâneo, “uma forma histórica de capitalismo, não imanente e derivada não da lógica do capitalismo, mas da história particular do capitalismo mundial” (ROBINSON, 2014, p.70), suas particulares formas de Estado e cidadania. Logo, é claramente um discurso que anseia avançar os interesses desta etapa do capitalismo, vinculados diretamente aos princípios de uma CCT que “domina a sociedade civil e a economia política globais” (ROBINSON, 2014, p.70).

Logo, os debates dominantes sobre uma governança global refletem e acompanham a mudança do papel do Estado e das instituições na política internacional, expandindo e aprofundando a lógica da competitividade, concorrência, e maximização de lucros, princípios estruturais da burguesia-capitalista, agora com abrangência global (BRAND, 2008). Ou seja, são debates baseados amplamente em uma epistemologia mercadológica, característica da civilização de mercado (GILL, 2008), tornando-a um instrumento do bloco histórico que gerencia a globalização em sua busca pela *comodificação* de todas as esferas da *praxis* humana e que avança agora também sobre a natureza.

Essa argumentação se alinha às considerações de Ulrich Brand (2005) de que a governança global é um discurso hegemônico da política internacional. Isso significa que a governança global não contraria as transformações sociais neoliberais pós-fordistas, pelo contrário, tem uma função legitimadora e orientadora deste modelo de acumulação. Faz parte de um “novo constitucionalismo” característico de um “liberalismo disciplinar” (GILL, 2008), que busca a construção dos compromissos sociais pós-fordistas (BRAND, 2008), facilitando o

aprofundamento de velhas práticas capitalistas, como a desapropriação e a alienação. Repleto de ambiguidades, esse discurso atribui grande importância a uma dita "sociedade civil", representada na atuação de atores não estatais, ONGs e instituições "filantrópicas", que são majoritariamente financiadas – logo influenciadas – pelos ditames do setor privado, além de dar continuidade a fenômenos como o da alienação e de despolitização, na separação sob o capitalismo das esferas econômica e política (GILL, 2014, p.71), estabelecendo que os problemas devam ser tratados entre *experts* (BRAND, 2008). Ou seja, relega a política a um grupo seleto de especialistas, que institucionalizam as relações sociais de poder, auxiliando para derrubar as barreiras ao estabelecimento de uma hegemonia transnacional.

Aponta-se também para a existência de uma relação íntima entre o capital e a governança global. Robinson (2014) chama a atenção para a falácia de assumir que qualquer princípio orientador criado neste sistema estatal capitalista esteja desvinculado dos objetivos capitalistas – de crescimento e acumulação. Ou seja, a gênese da governança global na globalização capitalista, sendo implementada e incentivada por um grupo de atores e interesses específicos, não foi por acaso. Os períodos em que ganha amplitude a governança global foram também aqueles em que a CCT emerge e se consolida como ator internacional, ancorada “nas relações capitalistas globais de produção, em seu domínio sobre os recursos do mundo – sobre os meios de produção, mercados e as indústrias globais de mídia e cultura” (ROBINSON, 2014, p.73). Dessa forma, aponta-se aqui que esta classe instrumentaliza a nova governança por objetivos, o que a torna uma peça importante em uma estratégia de legitimação.

No caso da ONU, tal virada nas dinâmicas de regulação trouxe riscos e oportunidades para o futuro do multilateralismo tradicional, visto que, ao ser pautado em diretrizes multiparticipativas, constituída por princípios orientadores e "compromissos voluntários" não vinculantes, este modelo de governança representa uma cisão com modelos tradicionais e ideais que estão na raiz do multilateralismo. Por fim, ao aprofundar a composição de diálogos seguindo uma *episteme* de viés corporativo, consolida uma união entre a ONU e o setor privado, novo ator central no desenvolvimento, por ser o detentor das tecnologias e dos maiores volumes em contribuições para a ajuda internacional, que hoje superam a AOD. Firma-se, então, uma perigosa relação de vantagem mútua, na retrolegitimação de ambas as partes, num período em que sofrem de um déficit de credibilidade.

Dessa forma, seguindo as considerações de Robinson (2014, p.80), a governança global, ao reforçar as categorias hegemônicas, apenas estabelece “fóruns para gerar consensos e soluções coletivas para problemas que ameaçam a estabilidade e reprodução do sistema

capitalista global”. Afinal, seu posicionamento central como uma forma mais “democrática” de governar, utiliza-se das crises para direcionar politicamente as relações internacionais numa direção desejável, consolidando-se como a melhor, se não a única, maneira de articular as futuras negociações para as "externalidades negativas da globalização" (BRAND, 2008, p.160), encarada como inevitável e como fonte de oportunidades para novos negócios, exaltando a catástrofe.

No caso específico da governança por objetivos, aqui articulada, isto se dá transversalmente em diversos aspectos, visto que é recorrentemente vaga e de difícil operacionalização e monitoramento; desviando a atenção e recursos de esforços para construir sistemas de governança eficazes por meio da criação e implementação de regimes baseados em regras; formulando metas incompatíveis ou mesmo contraditórias, cujos incentivos e pressões para assegurar o cumprimento dos objetivos podem ser inadequados ou complacentes.

Afinal, não sendo juridicamente vinculáveis, o descumprimento de objetivos gera somente constrangimento ou perda de prestígio – muitas vezes nem isso. O Pacto Global e os ODM foram o primeiro passo institucional desta jornada, uma poderosa jogada midiática que comunicou e amplificou uma já estreita visão de desenvolvimento. Seu principal objetivo? Estabelecer uma hegemonia de ideias amparadas na “solução de problemas”, mantendo de fora ideias radicais. Com isso, entende-se essa mudança de *framing* (de regimes para governança global) como um discurso político, que vem atuando, em última instância, de acordo com os moldes neoliberais.

No próximo capítulo, será realizada uma análise crítica dos sucessores dos ODM, os ODS, uma discussão que se mostra importante para compreender melhor as tentativas de implementação e estabelecimento da governança por objetivos como parte da dinâmica para o futuro do multilateralismo. A partir de uma breve contextualização do período de suas negociações, forma-se uma base para as argumentações finais, em busca de responder à pergunta original da pesquisa, ou seja, compreender de que forma esta agenda – resultante de um projeto político liderado por atores que se beneficiam substancialmente da continuidade do modelo capitalista liberal –, ao propor soluções para a crise ambiental que persistam no mercado como centro do desenvolvimento, pode implicar no não comprometimento com outras abordagens socialmente mais justas e ecologicamente sustentáveis.

4 OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A LEGITIMAÇÃO DA HEGEMONIA NEOLIBERAL

O conteúdo trazido na primeira parte desta dissertação buscou desenhar um panorama geral das mudanças e continuidades que ocorreram nas dinâmicas da política global, especialmente aquelas relacionadas à economia e à questão do desenvolvimento, ao longo da história do capitalismo contemporâneo. Por meio de uma breve revisão histórica sobre as abordagens a este conceito, fica nítido que ele se constituiu em torno de teorias enviesadas por princípios monetaristas, centrados no crescimento econômico. Ademais, ficou evidente que este “desenvolvimentismo”, mesmo tendo se apresentado em vários formatos – equitativo, alternativo e agora sustentável –, ocorreu de forma semelhante ao longo do tempo, sendo em todos os casos “um motor de desigualdade social [...] e destruição ambiental” (GEORGE, 2015, p.xii).

Em sequência, buscou-se elucidar as formas pelas quais se deu esse desenvolvimento até seu mais recente marco institucional. Esse novo marco, que é caracterizado por uma mudança qualitativa e interpretativa de Regimes Internacionais para o *framing* da Governança Global. Nesse contexto, a ONU foi um ator central, trabalhando para a consolidação deste paradigma, juntamente com outras OIs importantes, como o BM, o FMI e OMC. Ou seja, estas e outras instituições hegemônicas de governança foram fundamentais para a “administração” e a “manutenção” normativa institucional, estabelecendo os padrões intergovernamentais que deram suporte ao ordenamento mundial vigente.

No momento atual, vivemos uma turbulenta era de transição do século XX para o século XXI, definida por uma crise ecológica sem precedentes. As aceleradas e imprevisíveis consequências desta transição demandam uma reação radical por parte dessas instituições. Entretanto o que se observa são esforços para a implantação de respostas que se concentram, cada vez mais, apenas em arranjos incrementais, centrados nas mesmas ideias e princípios economicistas neoliberais, nos quais a solução da crise significa um engajamento cada vez maior de toda *praxis* humana nas redes de mercado capitalistas.

No âmbito da ONU, entre as mais recentes e relevantes iniciativas nessa direção, estão seus esforços para o estabelecimento do conceito dominante de desenvolvimento sustentável, por meio de uma governança por objetivos, como metas em agenda empresarial. Seu mais proeminente e ambicioso marco é *Transformando Nosso Mundo Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável*. A Agenda aprovada por unanimidade pelos Estados membros, em setembro de 2015, contendo um compêndio de 17 objetivos e 196 metas integradas e

indivisíveis (ONU, 2015), de modo a “guiar as políticas e práticas ambientais e de desenvolvimento da ONU, dos governos nacionais e locais, do setor privado e da sociedade civil até 2030” (KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018, p.32-33). Sucessora dos ODM, esta “nova” abordagem para o desenvolvimento foi amplamente divulgada como sendo fruto do reconhecimento, pelos líderes globais, de que o aumento das interdependências globais e da complexidade dos problemas socioambientais tornam o *status quo* inviável e que a situação demandava uma radicalização da governança global.

De acordo com observações de estudiosos do sistema ONU, como David Hulme e Rorden Wilkinson, historicamente, “cada regime de desenvolvimento na ONU foi produto de uma evolução incremental” (HULME; WILKINSON, 2014, p.182). Ou seja, existe um padrão de continuidade no funcionamento operacional da organização. Logo, levantam-se contudentes suspeitas de que não existam motivos para acreditar que a Agenda 2030 irá quebrar este padrão. Entretanto as negociações e a implementação dessa Agenda acarretaram na promoção do novo modelo de governança por objetivos, que ganhava força desde o lançamento do Pacto Global, nos anos 2000. Isso torna os ODS um marco institucional importante para o futuro dos papéis e dos princípios que regem a assistência multilateral na ONU.

Tal Agenda não se estrutura como um tratado do desenvolvimento das Nações, mas em parcerias *multistakeholder*, afastando-se das práticas multilaterais tradicionais na ONU. Dado isso, nesta etapa final da dissertação, é realizada uma análise crítica dos ODS e seu modelo de governança, apontando as formas pelas quais a Agenda 2030 da ONU possui um papel legitimador do capitalismo neoliberal, num momento em que este atravessava uma perda de terreno ideológico. Com isso, objetiva-se identificar, nas ambiguidades e controvérsias desta agenda, o contexto da política global no qual se encontra esse desenvolvimento sustentável.

4.1 O PALCO GLOBAL NA TRANSIÇÃO DOS ODM PARA OS ODS: OS PREPARATIVOS PARA O PÓS-2015

É evidente que a perspectiva acerca do desenvolvimento por parte de OIs mais antigas, como a ONU, tende a se adaptar, de acordo com as mudanças geopolíticas globais. Consequentemente, suas diretrizes e orientações também se adaptam. Dessa forma, é importante destacar alguns eventos ocorridos no palco internacional durante os anos finais dos ODM, de modo a fornecer as bases para o melhor entendimento dos processos que culminaram no lançamento de seus sucessores: os ODS.

Primeiramente, o mundo que viu surgir os ODS já não se caracteriza mais como unipolar. Isso se refletiu no recuo do *hegemon* do multilateralismo tradicional (HULME; WILKINSON, 2014, p.186). Esta contração na participação dos EUA na cooperação global e nos fóruns multilaterais como as Nações Unidas, nos anos 2000, deixou um espaço de poder que será ocupado por novos atores poderosos. Além disso, como argumenta Richard O'Brien, (2014), a surpreendente ascensão de novas potências no período, com destaque para os BRICS, levantou dúvidas acerca da eficiência do modelo de cooperação tradicional, assim como sobre a estrutura de poder global. Tal estrutura encontrava-se abalada perante a sua nova configuração baseada em “países desenvolvidos muito ricos ao lado de países muito grandes, mas muito pobres” (O'BRIEN, 2014, p.60). Em paralelo, a crise financeira de 2008 trouxe uma redução geral na ajuda internacional e um profundo ressentimento pelas promessas da terceira via, de um neoliberalismo humano. Com isso, revivem-se chamados por alternativas ao capitalismo de livre mercado, demandando novas regulações, e controles aos “excessos” da globalização. Nesse contexto, “os governos foram os grandes perdedores, com o setor privado ainda sendo capaz de moldar o mercado e os movimentos da sociedade civil ainda difusos e dispersos” (O'BRIEN, 2014, p.60).

Em síntese, desde os anos 80, os lucros líquidos das maiores empresas do mundo triplicaram, considerando os valores declarados. Em contrapartida, as taxas de imposto sobre estas (especialmente nos EUA) caíram. Além disso, houve no período de avanço neoliberal, um enorme aumento do poder empresarial. Diante da globalização econômica, essas empresas vão ganhando espaço e se tornando os sujeitos políticos primários, em detrimento dos sujeitos humanos. A abertura para a participação desses novos atores na governança global não significou necessariamente um declínio do poder do Estado, mas é inegável que alterou profundamente sua forma de governar a vida social.

Quanto ao setor privado, apesar do abalo pós-crise de 2008 ter arranhado um pouco sua reputação, sua estrutura não foi sequer abalada. Nos anos seguintes, compromissos como o dos Estados Unidos, sob a liderança de Barack Obama, estimulam novos acordos internacionais predatórios, como o Acordo de Parceria Trans-Pacífico (TPP) para o livre comércio, firmado entre doze países banhados pelo Oceano Pacífico. Este e muitos outros acordos do período, de cunho neoliberal, relacionaram-se diretamente a uma variedade de questões políticas e econômicas, num esforço comum de superar a Crise financeira de 2007-2008. Entretanto, "sob a TPP, as empresas têm mais direitos para processar governos que implementam regulamentos e políticas que possam impedir a acumulação de maiores lucros empresariais" (CAMPAIGN FOR PEOPLES GOALS FOR SUSTAINABLE

DEVELOPMENT, 2015, p.14). Com isso, fortalecem-se os direitos das corporações para minar a soberania dos Estados. Afinal, sob esses acordos, corporações recebem ainda mais direitos contra governos nacionais. O caso TPP serve, então, como um prelúdio do que se pode esperar das futuras agendas da ONU: “o poder crescente de empresas transnacionais para orientar e direcionar a agenda de desenvolvimento” (CAMPAIGN..., 2015, p.14).

Dessa forma, o legado da era dos ODM, apesar de uma melhoria nos padrões globais de consumo, foi na verdade mais entraves nos já minguantes orçamentos públicos e mais austeridade para as populações mais carentes. Uma das implicações desse cenário foi o fortalecimento da concepção de que os modelos tradicionais de tomada de decisão são demasiadamente rígidos e incapazes de apresentar resultados. Logo, ganha força a concepção de que a solução dos problemas globais deveria vir nos ditames mercadológicos, ou seja, de acordo com os parâmetros estabelecidos no ambiente corporativo. Neste sentido, diversos avanços do setor corporativo são realizados na direção da governança global. Dentre esses, merece destaque a “Iniciativa de Redesenho Global⁴⁴”, do FEM, por ser o mais marcante exemplo de como a elite corporativa passa a se articular nos bastidores, de modo a concretizar sua visão para o futuro da governança global. Esta e outras “empreitadas” vão direcionar os caminhos para a marginalização da tomada de decisões intergovernamentais, impondo um novo sistema de governança global.

Esses são alguns dos principais fatores que refletiriam diretamente nos avanços incrementais que a ONU realiza no período, especialmente no UNDS. Os ODM foram um teste de como adaptar a ideia original do multilateralismo – baseada num senso de objetivos comuns, responsabilidades partilhadas e ação conjunta – às novas realidades do século XXI. Afinal, a partir de 2010, já se avistavam no horizonte os indícios de um cenário de escassez de recursos na organização mundial e que o estabelecimento destes novos poderes globais resultaria na formação de “relações bilaterais” entre as economias emergentes, longe das arenas tradicionais de negociação.

Nessas circunstâncias, a ONU se encontrava sob forte pressão, não só em suas finanças, como também em sua credibilidade e relevância. Ademais, conforme pontua Silke Weinlich (2014), apesar de o financiamento tradicional AOD ter apresentado aumento nos últimos 60 anos, esta tendência está com os dias contados. Ou seja, já é esperada uma estagnação e futuro

⁴⁴ Um dos conceitos propostos pelo FEM pós-crise de 2008 foi designado como Iniciativa de Redesenho Global (GRI no inglês) e é um sistema de governança *multistakeholder* como um substituto parcial para a tomada de decisões intergovernamentais. Centrais para essas iniciativas, contrárias aos esforços para reforçar o sentido democrático da governança, são os executivos de megaempresas, não os líderes de pequenas e médias empresas, nem microempresas, que ficam de fora da tomada de decisão global e da formação das chamadas parcerias público-privadas.

declínio na AOD. Neste sentido, os ODM também representaram uma oportunidade de explorar as novas formas de financiamento, que, durante seu período vigente, acompanhou uma aceleração de quatro importantes tendências relacionadas às finanças da ONU; a descentralização das estruturas de financiamento; o declínio na fatia das agências especializadas; o aumento das contribuições não centrais, e o aumento nos financiamentos não governamentais (WEINLICH, 2014). Entre os quatro, os dois últimos merecem destaque, pois significam uma ONU cada vez mais entrelaçada às contribuições feitas por parte de instituições filantrópicas, PPPs e outros fundos criados pelo setor privado, devido às insatisfações com as formas de atuação tradicional da instituição global (WEINLICH, 2014).

No tocante à relevância da ONU, já onze anos eram passados desde o lançamento dos ODM e eles se encontravam esvaziados, mesmo entre os maiores apoiadores. Entre os seus críticos, crescia a percepção de que foram mal orientados, repetindo erros anteriores ao não desafiar o modelo econômico dominante. Além disso, desviaram a atenção de outras questões e objetivos importantes (PARR, 2016, p.4). Entusiastas do programa rebatiam, argumentando que os ODM foram, desde o início, concebidos “como metas aspiracionais [...] que elaboraram um conjunto de métricas importantes” (KANIE et al., 2017, p.6) que seriam fundamentais para medir futuros sucessos.

Independente das conflitantes opiniões, o legado dos ODM corresponde diretamente ao estabelecimento de objetivos e metas como uma estratégia de governança. Neste sentido, os ODM foram um verdadeiro sucesso de *marketing*, impactando a imagem da ONU de maneira muito positiva (SKOGMO, 2014). Este valioso impacto tornou-se uma prioridade, algo que deveria ser reforçado e aperfeiçoado na agenda que os sucederia. Caberia à Agenda 2030 potencializar a aproximação do setor privado, encarada não só como promissora, mas também como necessária, mesmo com todas as dúvidas e suspeitas que pairam sobre esse relacionamento (WEINLICH, 2014).

4.2 A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONSTRUÇÃO E CRÍTICAS

O "desenvolvimento sustentável" e a "sustentabilidade" são conceitos cujos primeiros usos populares são associados àqueles apresentados pela Brundtland Commission de 1987. Desde então, esta versão vem servindo como pedra fundamental para as Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ao longo das últimas três décadas, com destaque para o *Rio Earth Summit* de 1992, os subsequentes Rio+10 e Rio+20 e o Pacto

Global. Neste intervalo de vinte anos, o calendário de negociações para o meio ambiente cresceu em número de reuniões e participantes, entre Estados membros da ONU – que foram de 166 para 193 – e representantes da sociedade civil, da comunidade empresarial e ONGs. Juntamente com essa multiplicação de participantes, também cresceu a complexidade dos problemas globais, enquanto o modelo tradicional de multilateralismo enfrentava cada vez mais barreiras e opositores.

Segundo Kanie et al. (2017, p.9), este seria o momento ideal de uma necessária "evolução de um sistema baseado principalmente em regras para um sistema mais baseado em objetivos [...] gradualmente movidos para envolver de forma mais consciente os três ‘pilares’: ambiental, econômico e social". Ainda segundo os dois autores, a ideia de "objetivos de desenvolvimento sustentável" surgiu em setembro de 2011, sendo então incentivada por uma oficina de *brainstorming* chamada “Hakone Vision Factory: Bridging Science Policy Boundaries”, organizada pelo Earth System Governance Project e pelo International Environmental Governance Architecture Research Group em 2017. Kanie e Biernann (2017) alegam que, no princípio, não havia a noção de que estes atrairiam a atenção da ONU. Contudo, logo em sequência, o tema se tornaria central, na Rio+20 ou Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012.

Nenhuma negociação sobre a Agenda pós-2015 havia sido incentivada pelo secretariado até 2011, sob a desculpa de que isso tiraria o foco dos ODM ainda em curso. Assim, quando se dão os preparativos para o novo processo de estabelecimento dos ODS, a notícia se espalha rapidamente nos círculos das ONGs e do setor privado, já em 2012, na conclusão da Rio+20. O desenvolvimento da Agenda pós-2015 foi então ganhando espaço nos círculos da ONU, à medida que o prazo dos ODM terminava. A partir de 2012, iniciam-se os processos oficiais, envolvendo um Painel de Alto Nível (PAN) composto de 28 membros, apontados pelo Secretário Geral. O PAN foi comandado pelos presidentes da Indonésia, BamBang Yudhoyano, Liberia, Ellen Sirleaf e o primeiro-ministro do Reino Unido, David Cameron, e se encarregou de desenvolver um relatório com 12 “objetivos ilustrativos” para a Agenda pós-2015. Esse relatório foi elaborado com dados fornecidos por governos, agências da ONU e pela sociedade civil. Uniu-se, então, a outras duas iniciativas, o GTA e a UN System Task Force do Departamento de Assuntos Sociais e Econômicos (DESA) (HULME; WILKINSON, 2014, p.181).

Sob orientação do então Secretário Geral Ban Ki-moon, esses processos foram elaborados por métodos mais transparentes e inclusivos, de modo a não incorrer em dinâmicas que haviam tornado os ODM uma iniciativa de portas fechadas. Possibilitou, então, o

envolvimento para além dos participantes governamentais e organizações intergovernamentais, para ouvir a sociedade civil, as ONGs, em dois anos de levantamentos e negociações do GTA. Dessa forma, acarretou a geração de uma agenda bastante ampla, centrada nos três pilares do conceito de desenvolvimento sustentável – o econômico, o social e o ambiental. Entretanto, apesar de tamanha mobilização, o PAN articulou-se de modo a compor uma agenda pós-2015 que não fosse drasticamente diferente de sua predecessora. À vista disso, já se esperava que a agenda fruto dessa iniciativa fosse guiada de modo a manter o *business-as-usual* na ONU.

Segundo Kamau, Chase e O'Connor (2018), a principal intenção desta dinâmica “aberta” de negociações foi a de superar desconfianças de países membros desiludidos pela experiência dos ODM. As economias em desenvolvimento desconfiavam que a implementação dos ODS pudesse ser usada pelos países industrializados para impor mais restrições ao comércio ou à AOD, o que condenaria suas economias dependentes de combustíveis fósseis. Além disso, já na época, os Estados latino-americanos demonstraram posturas temerosas de que o conceito de economia verde era uma tentativa de estender os domínios do capitalismo na natureza (KAMAU; CHASEK; O'CONNOR, 2018). As negociações foram então elaboradas de modo a estabelecer metas “orientadas para a ação; concisas e fáceis de comunicar; limitadas em número; aspiracionais; global por natureza; e universalmente aplicáveis a todos os países” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, p.247), porém rejeitando o antigo “*one size fits all*”. Dessa forma, apostava no estabelecimento de um consenso entre os participantes, de que a promoção dos ODS era fundamental para o futuro da governança global do desenvolvimento sustentável.

Assim, em setembro de 2015, nas Nações Unidas, todos os 193 Estados membros adotaram formalmente o *Transformando nosso Mundo: a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030*, seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Quadro 3), com 169 metas associadas integradas e indivisíveis. Um marco histórico ambicioso, no qual “líderes mundiais comprometeram-se a uma ação comum e um esforço via uma agenda política ampla e universal” (ONU, 2015). Os ODS são apresentados ao mundo como um passo adiante no legado dos ODM, reconhecendo suas falhas e, também, que o progresso alcançado havia sido insuficiente. Além disso, buscou fomentar um entendimento que encarasse o aumento das interdependências globais e suas complexidades como uma oportunidade para “mudanças transformadoras no comportamento humano e nos sistemas de governança” (BERNSTEIN, 2017, p.215).

Quadro 3 – Os objetivos do Desenvolvimento Sustentável

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável.
3. Assegurar vidas saudáveis e promover o bem-estar para todas as idades.
4. Assegurar uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
5. Alcançar a igualdade de gênero e dar poder a todas as mulheres e meninas.
6. Assegurar a disponibilidade e o gerenciamento sustentável da água e saneamento para todos.
7. Assegurar o acesso ao saneamento e a energia, confiável, sustentável e moderno para todos.
8. Promover uma economia sustentada, inclusiva de crescimento sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
9. Construir uma infraestrutura resiliente, promover a inclusão e a industrialização sustentáveis e fomentar a inovação.
10. Reduzir a desigualdade dentro e entre países.
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e resilientes e sustentáveis.
12. Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis.
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
14. Conservar e utilizar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15. Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos recursos terrestres ecossistemas, manejar florestas de forma sustentável, combater desertificação e parada e reverter a degradação e a perda da terra perda de biodiversidade.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
17. Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 – Desenvolvimento Sustentável* (ONU, 2015).

Dessa forma, seu documento final enaltece a importância da interconexão dos objetivos, salientando que o sucesso de um depende do sucesso dos outros. Ao longo do texto final, é repetido insistentemente o “mantra” de que os “ODS buscam assegurar que ninguém ficará para trás” (KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018, p.33). Ou seja, a governança por objetivos e metas pareceu se alinhar às novas circunstâncias globais, formulando uma agenda multilateral que mudaria, de um foco da pobreza característico dos ODM, para um esforço que se dirigisse à desigualdade internacional (HULME; WILKINSON, 2014). Gerou, assim, um horizonte de otimismo, ressaltando que as parcerias seriam fomentadoras de igualdade, ao fornecer uma direção, uma base normativa, uma bússola e os pontos cardeais para o desenvolvimento sustentável e igualitário. Conforme destaca a ONU, logo no preâmbulo da Agenda para 2030:

Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás. (ONU, 2015, p.01).

Com isso, pairava no ar uma forte esperança de que os ODS conciliarão, definitivamente, visões divergentes sobre a antiga disputa desenvolvimento econômico *versus* desenvolvimento social e preservação ambiental, formando um consenso, capturando opositores e se estabelecendo como resposta *sine qua non* para as crescentes falhas sistêmicas.

Contudo os clamores por igualdade e revisão do *status quo* foram esperanças infundadas. Afinal, como destacam Hulme e Wilkinson (2014, p.187), “as grandes potências encaram um maior equilíbrio na desigualdade como um sendo risco para seu poder e riqueza atuais e futuros”. Além disso, o setor privado considera qualquer iniciativa neste sentido como fonte de mais gastos, com recursos humanos e/ou impostos. Logo, “nunca permitiriam qualquer movimentação brusca nesta direção” (HULME; WILKINSON, 2014, p.187). Isso significa que, contrariando todas as expectativas por transformação, os desdobramentos da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030 contendo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável se assemelha aos da *Declaração do Milênio* da ONU. (UNDERDAL; RAKHYUN, 2017).

Sendo assim, os ODS assim como seus predecessores os ODM são permeados por ambiguidades e controvérsias que merecem ser alvo de críticas e atento escrutínio. A seguir, busca-se, por meio da juntada de apontamentos vindos de diversos especialistas dos estudos internacionais e da ONU mais especificamente, elaborar uma análise que colabore para o entendimento dos desdobramentos da Agenda 2030 e seus possíveis impactos sobre a governança global.

4.2.1 Inconsistências

Algumas das controvérsias vinculadas nos ODS são amplamente reconhecidas, mesmo entre seus defensores. Como expõe o pensador de viés institucionalista Oran Young, cujo trabalho concentra-se no papel dos atores não estatais. Segundo a autora, inicialmente, “não há uma definição sobre o significado do próprio desenvolvimento sustentável no nível operacional” (YOUNG, 2017, p.45). Como completam, Arild Underdal e Kim Rakhyun

(2017, p.249), professores de ciências políticas e governança ambiental global, respectivamente: “a muito citada versão Brundtland permite várias interpretações, porém não define suas implicações”.

Underdal e Rakhyun (2017, p.250), quando analisam os ODS, ainda trazem as seguintes reflexões: o próprio aumento do número de metas de 8, nos ODM, para 17 “compromete a capacidade dos ODS em fornecer prioridades claras”; existe um grande risco de deslocamentos/transferência⁴⁵ de problemas ambientais; as próprias metas são projetadas “com base no pensamento funcionalista que guia a ONU” (UNDERDAL; RAKHYUN, 2017, p. 252); e o fato de a maioria das metas pertencer ou ao grupo do desenvolvimento humano (Objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 16 e 17) ou ao de proteção ambiental (Objetivos 13, 14 e 15), “com relativamente poucas que poderiam ser vistas como transversais aos dois domínios políticos” (Objetivos 6, 7 e 12) (UNDERDAL; RAKHYUN, 2017, p.253). Cumpre, então, observar com atenção tais argumentos, pois tornam o documento inadequado diante de sua proposta central de conciliar o direito ao desenvolvimento e os direitos da natureza.

Estas críticas acerca da contradição e inconsistência dos objetivos se alinham as de outros autores. Entre eles, estão Viktoria Spaiser, Shyam Ranganathan, Ranjula Bali Swain e David J. T. Sumpter que, utilizando modelos de sistemas dinâmicos, demonstram analiticamente estas inconsistências (SPAISER et al., 2016). Os autores partem das preocupações levantadas pelo Conselho Internacional de Ciência (ICSU no inglês), que, após revisão das propostas da Agenda 2030, criticou sua estrutura como um todo por não ser internamente consistente e cujo resultado pode não ser sustentável. Todavia o grupo de pensadores (SPAISER et al., 2016), em artigo para a *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, vai mais além, buscando fornecer provas empíricas para essas preocupações.

Para tanto, compilaram um extenso conjunto de dados de uma série de países, originários de organizações e instituições internacionais, como o Banco Mundial, em um projeto intitulado “CIRI Dados sobre os Direitos Humanos”, da Casa da Liberdade e da Fundação Patrimônio/*The Wall Street Journal*, de modo a testar e quantificar a (in)consistência dos ODS. Em seguida, utilizaram modelos matemáticos, ou modelos de sistemas dinâmicos, buscando compreender as potencialidades do desenvolvimento sustentável baseados nos três pilares centrais dos ODS: acabar com a pobreza, garantir a inclusão socioeconômica e proteger o meio ambiente.

⁴⁵ O deslocamento/transferência de problemas ambientais ocorre quando medidas especificamente concebidas para a proteção ambiental resultam em uma transferência de danos ou perigos de uma área para outra.

Os resultados demonstraram que o pilar "Fim da Pobreza" aparece como uma construção latente válida, ou seja, possui bons e mais sólidos indicadores, enquanto o pilar "Inclusão Social" é muito vago, dificultando sua utilização prática. Isso se dá devido a indicadores-chave deste pilar, como "Educação", possuírem uma construção muito boa enquanto outros, como o Coeficiente GINI⁴⁶, serem insuficientes e permeados de incongruências. No caso do terceiro pilar, "Proteger o meio ambiente", identificam que é "particularmente mal definido e incoerente, havendo apenas uma relação fraca entre os vários indicadores ambientais" (SPAISER et al., 2016, p.4). Por fim, os autores conseguiram demonstrar que alguns objetivos ambientais – conter a emissão de CO₂, proteger as terras e proteger o mar – caminham em direções opostas e que seus indicadores geram conflitos entre o desenvolvimento clássico proposto na agenda e a sustentabilidade verdadeiramente ecológica.

4.2.2 Mercantilização

É preciso ressaltar que tal inconsistência "esquizofrênica" identificada entre os ODS, assim como nas propostas de como alcançá-los, se dissipam quando observamos seu foco na proteção e obtenção de interesses bem específicos. Isto é, por mais que a agenda seja repleta de entendimentos destoantes e problemáticos, sua estrutura é bastante consistente às abordagens políticas neoliberais do desenvolvimento. Tal afirmação se baseia nas formulações de Heloise Weber (2014), em suas análises críticas ao desenvolvimento e à teoria da modernização. Segundo a autora, a ampla utilização do termo "acesso ao mercado" vai naturalizando a disponibilização dos bens ou serviços comuns através do mercado, conforme se observa no texto do objetivo de número 17, que almeja fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável":

Concretizar a implementação oportuna de acesso a mercados livres de cotas e taxas, de forma duradoura, para todos os países menos desenvolvidos, de acordo com as decisões da OMC, inclusive por meio de garantias de que as

⁴⁶ O índice de Gini é uma das medidas de desigualdade de renda mais comumente utilizadas nos debates e relatórios de governança global. Ele varia entre 0 e 100, onde 0 indica que a renda é compartilhada igualmente entre todas as pessoas e 100 indica a situação extrema em que uma pessoa, ou pequeno grupo, é responsável por grande parte ou até toda a renda de um enquadramento específico. Este índice é utilizado no contexto dos ODS para medir as quedas na desigualdade de renda entre os países. Contudo relatórios da própria ONU demonstram que, mesmo havendo quedas, os níveis de desigualdade têm permanecido altos (110 REDUCE INEQUALITIES. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/goal-10/>. Acesso em: 15 out. 2021).

regras de origem preferenciais aplicáveis às importações provenientes de países menos desenvolvidos sejam transparentes e simples, e contribuam para facilitar o acesso ao mercado. (ONU, 2015, p.38).

Weber, em um texto de 2014, já apontava este alinhamento do discurso central dos ODS com a linguagem neoliberal, na ideia de que os bens e serviços públicos podem e devem ser concebidos como *commodities*. Em outras palavras, de acordo com a capacidade do sujeito de pagar por eles.

Dessa forma, a agenda que se apresenta como formulada com “uma visão extremamente ambiciosa e transformadora” (ONU, 2015) avança velhas e conhecidas políticas e estratégias de desenvolvimento, como a desregulamentação estatal e a liberalização do comércio. Entre essas, estão a iniciativa do Documento de Estratégia de Redução da Pobreza do BM e do FMI e a Agenda de Desenvolvimento de Doha, da OMC. Nos documentos da Agenda pós-2015 estão explícitas suas ligações estreitas com os objetivos políticos dessas instituições. Logo, a conclusão do cronograma de compromissos da OMC vigora como um dos objetivos centrais dos ODS, uma condicionante para se atingir todos os outros objetivos. Além disso, Weber alerta para as diversas formas pelas quais os ODS vêm buscando legitimar o direito comercial como princípio ordenador do desenvolvimento, no qual significativa importância passa a ser atribuída às grandes corporações empresariais (WEBER, 2017).

Por fim, a autora também se posiciona acerca do teor ideológico desta linguagem do "acesso ao mercado". Como já alertavam outros pensadores, como Samir Amin (2006) e Philip McMichael (2016), tal linguagem tem o poder de se apresentar como incontestável: quem iria se opor a alguém ter "acesso" a alimentos, saúde, educação? Entretanto, como afere Weber (2014, p.131), esta linguagem é “enfaticamente diferente de conceber e garantir tais bens públicos como um direito fundamental”. Afinal, a implantação da Agenda 2030 teria também implicações políticas preocupantes no sentido de fortalecer “mecanismos de governança destinados a disciplinar aqueles que lutam por esses direitos” (WEBER, 2014, p.132). Este é o caso dos grupos de mulheres nos países periféricos que vêm defendendo a necessidade de revisão das abordagens atuais que estão agravando a pobreza e a desigualdade. Esses movimentos reafirmam as preocupações com a aplicação das restrições de patentes no acesso a alimentos, medicamentos e tecnologias de saúde impostas justamente pelo Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) da OMC, que são veementemente defendidas pelos ODS (PARR, 2016, p.6).

4.2.3 Comodificação

As lutas de movimentos sociais – ambientalista, feminista, por segurança alimentar, etc. – são especialmente preocupantes para o *status quo*, pois expõem as contradições do desenvolvimento neoliberal e clamam por alternativas mais justas. Para esses grupos, a busca por direitos tem sido uma estratégia fundamental, seja por meio de luta aberta ou formas cotidianas de resistência. Nessa perspectiva, é possível identificar nos ODS uma contribuição, voluntária ou não, para com a negação, não apenas de direitos fundamentais, mas também dos meios pelos quais movimentos subalternizados podem perseguir e realizar seus direitos. Afinal, não é rara a categorização de tais movimentos de resistência como sendo um risco, como "violadores da paz" ou pondo em perigo a ordem social. Logo, objetivos como o de nº16 – “ter sociedades pacíficas e não violentas”, ou o de nº4 para a “implementação de políticas educacionais de uma cultura de não violência”, podem facilmente fortalecer “esquemas cínicos” de policiamento e a securitização a serviço de uma ideologia política particular (WEBER, 2014, p.135), tão recorrente no capitalismo contemporâneo.

Além disso, existem preocupações para com a incompatibilidade potencial dos ODS, especificamente entre suas propostas para conciliar a justiça socioeconômica e a justiça ambiental. Kalpana Wilson (2017) é uma das vozes engajadas em demonstrar que, mesmo bem-intencionados na retórica, objetivos como o de nº4, para “alcançar a igualdade de gênero”, ou o de nº10, para a “redução da desigualdade gênero, raça, etnia, etc.”, falham já na formulação, pois são “elaborados com base em questões populacionais invocadas no contexto dos discursos neo-malthusianos que relacionam migração, mudança climática e conflito” (WILSON, 2017, p.433). Nesse sentido, outro argumento de Wilson ganha destaque quando, ao analisar as políticas populacionais contemporâneas, percebe que não representam apenas “uma cortina de fumaça discursiva para os impactos destrutivos do capital global”, pois, afinal,

[...] embora o nome de Thomas Malthus tenha se tornado sinônimo de teorias de "superpopulação", seu principal legado tem sido fornecer "um argumento duradouro para a prevenção de mudanças sociais e econômicas", sugerindo que a pobreza associada ao desenvolvimento capitalista é uma consequência inevitável do aumento da população, e não da lógica da acumulação de capital. Dessa forma, o discurso populacional no contexto das ODS ao mesmo tempo, ao reforçar a distinção entre o mundo em desenvolvimento como o objeto perene das intervenções para o desenvolvimento, e o mundo "desenvolvido", cuja segurança deve ser salvaguardada por essas intervenções. (WILSON, 2017, p.437).

As intervenções supracitadas são consideradas preocupantemente "verticais", uma tendência que acompanha o avanço de fundações, como a Bill e Melinda Gates, nas políticas de saúde global. Com a abertura da ONU para novos atores, essas fundações e as corporações por trás delas encontram nos ODS a chance não só de participar da tomada de decisões, mas de estar entre os decisores, como deixam bem claro em ocasiões como o Fórum Chevron para o Desenvolvimento⁴⁷.

Todavia estas grandes fundações estariam interessadas na posição de decisores, não somente visando a utilizar a nova agenda para desviar a atenção da responsabilidade do capital pela pobreza global, pela mudança climática, pelas crises alimentares ou apenas para o aumento dos lucros da indústria farmacêutica. Para Wilson (2017, p.445), no centro da estratégia do retorno das teorias populacionais, estariam a “intensificação da exploração do trabalho feminino seja para com as responsabilidades domésticas, sempre e cada vez mais feminizadas, e a inserção cada vez maior dessas mulheres às cadeias de valor globais dominadas por corporações transnacionais”.

Sendo assim, a ênfase renovada nas preocupações acerca do crescimento da população, na era dos ODS, não só se baseia na valorização diferencial racial e genderizada das vidas e a amplia, bem como dá legitimidade e fôlego para uma nova fase de depredação pelo capital corporativo. Percebe-se, então, que se trata de formas relacionais de exploração, a comodificação das populações “não relevantes”, das mulheres e daqueles a quem Helen Kopnina vai chamar de vítimas não humanas da insustentabilidade (KOPNINA, 2015): Desse ponto de vista, Kopnina (2015) vai chamar a atenção para as relações entre a comodificação de todos os seres vivos, humanos e não humanos, em uma análise sobre a justiça social e a justiça ecológica, ou justiça entre espécies. A autora compreende que o discurso central dos ODS, da mercantilização das soluções, para o combate seja à mudança climática ou à perda de biodiversidade, é um grande fracasso. Afinal, são inúmeras as evidências de que tais soluções “comodificadas” não têm ajudado na redução nem das emissões de carbono, nem da desigualdade social, nem da perda de biodiversidade, pelo contrário, estes três em realidade aumentaram.

Assim, uma das principais razões para o fracasso desses programas de proteção da natureza pela comodificação residiria no fato de serem fundamentalmente antropocêntricos.

⁴⁷ O *Chevron Forum on Development* foi um painel de discussão sobre o papel das empresas e do setor privado na elaboração e realização da agenda de desenvolvimento global pós-2015. Os membros do painel discutiram a necessidade dos próximos objetivos da ONU de se concentrar na melhoria do ambiente empresarial e na criação de condições para o crescimento econômico, particularmente através da incorporação da liderança do setor privado (CHEVRON Forum on Development. Disponível em: <https://youtu.be/TqJckyhmF0A>. Acesso em: 13 nov.2021).

Ou seja, programas destinados, por exemplo, a prevenir, controlar ou eliminar os gases do efeito estufa ou a melhorar a saúde do planeta, que se alicerçam em esquemas e medidas de conservação do bem-estar da humanidade. Além disso, quando beneficia a população humana, é muito comum que o faça com base em interesses econômicos de curto prazo recorrentemente colocados à frente da proteção do meio ambiente. Logo, são programas elaborados por *experts* que tomam a epistemologia economicista como base, colocando a utilidade, o benefício, a produtividade, acima de todo resto, ignorando ou negligenciando que a utilidade é, na maioria dos casos, algo contingente e que seus benefícios nunca são universais.

Portanto a atual formulação dos ODS e seu *modus operandi* na busca da saúde, bem-estar, direitos humanos, combate à pobreza e prevenção de doenças têm a aparência de ser uma iniciativa nobre. Entretanto suas proposições revelam-se míopes, uma vez que, apenas “resolver” a pobreza, assegurando que todos sejam parte da economia global de modelo neoliberal, só vai exacerbar os desafios atuais. Isto é, conforme argumenta Kopnina (2015), ao seguir suas prerrogativas, objetivos como o de nº 15, "deter a perda da biodiversidade", assim como outros objetivos formulados dentro da mesma área temática, ao se estruturarem em termos antropocêntricos como o da "gestão" e do "uso sustentável" dos recursos naturais, tornam-se preocupantemente perigosos ou praticamente impossíveis. Esses argumentos lançam, então, um prognóstico sombrio de que, num futuro definido pelo controle da ciência e do capital, no qual se teria, então, uma sociedade "sustentável", baseada no mercado, porém, “estabelecida em um planeta completamente sem natureza” (KOPNINA, 2015, p. 4).

4.2.4 Implementação

A escala e a ambição da nova Agenda exigem uma parceria global revitalizada para garantir a sua execução. [...] Esta parceria irá trabalhar em um espírito de solidariedade global, [...] Ele facilitará um engajamento global intensivo em apoio à implementação de todos os Objetivos e metas, reunindo governos, setor privado, sociedade civil, o Sistema das Nações Unidas e outros atores e mobilizando todos os recursos disponíveis. (ONU, 2015, p.13).

Esse trecho retirado do texto final da Declaração aborda outro tópico de relevância quando se examinam os ODS. Como serão implementadas as suas propostas? Os questionamentos acerca dos meios de implementação dos “ambiciosos” objetivos são alvo de diversas discussões entre os estudiosos do Sistema ONU. Por meio das observações nelas

contidas, será possível arrematar as inconsistências e contradições reveladas até aqui, de modo a compreender melhor essa virada para uma “governança por objetivos” na ONU. Uma virada marcada por grandes mudanças tanto no conteúdo quanto nos processos multilaterais.

De início, é necessário ressaltar que, apesar de todas estas inconsciências e contradições, existem, também, modelos analíticos que identificam fatores nos ODS que podem “contribuir para o desenvolvimento socioeconômico (incentivo a programas de saúde) e sobre a sustentabilidade manual e ecológica (energia renovável)” (SPAISER et al., 2016, p.12). Tudo dependeria de um sistema mais rígido de governança, verdadeiramente democrático e com leis claras sobre infrações aos direitos humanos e ambientais, como ocorre, por exemplo, na Bolívia o primeiro país a aprovar uma legislação nacional que reconhece os direitos da natureza em 2010 (SPAISER et al., 2016).

Infelizmente, este parece não ser o caso dos ODS, que surgem não como um tratado bem definido para o desenvolvimento das nações, mas como uma lista de metas em uma agenda de viés empresarial, não vinculativa, voluntária e hiperflexível. Sendo assim, a declaração é, reconhecidamente, pouco integrada em um Sistema ONU muito complexo e fragmentado, o que implica uma agenda que possui fraca estrutura institucional. Afinal, sua atuação é centralizada na Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CDS), ainda um órgão subordinado ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e ao incipiente Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável (HLPF)⁴⁸, “que não é um órgão de implementação e tem pouca autoridade e recursos para apoiar diretamente os ODS, exigindo a adesão e o financiamento por um grande número de outros atores e instituições” (KANIE et al., 2017, p.7), ou seja, intencionalmente fraco e pouco unificado. Entretanto, como vem elucidando Harris Gleckman, não é de se admirar que este modelo seja intencionalmente elaborado assim, visto que “é ainda mais fácil para os interesses próprios e preocupações comerciais, no curto prazo, prosperar em uma arena ambiental internacional fragmentada” (GLECKMAN, 2004, p.211) e, conseqüentemente, torna-se mais difícil que se imponha “um sistema ambiental internacional equilibrado” (GLECKMAN, 2004, p.211) ou mais severo contra infrações.

Assim sendo, é possível concordar apenas em parte, com as propostas de Martin S. Edwards e Sthelyn Romero, que percebem objetivos tal qual o nº16, das “Parcerias e Meios

⁴⁸ A HLPF é a principal plataforma das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável e tem um papel central no acompanhamento e revisão da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em nível global. A Resolução 70/299 da Assembleia Geral fornece mais orientações sobre o acompanhamento e revisão da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (HIGH-Level Political Forum [HLPF] New York, July, 2022. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>. Acesso em: 13 jul. 2021).

de Implementação”, como sendo “inovações importantes com potencial a longo prazo” (EDWARDS; ROMERO, 2014, p.141). Esses autores fazem parte de um time de especialistas que consideram os ODS como viabilizadores das tão debatidas reformas de muitas instituições da ONU. Acreditam que, ao reafirmar a importância da “boa governança” como um objetivo aspiracional no sistema da ONU, dar-se-ia continuidade ao impulso otimista cosmopolita da Declaração do Milênio. Eles argumentam que essa importância não havia sido substantiva, pois não havia um objetivo autônomo de governança nos ODM. Porém tais objetivos também serviram para afastar os antigos fantasmas dos “arranjos estruturais” e “condicionantes”.

À vista dos Estudos Críticos da Globalização, é impossível compartilhar integralmente de tamanho otimismo. De fato, os ODS trazem implicações consideráveis à governança global. Porém seu potencial se volta para o aprofundamento de macrotendências, como a da transnacionalização e da privatização na cooperação internacional, reflexo claro do crescente desequilíbrio de poder na governança global que vem acelerando nas últimas décadas. Tal desequilíbrio vem definindo a passagem de um sistema que era principalmente orientado pelo Estado para um sistema que é cada vez mais orientado pelo mercado.

De acordo com Gleckman (2004, p.203), “uma das funções da governança é estabelecer regras para neutralizar as imperfeições em um mercado e garantir que preocupações públicas legítimas sejam incorporadas adequadamente nas operações do mercado”. Mesmo em autores liberais, como Robert Keohane, argumentam que os acordos de governança deviam ser “avaliados por meio de um conjunto de padrões derivados da democracia liberal, tais como transparência, justiça e responsabilidade” (KEOHANE, 2011, p.100). Entretanto, este modelo de governança fragmentada da Agenda 2030, impulsionada de acordo com os interesses das megacorporações transnacionais, consolida seu poder adquirido e legitima a busca dos lucros acima dos interesses humanos. Logo, têm implicações perturbadoras, justamente para a democracia e para a responsabilização, com impactos especialmente para as comunidades mais fragilizadas e afetadas pelas violações dos direitos humanos por essas mesmas empresas.

A Agenda se constitui, portanto, de “elementos epistemológicos, hegemônicos e ideológicos [...] e se torna um mero debate técnico sobre o estabelecimento de indicadores e objetivos, e a medição dos resultados” (MEDIAVILLA; GARCÍA-ARIAS, 2019, p.4). Dado isso, é oportuna uma observação adequada de suas propostas e de sua implementação, visto que outra tendência preocupante que a Agenda aprofunda é a da transformação da organização multilateral numa grande empreiteira de PPPs. Neste sentido, como já destacaram Aragão e Santos Neto (2015, [n.p.]):

As Nações Unidas (ONU), suas agências e seus fundos, fizeram duas escolhas que se complementam: por um lado, cederam ao discurso de que a globalização do capital representa um avanço para a humanidade e de que os efeitos colaterais de tal processo deveriam ser enfrentados com a ajuda das OIs; por outro lado, incrementaram a cooperação com as empresas transnacionais e o financiamento de suas atividades pelo setor privado. Evidencia-se, assim, a disseminação da tese de que políticas de desenvolvimento para serem executadas do âmbito local ao âmbito global dependem de parcerias público-privadas.

Como observado anteriormente, as PPPs globais para o desenvolvimento sustentável já vinham sendo enquadradas como os novos instrumentos que podem aumentar as credenciais democráticas, a eficácia e a legitimidade da ONU desde a fundação do Pacto Global no ano 2000. Afinal, a contar desse marco, é comum aos relatórios das principais OIs, enfatizar a importância das parcerias para o futuro do desenvolvimento sustentável, com especial distinção ao protagonismo do setor privado neste futuro. Assim, no âmbito não só do ODS, como o nº16, mas permeando todos, as PPPs são apresentadas como “fundamentais para a concretização da Agenda [...] cumprida no âmbito de uma parceria global revitalizada” (ONU, 2015).

Karin Bäckstrand vem empenhando esforços no acompanhamento dos registros (baixos), na legitimidade e na eficácia dessas parcerias. Segundo a autora, em artigo realizado em parceria com Mikael Kylsäter, em que revisitam os acordos de parcerias multilaterais mais importantes no âmbito da ONU, desde a Cúpula Mundial de 2002, até a Rio+20 de 2012, esta virada da ONU ao longo dos últimos anos para o modelo de parceria na verdade “pode ser concebida como uma estratégia de legitimação [...] entre vários círculos sociais além dos Estados, como a sociedade civil, os atores do mercado e o público” (BÄCKSTRAND; KYLSÄTER, 2014, p.333).

Ao analisar as PPPs, os autores se depararam com uma enorme ausência, obsolescência ou incompletude das informações acerca de sua eficácia. Além disso, o intuito genuíno para com as questões ambientais é muitas vezes deixado em segundo plano. Como se justifica, então, seu rótulo de “melhor” mecanismo para a defesa dos mais fragilizados ou do meio ambiente? Tudo indica para as incisivas campanhas em defesa das PPPs como o mecanismo de governança global e multilateralismo do futuro, no qual as negociações interestaduais são enriquecidas pelo envolvimento de uma rede de atores estatais e não estatais. Porém essas considerações parecem ignorar o fato de que atores mais poderosos conseguem facilmente excluir outros atores e suas pautas da tomada de decisões.

As pesquisas também demonstram que a maioria das PPPs (86%) lidam com o a “definição de agendas”, não tanto com a implementação delas. Ademais, o período (seis anos) analisado por Bäckstrand e Kylsäter (2014) é relativamente curto para esperar um impacto significativo no sistema de governança multilateral das questões ambientais. Contudo suas descobertas evidenciam que a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável e seu sucessor Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável utilizam-se dessa dinâmica de modo a legitimar o envolvimento da ONU com o setor privado e com as grandes ONGs transnacionais. Esta é uma das formas pelas quais o setor empresarial vai galgando ditar o futuro da ajuda internacional e da solução de problemas globais, em concordância com o movimento da RSC. Por meio desse discurso, as corporações passam a se apresentar não apenas como entidades com fins lucrativos, mas como atores socialmente responsáveis, desde que esta responsabilidade seja à sua maneira, flexível, voluntária, orientada para o mercado e sem um sistema forte de responsabilização. Ou seja, cada vez mais as corporações se apresentam não apenas como entidades corporativas, mas como cidadãos globais, devendo, portanto, ser integradas à governança e à tomada de decisões.

Contudo esse reposicionamento vem demonstrando possuir repercussões perigosas. Um dos exemplos mais evidentes está relacionado à questão do interesse público nas parcerias público-privadas para o fornecimento de água. Historicamente, garantir as quantidades de água adequadas, é uma função pública ou municipal. A qualidade da água é uma questão de saúde e segurança. Quando às PPPs se desenvolvem nessa área, o lado corporativo da parceria automaticamente adiciona um interesse a esses propósitos: o do retorno sobre o investimento. Meera Karunanathan escreve sobre essa questão, enfatizando os riscos relacionados à participação do setor privado e ao financiamento privado na água e no saneamento. Em uma de suas colaborações para o TNI, a autora traz uma carta do Movimento Global pela Justiça da Água, combatendo a tentativa de privatização da água por parte do Banco Mundial por meio da Agenda 2030 da ONU e dos ODS (KARUNANANTHAN, 2016). Esses grupos vêm clamando que a ONU reoriente sua posição, de modo a protegê-los da utilização desse serviço básico na acumulação de riqueza privada, no contexto da crise mundial da água.

Logo, como já alertavam arautos críticos do ambientalismo de mercado e membros de movimentos sociais em muitos países em desenvolvimento, as PPPs – ao fomentar a máxima flexibilidade, a "autorregulamentação", os padrões voluntários, sistemas de certificação autofinanciados – conduzem na verdade a uma maior privatização das políticas socioambientais (ADAMS, 2018) e, conseqüentemente, ao *greenwashing* e ao aprofundamento do recuo do Estado de suas funções primordiais. Isso se relaciona a outra

problemática das PPPs que permeia toda essa governança por objetivos da Agenda pós-2015: o fato de ela reproduzir o avanço da proteção privada (individual) em detrimento da proteção pública (coletiva). Conforme argumenta Bissio (2014), nesse momento em que as somas de ODA vêm sendo reduzidas, a ideia de uma ONU baseada nas PPPs emergir nas bases da filantropia corporativa se naturaliza, sendo vista como bastante razoável. Com isso, o autor também alerta para os riscos dessa tendência ser na verdade uma armadilha, resultando na utilização da já escassa AOD para cobrir os riscos de investimentos privados (BISSIO, 2014), dando mais chances para que as grandes empresas lucrem com o livre acesso aos fundos AOD. Portanto a Agenda 2030 aprofunda dinâmicas predatórias neoliberais, que socializam os riscos e privatizam os ganhos. Uma vez que, com a desculpa de alavancar os volumes de financiamento, corporações teriam acesso direto aos benefícios dos financiamentos, alocados nos países receptores, usurpando as oportunidades dos negócios locais de pequeno e médio porte (BISSIO, 2014).

Em síntese, embora os acordos e parcerias tenham dado à ONU um novo papel, um novo fôlego de legitimidade no século XXI, “também constituem um grande risco, trazendo um modelo de governança cuja legitimidade não se dá de maneira estável e durável” (BÄCKSTRAND; KYLSÄTER, 2014), visto que é pouco provável que levem à realização das metas dos ODS, especialmente as que prometem uma maior igualdade social por meio da prosperidade econômica. Incorrem, sim, no risco de causar uma maior disseminação de padrões de produção e consumo insustentáveis, do acúmulo econômico desproporcional, de uma maior objetificação utilitarista do meio ambiente e seus elementos e do já grave deslocamento populacional forçado.

Sendo assim, as considerações acima citadas revelam que o objetivo central dos ODS parecer ser o de assegurar a preservação de instituições tradicionais. Uma vez que, conforme argumenta Roberto Bissio (2014), no século XXI, a ONU, mesmo estando no centro das políticas globais para o desenvolvimento, se torna menos importante. Em outras palavras, ela passou a exercer o papel de palco para o debate, não mais de uma liderança, assumindo uma postura gerencial sênior – coordenar, mais que liderar – acarretando numa parcial falha de qualquer parte do sistema ONU de se renovar. Em última instância, suas diretrizes ainda caminham na mesma direção das instituições financeiras internacionais (IFIS), hegemonicamente liberais. Dessa forma, o crescimento econômico figura, proeminentemente, numa agenda tecnocêntrica, na qual o sistema ONU tem feito relativamente pouco na promoção de orientações claras e igualitárias para um verdadeiro desenvolvimento sustentável.

4.2.5 Formatação

Os ODS são reflexos do “poder financeiro de uma elite corporativa transnacional que usa seu poder econômico para exercer influência política e controlar os Estados” (ROBINSON, 2020, p.1). Eles são fruto da concentração sem precedentes de capital em nível global. Concentração que, nos últimos anos, se voltou para a financeirização selvagem no cassino global. Isso levou ao desvio de orçamentos públicos “para a guerra e para a extensão dos sistemas de controle social e repressão para sustentar o acúmulo e conter a rebelião real ou potencial dos pobres e dos marginalizados” (ROBINSON, 2018, p.1).

Essas preocupações ganham força ante a notória ampliação da capacidade da marca ONU ser apropriada por cada vez mais “apostadores” desse cassino. Conforme descreve o artigo de Harris Gleckman, membro sênior do Centro de Governança e Sustentabilidade da Universidade de Massachusetts, também para o Transnational Institute (TNI):

[...] nas reuniões do sistema da ONU, as empresas transnacionais tornaram-se os maiores atores. Participam em sessões de parceria público-privada bem frequentadas na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, no Conselho de Direitos Humanos e no HLPF, o órgão-chave para o seguimento dos ODS. Estas novas ligações permitem às empresas afirmarem que estão trabalhando com a ONU – embora sem supervisão intergovernamental [...] podem também influenciar o secretariado da ONU para enquadrar soluções para problemas globais de formas sensíveis à lógica empresarial, não necessariamente centradas nas expectativas governamentais ou na necessidade de conduzir o mundo para reformas sistêmicas [...] evidentemente, os interesses das empresas variam. Para algumas empresas orientadas para o consumidor, o seu papel acrescido nas operações da ONU é uma oportunidade de assegurar um papel na criação de um mercado global de sustentabilidade para um produto ou serviço específico. Para outras multinacionais, particularmente as afiliadas ao FEM, é uma oportunidade, após os choques da crise financeira de 2008, de relegitimar o mercado globalizado [...]. (GLECKMAN, 2019, [n.p.]).

Ou seja, as elites corporativas transnacionais se voltaram para a possibilidade de regenerar a economia global e evitar novas crises no estabelecimento de um "capitalismo verde". Tem-se, assim, um *re-branding* que pode, eventualmente, compensar temporariamente a crise, enquanto legitima o mercado globalizado. Atualmente, são corriqueiros os esforços de grandes corporações poluidoras, como a Shell e a Cargill, refletidos em milionárias manobras publicitárias concebidas para dar uma imagem verde à sua imagem corporativa. Porém, como alerta Oscar Reyes, outro pesquisador do TNI, tais ações

[...] tendem a ser flexíveis e não específicas na definição da escala da sua ação – expressando aspirações de redução de emissões, ou anunciando programas que atingem milhões de dólares que soam impressionantes em comunicados de imprensa, mas que são anulados pelo impacto real das operações da empresa. (REYES, 2016, p.74).

Os próprios ODS estão presentes em diversas peças midiáticas que figuram nas mais diversas campanhas publicitárias das redes sociais. Isso vem possibilitando a transformação destes que eram valores globais, acertados intergovernamentalmente, para com os moldes da *epistème* mercadológica, chegando até a ser rebatizados como Objetivos Globais (GGs)⁴⁹. Como reporta Barbara Adams, analista política sênior no *Global Policy Forum* (GPF), em artigo de 2015, o que vem ocorrendo é a transformação dos ODS “públicos” em Objetivos Globais privados, “que leva ao desaparecimento do desenvolvimento sustentável” (ADAMS, 2015). Por essa lógica, até mesmo os direitos autorais e a identidade visual dos ODS são bens privados, pertencendo ao Projeto Todos, uma empresa privada incorporada e registrada em Londres.

Dessa forma, os objetivos podem ser constantemente formatados, como nos casos em que o ODS 12, por exemplo, sobre "padrões de consumo e produção sustentáveis", muda para "consumo e produção responsáveis", o ODS 16, que originalmente pede “instituições eficazes”, muda para "instituições fortes". Com isso, é possível que as corporações reformulem princípios globais que foram acordados pelos governos, para satisfazer as suas próprias preocupações. A lista de distorções é variada, comprometimentos com a implementação de objetivos como o de nº7, para “assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos” (ONU, 2015), visto que, dos cinco tópicos-chave que integram esta meta sobre as necessidades energéticas globais, um é recorrentemente deixado de lado pelas CTNs líderes de energia: o tópico que demanda que esta energia tenha preço acessível.

Esta fácil edição e formatação dos objetivos demonstra a facilidade com que a Agenda é adaptada ao *business-as-usual*. Tal *modus operandi* vem sendo constantemente criticado por seu aprofundamento acrítico da atuação do setor privado na governança global, grandes corporações em especial. Afinal, os ODS “privilegiam as parcerias com grandes corporações” (BISSIO, 2014, p.209) e, conseqüentemente, negligenciam as pequenas e médias empresas,

⁴⁹ O *site Global Goals* identifica Aviva, Getty Images, Pearson, Sawa, Standard Chartered e Unilever como "Parceiros Fundadores". Cerca de 60 outras corporações e mídia são identificadas como "parceiros de entrega" enquanto 22 instituições são listadas como ONGs e fundações. A Fundação Bill e Melinda Gates e a Fundação da ONU são as únicas fundações dessa lista, que inclui muitas ONGs internacionais bem conhecidas (como Oxfam, Anistia e Save the Children) juntamente com agências proeminentes da ONU (por exemplo, PNUD)

que são a chave para o desenvolvimento. Assim sendo, a maior oportunidade que os ODS ofereciam, ao “diferenciar o estabelecimento de objetivos da elaboração de regras como estratégias distintas de governança” (YOUNG, 2017, p.49), não traz reformas substantivas à governança global em áreas de grande importância como no comércio, as mudanças climáticas, ou para alívio da desigualdade, visto que, assim como nos ODM, o foco maior parece estar mais em divulgar os ODS, do que em como atingi-los (YOUNG, 2017).

Figura 2 – Logotipos ODS



Fonte: Disponível em <https://www.globalgoals.org/resources>

4.3 MULTISTAKEHOLDERISMO

Apesar de não trazer as mudanças substantivas necessárias para combater as múltiplas crises, é impossível deixar de reconhecer que os ODS contêm contribuições, ainda que mais modestas do que nos ODM, para o futuro do multilateralismo na ONU. Segundo Hulme e Wilkinson (2014, p.191), os ODS aprofundam a transformação da organização mundial em “um local de debate mais do que uma influenciadora dos conteúdos dos acordos. Isso se dá principalmente pelo emergir de novos poderes e pela incapacidade do próprio secretariado”.

Logo, esse empenho em fomentar a múltipla participação se caracteriza uma guinada que se desenrola nos últimos anos na governança global, do multilateralismo rumo a um chamado “multistakeholderismo”, movimento este que acompanha uma crescente compreensão acerca de como devem ser negociadas e geridas questões globais e regionais no futuro. Agora estas não mais devem ser reservadas a diplomatas e especialistas internacionais, por meio de arranjos institucionais formais e instrumentos legais. Seu novo escopo deve abranger uma multidão de novos atores da sociedade civil e do setor privado. Como explica Harris Gleckman, em seu trabalho dedicado ao mapeamento da evolução desse modelo de governança:

O multistakeholderismo é um arranjo organizacional e institucional diferente do sistema de governança internacional estabelecido no fim da Primeira Guerra Mundial ou da Segunda Guerra Mundial. A Governança global multiparticipativa é baseada em uma alocação diferente de poder e uma concepção diferente de democracia. No multilateralismo, os governos, como representantes de seus cidadãos, tomam as decisões finais sobre questões globais e dirigem-se às organizações para implementar essas decisões. No multistakeholderismo, os "interessados" tornam-se os atores centrais. A tomada de decisões e a implementação dessas decisões globais são frequentemente desconectadas da esfera das decisões intergovernamentais. (GLECKMAN, 2018, p. xii).

Dessa forma, a governança *multistakeholder* ou “multiparticipativa” vem sendo proposta como o melhor caminho a seguir para a solução das múltiplas crises do novo século. Fortalecida na percepção ou crença de alguns líderes da sociedade civil e dos governos, frustrados com o multilateralismo tradicional do sistema da ONU, logo esta “nova” governança é vista como uma alternativa bastante atraente. Porém ainda é incerto o que isso representa para a democracia, a responsabilidade e o Estado de direito. São muitas as vozes em setores-chave, como da saúde, alimentação, educação, povos tradicionais e movimentos de alta tecnologia, preocupados com o avanço desta iniciativa.

Afinal, este modelo é orientado para a concretização de uma visão particular para o futuro dos arranjos internacionais e regionais de ajuda e regulação, a visão das corporações e outras elites globais. Logo, representaria o principal mecanismo de captura corporativa das estruturas de governança nacionais e globais, consolidando o poder dos mais responsáveis pelas crises em primeiro lugar. Isto se daria, fundamentalmente, devido aos arranjos de esta governança global envolverem um afastamento da tomada de decisões no âmbito intergovernamental, por meio da implementação de um sistema de governança *multistakeholder*, com diferenças fundamentais do modelo atual multilateral (conforme Quadro 4 a seguir).

Por meio desses novos arranjos, corporações passam a ir mais além da antiga prática do *lobbying* junto aos governos. Elas se integram à elaboração de políticas em nível nacional e internacional, desde a agricultura até a tecnologia. Assim, decisões historicamente tomadas por governos democraticamente eleitos são cada vez mais tomadas por órgãos e conselhos secretos dirigidos por megacorporações. A ideia principal que propaga é a de que precisamos passar de um sistema considerado antiquado, liderado por Estados-nação, para uma abordagem multilateral muito mais ágil, moderna e eficiente, na qual o setor privado se envolve conforme o discurso da RSC.

Segundo esse discurso, as empresas não necessitam de mais amarras e mais impostos, elas podem "doar" voluntariamente somas financeiras por meio de iniciativas multiparticipativas. Em paralelo, as instituições multilaterais vão sendo esvaziadas financeiramente, muito devido à acentuada queda na receita tributária dos Estados-membros. Afinal, elas dependem desses doadores governamentais. Logo, orçamentos regulares como o da ONU, que é a espinha dorsal do financiamento para processos multilaterais de cooperação intergovernamental e tomada de decisões de 1 país/1 voto, encontram-se ameaçados.

Observa-se, então, que gradualmente as corporações tornaram-se mais poderosas, à medida que elas enfraquecem a participação dos Estados. A maioria das corporações tem apresentado declínios drásticos nas taxas de impostos corporativos, em somas que excedem os trilhões de dólares. Além disso, existe uma grande parte dessas somas sendo desviada para paraísos fiscais, longe de qualquer regulamentação.

Logo, observamos que as corporações estão mais que felizes em produzir relatórios de RSC. Entretanto, lutam com grande afinco contra qualquer regulamentação de impostos e taxaões, que muitas vezes poderiam contribuir diretamente para objetivos sociais e ambientais. Não é incomum assistirmos estas corporações lutando em nível internacional para ter regras comerciais que realmente impeçam os Estados de impor metas sociais e ambientais que impactem diretamente seus lucros.

Segundo Gleckman (2018), um dos principais marcos desse impulso, foi a Iniciativa de Redesenho Global, de 2009, já citada aqui brevemente. Tal iniciativa gerou um relatório com propostas e ensaios para o estabelecimento de um sistema de governança multistakeholder (SGM), modelo este que não requer a aprovação ou desaprovação por parte de qualquer organismo intergovernamental e visa substituição completa ou parcial do multilateralismo.

Esse relatório também reflete três décadas de pressões do FEM, por meio de uma série de conferências entre as elites globais e regionais. Foi assim que tais atores foram capazes de se envolver oficialmente nos processos e negociações desde a Rio 92, na Comissão para o Desenvolvimento Sustentável e no Fórum Político de Alto Nível que deu origem aos ODS, entre muitas outras iniciativas com mais ou menos sucesso.

Quadro 4 – Diferenças entre o multilateralismo e o multistakeholderismo

Dimensão	<u>Multistakeholderismo</u>	Multilateralismo
Princípio Orientador	Liderança colaborativa entre as partes interessadas, com o compromisso de resolver problemas específicos do interesse público/ bem comum.	Direito soberano legítimo dos governos de determinar políticas e regulamentos. Poder pela autoridade.
Representação de Stakeholders	Engajamento direto do setor empresarial, governos, organizações internacionais, sociedade civil, academia, ONGs.	Agentes dos governos nacionais representam os interesses em negociações bilaterais/multilaterais.
Papel dos Governos	Participação Colaborativa na construção de plataformas de negociação.	Responsável pela criação dos mecanismos de governança na esfera pública nacional e global.
Processos	Participação de baixo-para-cima Horizontalidade entre <i>stakeholders</i> Mais aberto e transparente	Participação de cima para baixo. Hierárquico com decisões firmadas em tratados e acordos.
Regulação	Ausência de regras rígidas. Feita por acordos entre as partes.	Lei Internacional, princípios democráticos.

Fonte: Elaboração própria (2021).

Assim, o que se percebe é uma empreitada do FEM, visando que se aceitem tais tentativas de envolvimento de múltiplas partes interessadas, de modo a formar um sistema global de "governança multiparticipativa". Entretanto, essa virada não se limita apenas aos esforços do FEM. Como foi possível constatar, vários organismos da ONU passam a fazer fortes recomendações para a institucionalização dessa governança. Entretanto, existem importantes diferenças entre a consulta multiparticipativa e a governança multiparticipativa. Como explica Gleckmann (2016, p.94):

Existem fortes divergências de pontos de vista entre governos e cidadãos sobre se o SGM se assemelha a um milagre que pode entregar tudo, ou se são intrinsecamente perigosas porque são lucrativas e se a eficiência comercial deveria ser uma condição necessária para "resolver" os problemas da crise global. Mesmo tendo em conta esta divergência de pontos de vista, uma coisa é que a SGM advoga uma posição (por exemplo, a de fazer *lobby* junto de organismos intergovernamentais) para fornecer seus conhecimentos e perícia aos governos. É outra quando o formato de consulta multistakeholder se transforma num sistema de governança multistakeholder que silenciosamente, ou não, domina a 'solução' de um problema global.

Ou seja, estimulados pela frustração com as limitações e incapacidades dos veículos intergovernamentais – em nível bilateral, regional ou multilateral –, uma série de atores da sociedade civil passa a aderir a estas propostas, das empresas multinacionais dominantes para se estabelecer uma SGM, não mais somente uma consultoria *multistakeholder*. Eles estão dizendo isso: não queremos fazer lobby para que nossa posição seja ouvida, queremos realmente fazer parte dos próprios órgãos decisórios. É o caso nítido encontrado na Agenda 2030, seus ODS e sua governança por objetivos, que ganham força e se estabelecem num cenário no qual a ONU se torna apenas uma arena de debate para estas CTN's e seus atores associados.

Contudo esses arranjos *multistakeholder*, que ganham tamanha força, ainda não possuem uma análise cuidadosa de seu impacto, por exemplo, sobre a democracia. Ou seja, segundo Gleckmann (2016), ainda existem pontos obscuros acerca das consequências políticas da instituição desse modelo, como as formas pelas quais são selecionadas ou excluídas as categorias de atores ou ainda como é que a SGM aborda o equilíbrio de poder inerente entre os atores. Afinal, todas as categorias de atores num sistema de SGM não são iguais. Os atores estatais, não estatais e empresariais têm assimetrias de capacidades para financiar a sua participação, diferentes potenciais de negociação, de competências técnicas e capacidades claramente diferentes para implementar ou dificultar o resultado dos processos,

É sabido que os fóruns de negócios que impulsionam essa iniciativa, como o FEM, têm seus Conselhos completamente controlados por algumas das corporações mais ricas e poderosas do mundo. Também se sabe que muitas dessas corporações são responsáveis por muitas das crises que enfrentamos. Entretanto estão sendo recebidos na ONU, de braços abertos, para desempenhar um papel muito significativo na tomada decisão “multiparticipativa”. Contudo quando se sentam a mesa para decidir acerca dos problemas globais ONGs, membros do secretariado da ONU, Governos, Acadêmicos e Bancos amigáveis, as propostas mercadológicas, as vozes de um ou dois membros da sociedade realmente preocupados com o socioambiental correm sério risco de não ser ouvidas.

Posta assim a questão, é possível dizer que as preocupações acima se alinham às de Aragão (2011) no que concerne à questão das obrigações e da falta de responsabilização dos participantes, visto que perguntas importantes ficam sem resposta. De onde vem o poder que têm? A quais interesses servem? A quem respondem? Como é possível substituí-los caso falhem em suas responsabilidades? Afinal, nunca realmente escolhemos esses decisores em primeiro lugar, muitas vezes não sabemos ao menos quem são. Logo, ferem-se gravemente princípios fundamentais da democracia. Como vimos no caso dos ODS, e seu movimento se afastando do estabelecimento de regras para o estabelecimento de objetivos, este novo terreno da governança global está, aos poucos, reinventando suas próprias dinâmicas. Ou, ainda, no caso do FEM e suas iniciativas, simplesmente realizando suas atividades sem se preocupar em respeitar regras ou procedimentos preestabelecidos.

Como vimos, a ONU concretiza essa aliança nefasta por seus próprios motivos, devido principalmente ao declínio do apoio internacional e do espantoso *defunding* que vem sofrendo nas últimas décadas. Dessa forma, procura sobreviver e manter-se como uma organização relevante, alinhando-se aos interesses destes novos atores poderosos. Porém este jogo perigoso pode, e muito provavelmente irá fazê-lo, acabar minando a legitimidade que as Nações Unidas têm atualmente. Afinal, esse é um modelo baseado em incentivos de mercado, que realmente nada fazem para mudar o modelo de negócios que criou as crises, visto que, além da falta de responsabilização, o multistakeholderismo é uma abordagem de teor flexível e voluntário, voltada para a solução de problemas no sentido coxiano. Portanto eles nunca irão realmente desafiar o *business as usual*, logo, não resolverão as diversas crises que estamos enfrentando, pois, em última instância, são ineficazes ou desinteressados em ir à raiz dos problemas: a busca pelo crescimento econômico a qualquer custo.

Conclui-se, então, que os arranjos de governança global por objetivos da Agenda-2030, ao não combater tendências atuais, que se combinadas resultaram em uma espécie de estado

internacional oligárquico corporativo, dedicado a ampliar a hegemonia capitalista, não oferecem muita esperança para o alívio da crise socioambiental. Relembremos as palavras de um antigo provérbio, “quem muito fala, pouco acerta”. Ou seja, o processo de mudança climática da ONU, fundamentalmente, pretendeu incentivar os Estados-nação a se comprometerem com cortes nas emissões, porém sem lhes oferecer escapatórias das pressões exercidas pelas grandes indústrias, como as dos combustíveis fósseis, as agroquímicas e a da carne. Estas, por sua vez, têm-se mostrado muito bem-sucedidas em diminuir, retardar, anular as ambições ambientais intergovernamentais. Demonstram que, acima de tudo, visam a lucrar com as “oportunidades” da catástrofe.

4.4 RESULTADOS E REFLEXÕES

Ao longo desta dissertação, buscou-se identificar os modos pelos quais a política global se entrelaça à questão do desenvolvimento. Hoje, após décadas de intervenções verticais mais ou menos eficazes, sua vertente “sustentável”, mesmo tentando afastar antigos fantasmas de destruição, segue quase identicamente as linhas já traçadas. Ou seja, as linhas de uma geopolítica neoliberal elaborada por *experts*, que anseiam por consolidar o planeta como um “sistema planetário” hipermóvel, são úteis aos seus interesses. Falham, assim, intencionalmente ou não, em endereçar velhas práticas racializadas, genderizadas, que proliferam zonas de “esquecimento” e marginalização, características do capitalismo contemporâneo.

Paradoxalmente, como foi possível visualizar nos argumentos levantados nesta última etapa deste trabalho, esta vem sendo a base política em que se dão os objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU. Uma agenda política que promete aplacar a catástrofe ecológica, fruto dos séculos de ordenamento global euro-americano, por meio de um discurso moderadamente reformista, que na verdade impulsiona a abertura do mundo ao capital transnacional, “dentro de um novo quadro de regulação transnacional e de uma redistribuição suave por meio da tributação e de redes de segurança social limitadas” (ROBINSON, 2020, p.129).

É necessário frisar que não se ambiciona aqui objetar toda e qualquer reforma. Temos, sim, de lutar por reformas que ajudem os indivíduos a sobreviver aos impactos da “irrefreável” globalização capitalista. Porém estas devem ser reformas que impulsionem políticas ambientais mais justas e plurais. Contudo não parece ser este o caso dos ODS. Afinal, apesar de serem compostas por objetivos nobres e aparentemente muito bem-

intencionados, as recomendações para alcançá-los são permeadas por inconsistências e falhas de implementação, intensificando tendências neoliberais, como a maior liberalização, mais ajustes estruturais, que provocaram as degradações socioambientais a serem erradicadas.

Sendo assim, o que segue é uma reflexão acerca destas que podemos também chamar macrotendências, com base nas considerações encontradas ao longo de investigação, de modo a sustentar as afirmações acima, que caracterizam os ODS como uma agenda fundamentalmente neoliberal. Para melhor entendimento, tais considerações estão aglutinadas em três eixos críticos – a homogeneização, o disciplinamento e a captura corporativa.

4.4.1 Da homogeneização

De início, relembremos o quanto o “desenvolvimento”, como um conceito ou projeto, vem sendo perseguido ao longo do último século. Sem embargo, esta perseguição, como muitas outras, deixou um rastro de vítimas e destruição. Atualmente, é impossível calcular as perdas totais, entre humanos e não humanos, trazidas pelo projeto desenvolvimentista. Em concordância com o que encontramos em Phillip McMichael (2016), os resultados desta dissertação mostram que o século XX pode ser considerado um projeto de uma ordem mundial e ideológica eurocêntrica, cujo principal objetivo foi o de converter a realidade, dos territórios a seus ocupantes, tornando-os úteis à acumulação capitalista. Ou seja, a modernidade em si como um esforço no sentido de tornar todas as coisas, dos produtos até as ideias, em facilitadores da mobilidade e da acumulação de capital.

Contraditoriamente, este desenvolvimentismo foi sempre associado ao progresso, à abundância e às riquezas que não param de crescer e são inesgotáveis (RIST, 2008, p.91). Contudo os danos causados pela implementação dessas ambições atingem hoje proporções catastróficas. “Como corroboram as pilhas de relatórios técnicos que mostram que o desenvolvimento não funciona” (SACHS, 2009, p.xvi) e que, em todos os seus momentos ou etapas – da industrialização nacional à globalização desenfreada –, trouxe, de maneira geral, destruição e precariedade das condições de vidas humanas e não humanas.

Mesmo não sendo sensato alocar a modernidade capitalista como explicação única da catástrofe global é impossível não reconhecer suas contribuições. Afinal, a geopolítica deste projeto é caracterizada pela homogeneização de toda a vida aos seus moldes e não pela diversificação. Esta homogeneização, para qual alerta Jairus Grove (2018), pode ser associada também ao pleno estabelecimento do que Ulrich Brand chamou de modo de vida imperial. Um modo de vida que descende dos grandes impérios ocidentais, cuja orientação

antropocêntrica e tecnocrática encara o planeta como um objeto de gestão. Ou seja, um gigantesco mercado/empresa, um repositório de “capital natural”, que pode ser cultivado, de modo a fornecer “serviços ecossistêmicos”, quantificados em termos monetários, um objeto para usufruto indiscriminado, na criação de bens de consumo, para saciar desejos infinitos, uma de suas maiores ferramentas de sedução.

Ademais, observamos que o desenvolvimentismo vem sendo, ao longo das décadas, um ideal forte no imaginário popular. Não surpreendentemente, como destacou Gilbert Rist (2008, p.01), visto que, a força do discurso do desenvolvimento vem principalmente de sua capacidade de “seduzir, encantar, agradar, fascinar, fazer sonhar, ao mesmo tempo em que abusa, esconde a verdade, engana”. Sendo assim, foi fundamental buscar entender melhor esta capacidade de “perpetuação” deste projeto, conseguindo estabelecer-se profundamente nas maneiras e formas pelas quais organizamos a realidade. Sua governança, nacional e global se preocupou em estabelecer instituições e os processos de despolitização, nos quais a tomada de decisão separa, estrategicamente, as esferas econômica e social.

Essa despolitização, tão presente na Agenda 2030, faz parte desse movimento histórico, cujos esforços são para assegurar que tudo e todos se encaixem, facilitando a mobilidade e a instrumentalidade em favor do capital. Neste sentido, como vimos, até a própria estrutura do Estado passa por “ajustes estruturais”, na implacável busca pela “máxima eficiência”, no momento em que os suportes mais básicos da reprodução social passam a ser alvo de processos de privatização predatória. A privatização dos bens públicos, como a saúde, a água, a educação e a segurança, está no centro deste projeto neoliberal. Dessa forma, aqui se evidencia que as mudanças climáticas, a perda de espécies, a escravidão, a eliminação dos povos nativos e a globalização capitalista fazem parte de uma mesma ordem global homogeneizante, que se estrutura de modo a decidir que mundo sobrevive e quais mundos podem morrer.

Sua mais nova faceta, a do desenvolvimento sustentável, tem em seu cerne a falsa ideia de que a culpa pela ameaça global à humanidade deve ser partilhada por todos. Com isso, protege os verdadeiros culpados – países desenvolvidos e sua CTNs –, enquanto fomenta a esperança de que essas crises forneçam um terreno propício para novos lucros em uma era de “solidariedade” cosmopolita, sem que isso signifique uma distribuição igualitária dos sacrifícios, dado que países desenvolvidos já demonstraram que têm dificuldades em renunciar a seus privilégios em nome do bem comum. Ou seja, “os debates contemporâneos sobre como ‘salvar o planeta’ ainda estão infectados pelos apegos geopolíticos ao poder e ao privilégio daqueles responsáveis pela crise” (GROVE, 2019, p.43).

Por fim, os resultados sugerem que, ao invés de contestar o modelo de desenvolvimento neoliberal e sua estrutura de poder global, este novo cosmopolitismo dos ODS tende a inclinar-se para uma tranquilidade otimista, que neutraliza a catástrofe enquanto protege os culpados por causá-la.

4.4.2 Do disciplinamento

Conforme a análise realizada, esta crise ecológica que define a transição do século XX para o século XXI foi acentuada pelo choque financeiro de 2008, que se espalhou por toda a economia global. Seu impacto foi tamanho que alguns pensadores, como Wallerstein (2013), sugeriam que ela marcaria o 'fim' do neoliberalismo. Contudo, aqui se corroboram os argumentos de autores como Isabella Bakker e Stephen Gill (2003), que enxergam estas crises econômicas como parte de uma crise orgânica mais ampla, uma crise da cultura dominante e sua racionalidade de modo geral. Esta crise desencadeou mudanças significativas na postura de parte das elites governantes e em estratégias de governança. O discurso da “boa governança” emerge no período percebido como o detalhe que faltava na “perfeita” agenda neoliberal. Orientada pelos valores dos atores mais poderosos do período, as CTNs, possibilitam o estabelecimento de uma agenda política de “reformas” menores, de modo a redimir as décadas de furor neoliberal, porém assegurando que sejam concedidos poucos ou nenhum direito social substantivo.

Tal “virada” moral aqui é oriunda da concentração sem precedentes de capital em nível global, já sem possibilidades de reinvestir seus lucros estratosféricos. Buscam então, na implementação do discurso da “boa governança” proposta por esses atores, consolidar “o poder financeiro de uma elite corporativa transnacional que usa seu poder econômico para exercer influência política e controlar os Estados” (ROBINSON, 2020, p.1). Ou seja, no caso da governança por objetivos dos ODS, ambiciona-se consolidar um "senso comum" acerca das promessas trazidas pela mercantilização da ideia ambiental. Sendo assim, como argumenta também Brand (2005), essa boa governança global faz parte de um discurso para o disciplinamento neoliberal – conceito de disciplina, no senso foucaultiano, abordado por Gill (2008, p.137) – “que combina macro e microdimensões de poder em uma habilidade de produzir uniformidade e obediência nas partes e nas práticas disciplinares”.

Afinal, a mercantilização ambiental é projeto ainda bastante contestado e, mesmo tendo um caráter dominante e supremacista (em vez de hegemônico), não é amplamente

considerado como legítimo. Afinal, como observado anteriormente, o sistema capitalista global enfrenta uma crise estrutural de superacumulação e uma crise de legitimidade.

São muitas as vozes na virada do século questionando seus interesses e métodos, como observamos nos movimentos camponeses, feministas, movimento ambiental e por segurança alimentar. Em vista disso e com o avanço da mudança climática e da deterioração do tecido social pesando negativamente nos planos neoliberais, as iniciativas dessa “boa governança” avançam sobre os sistemas de controle social e repressão, para sustentar o acúmulo e conter a rebelião real ou potencial dos pobres e dos marginalizados (ROBINSON, 2020). Posto isso, a mais recente faceta deste projeto de dominação, a busca pelo desenvolvimento sustentável, que se consolidou, ao longo das últimas décadas, como a principal meta política das principais instituições internacionais do mundo, merece nossa atenção e cuidado.

Neste contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) vem sendo um ator central na consolidação desse novo paradigma. Mesmo a ONU possuindo uma face mais humana do que suas irmãs IFIS, devido aos inúmeros esforços de seus fundos e órgãos na defesa dos mais diversos assuntos que afligem a humanidade e o planeta, os esforços para implantação do DS, no âmbito da organização mundial, concentram-se fundamentalmente no “engajamento com os mercados capitalistas – em uma tendência que se apresenta por vários nomes: ambientalismo de mercado, capitalismo verde, Global Green New-Deal, neoliberalismo verde ou progressista” (FLETCHER, 2013, p.1). Como explica Robinson (2020, p.131):

O "capitalismo verde" abraçado por elites esclarecidas a este respeito, reflete abordagens liberais que tendem a assumir que a crise, a batalha pelo futuro da humanidade pode ser resolvida sem um confronto com os poderes que estão na sociedade global, e que grupos e classes cujos interesses são fundamentalmente antagônicos podem ser reunidos em algum projeto unificado com base na persuasão moral ou num apelo à razão.

Nesse sentido, uma das iniciativas, mais proeminente e ambiciosa, promovida pelas Nações Unidas é “A Transformando Nosso Mundo” ou “Agenda 2030”. Como vimos, tal agenda apresenta propostas para “guiar as políticas e práticas ambientais e de desenvolvimento da ONU, dos governos nacionais e locais, do setor privado e da sociedade civil até 2030” (KAMAU; CHASEK; O’CONNOR, 2018, p.32-33). Tendo como eixo central os ODS, ela vem sendo amplamente divulgada como sendo fruto do reconhecimento, pelos

“povos da ONU”⁵⁰ e seus representantes globais, de que aumento das interdependências globais e da complexidade dos problemas socioambientais demandava uma radicalização da governança global.

Sendo assim, ao longo de suas negociações, que traziam consigo um rico arcabouço de discussões, obtido em décadas de relatórios e proposições, desde 1972, na Conferência da ONU de Estocolmo, até a Rio+20 de 2012, havia uma percepção de que as respostas para enfrentar os complexos desafios globais demandavam “mudanças transformadoras no comportamento humano e nos sistemas de governança” (KANIE et al., 2017, p.14). Tais preocupações acarretaram a promoção de um novo modelo de negociações multilaterais, que vinha ganhando força desde o lançamento do Pacto Global da ONU, pelo sétimo Secretário Geral Kofi Annan, e dos ODM, nos anos 2000. Essas declarações compuseram um marco relevante, pois impulsionariam algumas mudanças fundamentais na tomada de decisão no âmbito da Organização mundial. A principal foi a mudança qualitativa e interpretativa dos regimes para uma governança global, conceito que ganhou espaço nos debates das RI.

Traçar metas e objetivos não é algo completamente novo, mas é fundamentalmente diferente de outras formas de governar. O estabelecimento de metas vem se apresentando como estratégia para aumentar a eficácia na resolução dos desafios conceituais e práticos de governar. Assim sendo, propõe direcionar o comportamento, estabelecendo prioridades para o uso de recursos escassos; estimular esforços conjuntos; identificar alvos e fornecer pontos de referência e monitoramento; e combater a tendência geral da busca por resultados de curto prazo (YOUNG, 2017).

A governança baseada em metas e objetivos se difere da “tradicional” governança por regras, com destaque para alguns pontos cruciais, principalmente nos meios pelos quais cada uma busca o direcionamento comportamental. Na governança por regras, ele é realizado “na articulação de regras (e regulamentos associados) e concebendo mecanismos cujo objetivo é induzir os atores a ajustar seu comportamento em conformidade” (YOUNG, 2017, p.32). Além disso, as regras tipicamente se orientam por regulações governando assuntos específicos (por exemplo, a caça às baleias), determinando as permissões ou licenças e estabelecendo as punições ou restrições aos infratores.

Vale ressaltar, contudo, que a empolgação e o otimismo pela governança por objetivos, por parte de seus arquitetos e defensores, ainda não são acompanhados por um conhecimento

⁵⁰ No Preâmbulo da *Carta das Nações Unidas*, a frase inicial "Nós, os povos das Nações Unidas..." ecoando a da Constituição dos Estados Unidos, assim como a frase preambulatória "Em Maior Liberdade" tornaram-se os *slogans* das propostas de uma “reforma” da ONU pelo sétimo Secretário Geral, Kofi Annan.

substancial de suas reais possibilidades ou limites. No caso dos ODS, as diretrizes e a implementação do novo modelo de governança por objetivos irá contrastar fortemente com esta tradição regulatória, refletindo uma mudança drástica na postura da organização. Como destaca Aragão (2011), é perceptível um alinhamento da organização mundial com a doutrina neoliberal, na recusa do estabelecimento de marcos regulatórios vinculantes, especialmente no que tange às grandes corporações, o que torna o controle da crise um simples cálculo de gestão de risco à sua imagem e reputação.

4.4.3 Da captura corporativa

Os resultados da análise também mostram que este novo modelo de governança por objetivos reflete um avanço significativo de um movimento de captura corporativa na ONU, iniciada já nos anos 90, amplamente orientada pelos ditames neoliberais da eficiência tecnológica e do crescimento econômico. A princípio, os entusiastas da governança por objetivos reconhecem as limitações do modelo e as críticas. Porém argumentam que, mesmo ainda existindo enormes desafios para o modelo – como as dificuldades para o monitoramento das metas propostas, as limitações de recursos financeiros e humanos da própria ONU –, ainda assim, essa seria a melhor, se não a única, maneira de articular as futuras negociações para o meio ambiente.

Afinal, a governança por metas e objetivos se caracteriza como uma governança *multistakeholder* ou multiparticipativa. Ou seja, perante o amplo número de reuniões, a crescente quantidade de participantes, ou “partes interessadas”, estatais e não estatais, da sociedade civil, da comunidade empresarial e de ONGs. No contexto da globalização neoliberal, à medida que os números cresciam, o modelo tradicional de tomada de decisões por consenso e o estabelecimento de *hardlaws* enfrentavam, cada vez mais, barreiras e opositores, especialmente entre as CTNs, atores que ganharam protagonismo no financiamento da ajuda global para o desenvolvimento.

Assim sendo, como explica Harris Gleckman (2018), o multistakeholderismo, em seu formato atual, emerge como um arranjo organizacional e institucional bastante diferente do sistema de governança internacional estabelecido no pós-guerra. A chamada governança global multiparticipativa é baseada em uma alocação diferente de poder e uma concepção diferente de democracia. No multilateralismo, os governos, como representantes de seus cidadãos, tomam as decisões finais sobre questões globais e dirigem-se às organizações para implementar tais decisões.

No multistakeholderismo, os "interessados" tornam-se os atores centrais. A tomada de decisões e a implementação dessas decisões globais são frequentemente desconectadas da esfera das decisões intergovernamentais (GLECKMAN, 2018, p. xiii). Sendo assim, uma das contribuições fundamentais para esse modelo tem sido a sua boa receptividade, que se relaciona diretamente com a legitimação das investidas das CTNs para se tornarem “cidadãos empresariais”, utilizando o discurso da RSC para não mais serem vistos apenas como máquinas de lucro, pois estariam, a princípio, buscando a inserção democrática de todos os interessados nos processos de negociação e tomada de decisão, tais como clientes, funcionários, fornecedores e membros das comunidades.

Entretanto vale ressaltar que esse mesmo discurso permite o aprofundamento da captura corporativa na ONU. Afinal, esse modelo é orientado para a concretização de uma visão particular para o futuro dos arranjos internacionais e regionais: a visão das corporações e outras elites globais. Tal modelo então impacta diretamente tanto na transparência das negociações quanto na tomada de decisões, possibilitando que se sentem à mesa de debate atores com enorme diferença de poder de influência. Afinal, empresas transnacionais formam uma estrutura gigantesca e controlam grande parte dos fluxos produtivos e financeiros.

Com isso, no contexto de aprofundamento das políticas neoliberais, este quadro pode servir de cobertura para mais *lobbying* e para uma maior inserção empresarial na governança global. Afinal, quando se sentam à mesa representantes de bancos, grandes empresas – que geralmente possuem ativos significativos investidos em combustíveis fósseis ou na especulação –, suas fundações, seus cientistas e *experts* financiados, sobram poucos acentos para representantes de movimentos sociais.

É impossível conceber este modelo que apresenta as CTNs como se fossem entidades neutras e amigáveis, como verdadeiramente democráticas, quando levamos em consideração o que argumenta Christopher May (2015), acerca do enorme poder de decisão, de não decisão e ideológico e normativo que as CTNs adquirem no período estudado. Como vimos, até os ODS, que foram um acordo intergovernamental, são reeditados de acordo com as ideias e normas ditadas por esses entes mais influentes, se inclinando para o discurso corporativo da “redução de riscos ambientais”.

Essa estratégia, que visa reduzir os impactos ambientais a categorias de "risco", fornece um sistema através do qual a crise socioambiental pode ser “normalizada”, passível de ser aplacada por meio de aparatos tecnocráticos, um tipo de resposta que representa claramente a arrogância humana pela natureza, mas que também reflete a realidade de que as CTNs

continuarão a ter uma enorme influência na elaboração de políticas públicas globais, pelo viés de um neoliberalismo avesso a ser regulador, como se pode observar na Agenda 2030.

A falta de restrições regulamentares, ou mesmo o medo de regulamentos futuros, é um problema significativo dos ODS porque, deixada por conta das empresas a escolha dos métodos pelos quais combaterão os impactos socioambientais de suas atividades, algo bastante contraditório, pois, como vimos, muitas delas anseiam por aproveitar os desastres como oportunidades de mais acumulação, acumulação pela modernização ecológica, um novo "ambientalismo empresarial", no qual o papel central das CTNs na "resolução" das crises causadas por elas mesmas se resume à inovação tecnológica e ao desenvolvimento de mais produtos e serviços.

Tudo posto, conclui-se aqui que a Agenda 2030 da ONU desempenha um papel importante como ferramenta homogeneizante, disciplinante e de captura corporativa. Ela é resultado de um projeto político composto por um bloco histórico transnacional liderado pelas CTNs e elites transnacionais globais, que, como aponta William Robinson (2014), instrumentaliza o chamado Estado Transnacional de modo a assegurar os interesses do capital. Ou seja, a Agenda 2030 foi elaborada de modo a unificar Estados, mídia, empresas, fundações e o público em geral em torno de um mesmo discurso: os ODS. Desde seu lançamento, a Agenda 2030 e os ODS vêm ocupando lugar de destaque nas conversas e negociações acerca do desenvolvimento e, em paralelo, têm conseguido legitimar a ONU. Contudo especialistas alertam para os possíveis riscos de que, no futuro, esta união com o setor corporativo, em última instância, possa minar a reputação da Organização das Nações Unidas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há 60 anos, a *Primavera silenciosa*, publicação de Rachel Carson em 1962 (2010), deu início a uma onda poderosa que alteraria a opinião pública acerca do respeito pela natureza e insuflando o movimento ambiental norte americano. Em sua obra, Carson expôs o descaso das autoridades de seu tempo perante a impetuosidade e a ganância das grandes corporações, ao denunciar os riscos do abusivo uso de pesticidas como o DDT sobre o meio ambiente e a saúde pública. Atualmente, é reconhecido como um dos livros de não ficção mais influentes do século XX⁵¹, pois nos obrigou a reconsiderar a fé cega na ciência e na tecnologia, incitando uma maior cobrança sobre o setor corporativo para com os assuntos ambientais. Porém, com o passar das décadas, muitos dos desastres previstos pela autora são cada vez mais parte de nossa realidade e o interesse do setor corporativo pelo meio ambiente se voltou para a busca do “desenvolvimento sustentável”, não necessariamente pelos mesmos motivos debatidos por Carson.

Conforme pudemos observar nas reflexões trazidas nesta dissertação, o conceito de desenvolvimento sustentável foi sendo capturado pelo setor corporativo como uma estratégia para defender o *status quo* socioeconômico. Para esse fim, um bloco histórico capitalista transnacional vem movimentando seus recursos de modo a estabelecer a sua ideologia tecnocrática do "capitalismo verde" como uma solução “*deus ex machina*” (PLUMWOOD, 2002), a fim de remediar a deterioração do contexto ecológico global da vida humana. Paradoxalmente, tal deterioração é fruto justamente dos séculos de exploração cega da razão econômica e científica que alimentaram o crescimento capitalista desde suas origens. À medida que este projeto político avança, estreitam-se ainda mais os laços entre instituições políticas nacionais e internacionais dominantes e as CTNs, que, não mais satisfeitas em atuar por meio de *lobbying* ou financiamentos, passam a almejar ser parte integrante das tomadas de decisão.

A ONU é uma das instituições globais existentes mais respeitadas, o que a torna uma aliada estratégica nesta empreitada corporativa sobre a governança global da sustentabilidade. Tal aproximação do *big business* vem gerando inúmeras discussões, às quais se une a presente análise. A partir dessa visão, a primeira parte da dissertação dedicou-se a traçar um breve panorama histórico do conceito de desenvolvimento até sua vertente atual: a sustentável. O

⁵¹ THE 100 best nonfiction books: No 20 – Silent Spring by Rachel Carson (1962). *The Guardian*, 13 June 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/books/2016/jun/13/silent-spring-rachel-carson>. Acesso em: 5 mar.2022.

objetivo do Capítulo 2 foi o de embasar as argumentações que apontam a evolução do desenvolvimentismo, considerado aqui como um discurso, que vem servindo, fundamentalmente, a um projeto político de várias fases. Além disso, procurou-se reconhecer as formas pelas quais o desenvolvimentismo foi articulado por meio das organizações internacionais do pós-guerra, especialmente no tocante ao sistema ONU, reconhecidamente um ator central no desenvolvimento capitalista. Pôde-se, então, constatar que, em seu presente momento, tal qual o fora em momentos anteriores, o desenvolvimento, agora “sustentável”, ambiciona dar novo fôlego à fase capitalista de seu tempo – em nosso caso, o neoliberal. Ou seja, uma iniciativa que, de maneira potencialmente perigosa, aprofunda uma lógica que privilegia o progresso baseado em princípios da hegemonia burguesa.

Em seguida, investigou-se como vêm se desenrolando as negociações para implementar este desenvolvimento sustentável, analisando as mudanças nos discursos e debates sobre a cooperação internacional, quando estes se afastam da antiga lógica dos regimes internacionais rumo a uma governança global. Apresentando os fundamentos conceituais e teóricos de governança global na disciplina de RI, foram identificadas quais dessas perspectivas serviram de base para o advento da governança por objetivos, utilizada para a formulação dos ODM e da Agenda 2030. Esta segunda etapa explorou o estabelecimento da governança global como um tema ou campo de estudo, que ganhou proeminência na virada do século XX, especialmente devido a suas ponderações sobre o papel dos atores não estatais na política mundial. Também foram elencados os motivos pelos quais, apesar de toda miríade de interpretações da governança global, optou-se por uma abordagem reflexivista crítica, para investigar a evolução histórica das mudanças nas relações Estado/sociedade, com enfoque nas que ocorreram sob a globalização neoliberal, para então compreender seus impactos e implicações para o futuro das tomadas de decisão na ONU. Com o auxílio das contribuições contidas nas obras de autores alinhados à teoria neo-gramsciana em RI, suas ferramentas analíticas de hegemonia, ordens mundiais e blocos históricos, buscou-se uma interpretação desnaturalizante e histórica do cenário que levou à emergência do discurso da governança por objetivos. Assim, de acordo com esta narrativa crítica sobre a governança global, foram feitas análises sobre a governança global por objetivos que, segundo o argumento, vem utilizando-se dos alvites do desenvolvimento sustentável, conceito capturado por um setor corporativista, para dar continuidade à hegemonia neoliberal.

Por fim, objetivou-se desenvolver uma análise crítica específica da Agenda 2030 da ONU, um dos principais marcos institucionais desta governança caracterizada como multiparticipativa. Através de uma investigação focada nas propostas dos ODS, foram então

apontadas as contradições dessa Agenda, que se propunha transformadora, mas que, na verdade, dá continuidade ao projeto do bloco histórico capitalista transnacional de capturar o sistema global de governança. Para tanto, utilizam-se de narrativas como a da RSC, corroborando para a seu posicionamento como “cidadãos globais corporativos”, cujos direitos superam os deveres. No âmbito da deterioração ambiental, assinala-se que esta narrativa propaga uma visão otimista, naturalizando a crise como uma oportunidade de negócios. Nesse contexto, manter o crescimento econômico é essencial para o cumprimento de uma lista de objetivos, e só assim todos os problemas socioambientais poderiam ser resolvidos. Contudo, ao apontar uma série de críticas quanto às inconsistências, controvérsias, incapacidades ou pontos cegos dos ODS, os resultados da pesquisa mostram que as soluções e propostas da Agenda 2030 são vagas e incapazes de mudanças radicais nas atuais estruturas políticas, econômicas e sociais, ainda que sirvam aos propósitos de legitimação do capitalismo global.

Realizou-se aqui uma pesquisa cujo questionamento central buscou responder ao seguinte questionamento: De que maneira os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável revelam o papel da agenda 2030 da ONU como mais uma ferramenta de legitimação do capitalismo neoliberal em seu atual momento de desencanto? Com base nos resultados, é possível reconhecer a própria governança global por objetivos como parte de um discurso, integrando um movimento de cunho neoliberal, que visa “a construção de compromissos sociais pós-fordistas, particularmente na esfera do político” (BRAND, 2005, p.156). Ou seja, um braço político de um projeto que ambiciona estabelecer plenamente o modelo neoliberal de desenvolvimento, no qual a ação das forças “livres” de mercado é tida como o único caminho válido para o futuro da humanidade. Assim, a vertente aqui estudada, a governança por objetivos, acompanha macrotendências globais no papel do Estado, das instituições internacionais, expandindo e aprofundando as lógicas da competitividade, da concorrência e da maximização de lucros, princípios estruturais da burguesia capitalista, reforçados dentro da ONU. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento sustentável e os ODS da ONU baseiam-se em uma série de falácias, em virtude de sua fundamentação antropocêntrica e por sua defesa da ideia de “consumo e produção sustentáveis”, alegando que não existe uma contradição fatal entre a obsessão de crescimento do desenvolvimento capitalista global e a sobrevivência humana (SKLAIR, 2019, p.305). Dessa forma, ao se pautar em diretrizes *multistakeholder*, este modelo que se apresenta como mais democrático é, na verdade, mais uma ferramenta do processo de captura corporativa da governança global. Na análise das propostas deste modelo de governança, foi possível identificá-lo como sendo recorrentemente vago, de difícil operacionalização e monitoramento, acabando por desviar a atenção e os recursos de esforços

para construir sistemas de governança eficazes por meio da criação e implementação de regimes baseados em regras. Representa, assim, uma perigosa cisão com modelos e ideais que estão na raiz do multilateralismo tradicional, ao buscar conciliar os interesses das TNCs com as necessidades de uma ONU cujas finanças e reputação encontravam-se abaladas na segunda década do século XXI. Sendo assim, a Agenda 2030 busca preconizar práticas e instituições que privilegiam alguns atores e práticas em detrimento de outros, em nome de ideais neoliberais, pretensamente “progressistas” e emancipatórios. A ONU, então, desempenha este papel se apropriando de movimentos contra-hegemônicos relevantes, principalmente o ambiental, e negligenciando ou apagando outras visões de mundo que são marginalizadas ou condenadas como impensáveis. Afinal, captura lutas de movimentos subalternos e opositores, na busca por estabelecer um consenso que permita avançar um projeto político específico. Infere-se, desse modo, que os ODS atuaram – e atuam – em prol do funcionamento da ordem mundial atual, gerenciando problemas particulares, na medida em que estes representem real entrave para a acumulação do capital, configurando-se como mais um aparato dentro do arsenal hegemônico neoliberal.

Entre as contribuições trazidas por esta investigação, assinala-se a possibilidade de fornecer uma análise e compreensão do contexto geral dentro do qual essa governança global por objetivos vem sendo promovida e implementada, desconsiderando modelos regulatórios tradicionais ou simplesmente inventando suas próprias regras. Ademais, colabora também para o monitoramento das macrotendências da homogeneização, do disciplinamento e da captura corporativa na ONU, assim como as possíveis repercussões dessa iniciativa liderada por atores corporativos, destacando os possíveis riscos do financiamento inadequado dessa Organização. Tais tendências podem não aparecer sempre em sua forma pura, nem conseguem captar toda a pluralidade da realidade. De qualquer modo, a classificação e a descrição dessas tendências poderão funcionar como instrumentos de análises futuras. Além disso, por meio de uma abordagem transdisciplinar, observamos as formas pelas quais vem se desenrolando a formação das agendas contemporâneas para o desenvolvimento sustentável em torno dos ideais neoliberais. Por fim, de forma mais ampla, as reflexões colaboram para a construção do conhecimento relacionado aos impactos da sustentabilidade de viés neoliberal, destacando a necessidade de revisão de sua doutrina, de modo a avançarmos em direção a marcos verdadeiramente sustentáveis.

Esta pesquisa foi realizada num período conturbado da história humana. Em 2020, o mundo inteiro foi abalado pelo surgimento de uma doença infecciosa causada pelo coronavírus: a síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). A pandemia causada pela

COVID-19 impactou a vida de todas as pessoas no planeta, tendo ceifado em torno de 6 milhões de vidas⁵² até o momento em que são escritas estas palavras. Considerada como mais um terrível reflexo da abusiva invasão da atividade humana sobre o meio ambiente natural, a pandemia demandou o fechamento de escolas, universidades, bibliotecas, comércios e postos de trabalho em todos os setores, forçando uma adaptação de toda a sociedade ao isolamento social, desencadeando uma migração para as condições remotas de trabalho. Tal brusca adaptação demandou um esforço sobre-humano para a manutenção da sanidade física e mental de todos nós, e isto, definitivamente, impactou a elaboração desta dissertação.

Os argumentos desenvolvidos nesta dissertação analisaram as formas pelas quais o poder das CTNs tem corroído o meio ambiente e as instituições democráticas, além de contribuir para a produção e o agravamento de crises, tudo em função da lógica de acumulação do capital. Conforme os argumentos aqui apresentados, nenhuma teorização sobre a governança global razoável pode ignorar as mudanças e continuidades históricas que ocorrem no capitalismo e em suas dinâmicas, com suas implicações no sistema internacional. Assim, ao expor as implicações políticas latentes da governança global por objetivos, acredita-se que esta pesquisa possa colaborar com novas análises nas RI dedicadas a compreender a hegemonia do capitalismo neoliberal e seus riscos. Porém, não somente, podendo também contribuir para futuras pesquisas em outros campos epistêmicos, como os estudos de mídia de massa, da cultura e da educação, dado o tangenciamento do debate acerca de como surgem e se reproduzem ideias coletivamente aceitas e sobre como o mundo se ordena. Ademais, acredita-se que esta dissertação estimula reflexões positivas acerca da necessidade de repensar os arranjos institucionais da governança global, dada a capacidade de o pensamento neo-gramsciano formular também possibilidades contra-hegemônicas. Neste sentido, estimula um maior envolvimento de forças sociais subalternizadas nas dinâmicas de resolução de problemas e na formação de alianças estratégicas para a defesa do interesse público e do meio ambiente.

⁵² Globalmente, na última contagem, em 4 de março de 2022, houve 440.807.756 casos confirmados de COVID-19, incluindo 5.978.096 mortes, relatadas à OMS (COVID-19. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 1º fev. 2022).

REFERÊNCIAS

- 110 REDUCE INEQUALITIES. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/goal-10/>. Acesso em: 15 out. 2021.
- ACCOUNTABILITY. In: ENCICLOPÉDIA Britannica. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/accountability>. Acesso em: 10 jan. 2022
- ADAMS, Barbara. Market discourse has captured the development agenda to a point that may be incompatible with UN mandates [Entrevista]. *Civicus*, 2018. Disponível em: <https://www.civicus.org/index.php/fr/medias-ressources/122-news/interviews/3037-market-discourse-has-captured-the-development-agenda-to-a-point-that-may-be-incompatible-with-un-mandates>. Acesso em: 12 maio 2022.
- ADAMS, Barbara. Public-SDGS-or-private-GGS. *Global Policy Watch*, 25 Sept. 2015. Disponível em: <https://www.globalpolicywatch.org/blog/2015/09/25/public-sdgs-or-private-ggs>. Acesso em: 1º dez.2021.
- AMIN, Samir. The Millennium Development Goals: A Critique from the South. *Monthlyreview*, v.57, n.10, [n.p.], Mar. 2006. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2006/03/01/the-millennium-development-goals-a-critique-from-the-south/>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- ANIEVAS, Alexander; NISANCIOGLU, Kerem. *How the West Came to Rule: Geopolitical Origins of Capitalism*. London: Pluto, 2015.
- ARAGÃO, Daniel Maurício Cavalcanti de. *Responsabilidade como Legitimação: capital transnacional e governança global na organização das nações unidas*. 191f. 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3cetsf4>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- ARAGÃO, Daniel M. C.; SANTOS NETO, Mario J. dos. A Agenda Pós-2015 de Desenvolvimento da ONU: aprofundamento da virada neoliberal? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – ABRI, 5., 2015, Belo Horizonte. *Anais eletrônicos...* Belo Horizonte: ABRI, 2015.
- BÄCKSTRAND, Karin; KYLSÄTER, Mikael. Old Wine in New Bottles? The Legitimation and Delegitimation of UN Public–Private Partnerships for Sustainable Development from the Johannesburg Summit to the Rio+20 Summit. *Globalizations*, v.11, n.3, p. 31-347, May 2014.
- BAKKER, Isabela.; GILL, Stephen. *Power, Production and Social Reproduction: Human in security in the Global Political Economy*. London: Palgrave MacMillan, 2003.
- BARBOSA, Lívia. *Sociedade de Consumo*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- BASHAM, Patrick. The “Third Way”: Marketing Mirage or Trojan Horse? Vancouver, Canada: The Fraser Institute, 2000. Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/ThirdWay.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- BERNSTEIN, Steven. The United Nations and the Governance of Sustainable Development Goals. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, F Frank (Ed.). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2017. p.213-240.

BISSIO, Roberto. We the peoples in the UN development system. In: BROWNE, Stephen; WEISS Thomas, G. (Ed.). *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?* London: Routledge, 2014. p. 195-210.

BRAND, Ulrich. *Conflicts in Global Environmental Regulation and the Internationalization of the State Contested Terrains*. New York: London: Routledge, 2008.

BRAND, Ulrich. Order and regulation: Global Governance as a hegemonic discourse of international politics? *Review of International Political Economy*, Informa UK Limited [s.l.], v.12, n.1, p.155-176, Feb. 2005. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692290500049748>. Acesso em: 10 out. 2020.

BURKE, Roland. *Decolonization and the evolution of international human rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010.

CAMPAIGN FOR PEOPLES GOALS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Corporate Capture of the International Development Agenda and why the SDGs cannot stop it*. Filipinas, 2015.

CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa* [1962]. Tradução Cláudia Santana Martins. São Paulo: Gaia, 2010.

CHEVRON Forum on Development. Disponível em: <https://youtu.be/TqJckyhmF0A>. Acesso em: 13 nov.2021.

CLARK, Brett; YORK, Richard. Rifts and Shifts: Getting to the Root of Environmental Crises. *Monthly Review*, New York, p.13-24, Nov.2008.

CLARK, William R. *Petrodollar warfare: Oil, Iraq and the future of the dollar*. Canada: New Society Publishers, 2005.

COHEN, Lizabeth. *A Consumer's Republic: The politics of mass consumption in Postwar America*. New York: Vintage, 2003.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1995.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL [Rio+20]. *O futuro que queremos [The Future We Want]*. Documento final da Conferência, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf. Acesso em: 14 maio 2021.

COVID-19. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 1º fev. 2022.

COX, Robert W. Debt, time, and capitalism. *Studies in Political Economy*, v. 48, n.1, p.165-170, 1995.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: *Beyond International Relations Theory*. Millennium - Journal of International Studies, v. 10, p.126-155, 1981.

COX, Robert W. *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. New York: United Nations Press, 1997.

COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. *Approaches to World Order*. Cambridge: University of Cambridge Press, 1996.

CUTLER, Claire; GILL, Stephen (Ed.). *New Constitutionalism and World Order*. Cambridge: University of Cambridge Press, 2014.

- DI MUZIO, Tim; RONCALLO, Alejandra. Governance and World Order: Introduction to Part II. In: GILL, Stephen; BAKKER, Isabella. *Power, Production and Social Reproduction: Human In/security in the Global Political Economy*. London: Palgrave MacMillan, 2003. p. 43-46.
- DU PISANI, Jacobus. A Sustainable development: historical roots of the concept, *Environmental Sciences*, v.3, n.2, p. 83-96, 2006.
- EARTH SYSTEM GOVERNANCE. *Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project*. Nov. 2018. Disponível em: <https://www.earthsystemgovernance.org/wp-content/uploads/2018/11/Earth-System-Governance-Science-Plan-2018.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- EDWARDS, Martin S.; ROMERO, Sthelyn. Governance and the Sustainable Development Goals: Changing the Game or More of the Same? *SAIS Review of International Affairs*, v. 34, n. 2, p. 141-150, Summer-Fall 2014.
- ELLIOTT, Jennifer. *An Introduction to Sustainable Development*. 4th ed. London: New York: Routledge, 2013.
- ESCOBAR, Arturo. *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Nova Jersey: University of Princeton Press, 1995.
- FINE, Ben; SAAD-FILHO, Alfredo. Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism. *Critical Sociology*, v.43, n.4-5, p. 685-706, July 2017.
- FLETCHER, Robert. How I Learned to Stop Worrying and Love the Market: Virtualism, Disavowal, and Public Secrecy in Neoliberal Environmental Conservation. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 31, n. 5, p.796-812, Oct. 2013.
- FOSTER, John B.; CLARK, Brett; YORK, Richard. *The Ecological Rift: Capitalism's War on the Earth*. New York: Monthly Review, Nov. 2011.
- FUKUIAMA, Francis. *O fim da história e o último homem* [1992]. São Paulo: Rocco, 2015.
- GEORGE, Susan. Foreword to the critique influence change edition. In: SACHS, Wolfgang. *Planet Dialectics Explorations in Environment and Development*. London: Zed Books. 2015. p.ix-xiv.
- GILL, Stephen. Gramsci and the Twentieth Century. In: ISTITUTO FONDAZIONE GRAMSCI. *Convegno Gramsci and the Twentieth Century*. Sardinia, Apr. 1997, Sardinia: IFG, 1997. p.15-18. Disponível em: http://www.internationalgramscisociety.org/resources/online_articles/index.html. Acesso em: 15 set. 2021.
- GILL, Stephen. *Resistance in the New World Order*. 2nd. ed. rev. London: Palgrave MacMillan, 2008.
- GILL, Stephen; LAW, David. *The Global Political Economy: Perspectives, Problems, and Policies*. Baltimore, Maryland Johns Hopkins University Press, 1988.
- GLECKMAN, Harris. Balancing TNCs, the states, and the international system in global environmental governance: A critical perspective. In: KANIE, Norichika; HAAS, Peter M. (Ed.) *Emerging forces in environmental governance*. New York: UNU Press, 2004. p. 203-215.
- GLECKMAN, Harris. Multi-Stakeholder Governance: A Corporate Push For A New Form Of Global Governance. *State of Power*, p.90-106, 2016. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/multi-stakeholderism-a-corporate-push-for-a-new-form-of-global-governance>. Acesso em: 1º fev. 2022.

- GLECKMAN, Harris. *Multistakeholder Governance and Democracy: A Global Challenge*. Sept. 2018. Disponível em: <https://www.rsearchgate.net.PDF>. Acesso em: 21 set. 2021.
- GLECKMAN, Harris. They Call it Multistakeholderism: Where Does That Leave the UN?. *Inter Press Service* [Agência de Notícias], Sept. 2019. Disponível em: <https://www.ipsnews.net/2019/09/call-multistakeholderism-leave-un/>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- GÓMEZ, José María. *Globalização da política: mitos, realidades e dilemas*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1999.
- GRAMSCI, Antonio. *Seleções dos Cadernos do Cárcere*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/MEC; Massangana, 2010 (Coleção Educadores).
- GROVE, Jairus V. *Savage Ecology: War and Geopolitics at the End of the World*. Durham, USA: University of Duke Press, 2019.
- GROVE, Jairus V. The Geopolitics of Extinction: from the Anthropocene to the Eurocene. In: MacCARTHY, Daniel R. (Org.). *Technology and World Politics: an introduction*. New York: Routledge, 2018. p. 204-223.
- HARARI, Yuval N. *Sapiens: A Brief History of Humankind-Signal*. Toronto, Ontario: Signal McClelland & Stewart Books, 2014.
- HARVEY, David. 17 contradições e o fim do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2017.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. 17.ed. São Paulo: Loyola, 2008.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992. Parte II.
- HARVEY, David. *O novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HIGH-Level Political Forum [HLPF] New York, July, 2022. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- HULME, David; WILKINSON, Rorde. The UM and the post-2015 Development Agenda. In: BROWNE, Stephen; WEISS Thomas, G. (Ed.). *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?* London: Routledge, 2014. p.181-194.
- IVO, Anete B. Leal. *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.
- KAMAU, Macharia; CHASEK, Pamela; O'CONNOR, David. *Transforming multilateral diplomacy: the inside story of the sustainable development goals*. London: New York: Routledge, 2018.
- KANIE, Norichika; BIERMANN, F Frank (Ed.). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2017.
- KANIE, Norichika et al. Introduction: Global Governance through Goal Setting. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, F. Frank (Ed.). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2017. p.1-28.
- KARUNANANTHAN, Meera. *Global Water Justice Movement challenges World Bank's attempt to promote privatization of water through UN SDG Agenda*. Transnational Institute,

Apr. 2016. Disponível em: <https://www.tni.org/en/article/global-water-justice-movement-challenges-world-banks-attempt-to-promote-privatization-of>. Acesso em: 12 maio 2022.

KAUPPI, Niilo; MADSEN, Mikael R. Global Elites. In: BILGIN, Pinar; GUILLAUME, Xavier. *Routledge Handbook of International Political Sociology*. London, New York: Routledge. 2017. p. 166-175.

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

KEOHANE, Robert. Global governance and legitimacy. *Review of International Political Economy*. v. 18, n.1, p. 99-109, 2011.

KOPNINA, Helen. The victims of unsustainability: a challenge to sustainable development goals. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, v. 23, n. 2. p.113-121, 2015.

KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca: University of Cornell Press, 1983.

KRAYCHETE, Elsa S. *O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*. 2005. 225f. Tese (Doutorado em Administração)-Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/24590>. Acesso em: 14 jun.2021.

LESSA, Antônio Carlos. *História das Relações Internacionais: a Pax Britannica e o mundo do século XIX*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005. v. 1.

MANN, Michael. *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. v.2: The Rise of Classes and Nation States 1760-1914. [Conferir; Capítulo 17: Class struggle in the Second Industrial Revolution, 1880-1934, p.597-627 e Capítulo 19: Theoretical conclusions: classes, states, nations, and the sources of social power, p.723-739]

MANN, Michael. *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. v.4: Globalization: 1945-2011.

MARTINS, Alejandra. A surpreendente causa de centenas de mortes após acidente nuclear de Fukushima não é a radiação. *BBC News Mundo*, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/.../>. Acesso em: 18 jun. 2021.

MARTINS, Carlos Eduardo. *Dependência e desenvolvimento no moderno sistema mundial*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2004.

MAY, Christopher. *Global corporations in global governance*. London, New York: Routledge, 2015.

MAZOWER, Mark. *Governing the World: The History of an Idea*. New York: The Penguin, 2012.

McMICHAEL, Philip. *Development and Social Change: A Global Perspective*. 6.th. Washington DC: SAGE, 2016.

MEADOWS, Dennis; MEADOWS, Donella; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, Williamns W. *Limites do crescimento* [Relatório do Clube de Roma, 1972]. São Paulo: Perspectiva, 1973.

MEDIAVILLA, Juano; GARCÍA-ARIAS, Jorge. Philanthrocapitalism as a Neoliberal (Development Agenda) artefact: philanthropic discourse and hegemony in (financing for) international development. *Globalizations*, p.1-19, 2019.

MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

MOOLAKKATTU, John S. Robert W. Cox and Critical Theory of International Relations. *International Studies*, v. 46, n.4, p. 439-456, Oct.2009.

MURPHY, Craig N. Evolution of the UN development System. In: BROWNE, Stephen; WEISS Thomas, G. (Ed.), *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?* London: Routledge, 2014. p.35-54.

MURPHY, Craig N.; YATES, Anne. *Engineering Rules: Global Standard Setting since 1880*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2019.

NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert O. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, University of Wisconsin, v.25, n.3, p.329-349, 1971.

O'BRIEN, Richard. Drivers of change for the UN's future role. In: BROWNE, Stephen; WEISS, Thomas G. (Ed.). *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?* London: Routledge, 2014. p.55-72.

OLIVEIRA, Leandro D. A geopolítica do desenvolvimento sustentável: reflexões sobre o encontro entre economia e ecologia. *Revista Carta Internacional*, v.7, n.1, p.118-139, jan./jun. 2012 Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/54>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Guidelines for multinational enterprises*. Paris, 1976.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. *Declaração do milênio*. Nova Iorque, set. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). COMISSÃO SOBRE GOVERNO GLOBAL. *Nossa vizinhança global: Relatório*. 1995 [COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1995].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). [Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. *Mudança ao longo do tempo no financiamento operacional da ONU – 1992-2012*]. 2013. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2056_Financing_the_UN_Development_System_Final_web.pdf. Acesso em: 4 nov.2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Nosso futuro comum*. [Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento]. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 14 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Os oito objetivos do Milênio*. 2000-2015. [Millennium Development Goals]. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/>. Acesso em: 16 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 – Desenvolvimento Sustentável*, Oct. 2015 [*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development: RES/70/1*]. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/.../>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Universal Declaration of Human Rights [Declaração Universal dos Direitos do Homem]. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 12 maio 2022.

- PAPA FRANCISCO. *Laudato si/Louvado sejas*: sobre o cuidado da casa comum [Carta Encíclica]. Vaticano, 24 maio 2015. Disponível em: <http://www.vaticanova/.../>. Acesso em: 14 maio 2021.
- PARR, Sakiko. F. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: Shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. *Gender & Development*, v. 24, n.1, p. 43-52, 2016.
- PIJL, Kees Van Der. *Transnational Classes and International Relations*: Ripe Series in global political economy. London: New York: Routledge, 1998.
- PINGEOT, Lou. In Whose Interest? The UN's Strategic Rapprochement with Business in the Sustainable Development Agenda. *Globalizations*, p.188-202, 2015.
- PLUMWOOD, Val. *Environmental Culture*: the ecological crisis of reason. New York: Routledge, 2002.
- PNUD. *Human Development Report 1998*. New York: Oxford University Press, 1998.
- RACHED, Gabriel. As alterações na política de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais. *Revista OIKOS*, Rio de Janeiro, v.9, n.1, 2010. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M1adl8SWgL8J:www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/download/152/129+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 out. 2021.
- REDCLIFT, Michael. *Sustainable Development*: Exploring the Contradictions. New York: Routledge, 1987.
- REYES, Oscar. Climate Change Inc.: How TNCs are managing risk and preparing to profit in a world of runaway climate change. In: BUXTON, Nick; HAYES, Ben (Ed.). *The Secure and the Dispossessed*: How the Military and Corporations Are Shaping a Climate-Changed World. London: Pluto, 2016. p. 63-84.
- RIST, Gilbert. *The History of Development*: From Western Origins to Global Faith. London: Zed Books, 2008.
- ROBINSON, William I. *Global Capitalism and the Crisis of Humanity*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 2014.
- ROBINSON, William I. Introduction. In: PHILLIPS, Peter. *Giants: The Global Power Elite*. New York: Seven Stories Press, 2018. p. 1-3.
- ROBINSON, William I. *Latin America and Global Capitalism*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.
- ROBINSON, William I. *The Global Police State*. London: Pluto, 2020.
- ROBINSON, William I. *Una teoría sobre el capitalismo global*: producción, clases y Estado en un mundo transnacional. Bogotá: Editora Desde Abajo, 2007.
- ROSENAU, James N. Governance, Order and Change in World Politics. In: CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without Government*: Order and Change in World Politics. Cambridge, Massachusetts: University Cambridge Press, 1992. p. 1-29.
- ROSTOW, Walt W. *The Stages of Economic Growth*: A non Communist Manifesto, Cambridge: University Cambridge Press, 1960.
- SAAD FILHO, Alfredo; FINE, Ben. Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism, *Critical Sociology*, p.1-22, 2016. Disponível em: sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav. Acesso em: 13 mar. 2021.

SACHS, Wolfgang. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. 2nd ed. New York: Zed Books, 2009.

SANTOS, Tiago Matos. *Estratégias de despolitização e processos de legitimação do capital transnacional na Governança Global das Apropriações de Terras*. 2018. 137f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27545>. Acesso em: 12 mar.2019.

SARAIVA, José Flávio S. *História das Relações Internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da Globalização*. São Paulo: Saraiva, 2007.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SINCLAIR, Timothy J. *Key-concepts: Global governance*. Cambridge: Polity, 2012.

SKLAIR, Leslie. *Globalization: Capitalism and its Alternatives*. Oxford: Oxford University, 2002.

SKLAIR, Leslie. The corporate capture of sustainable development and its transformation into a ‘good Anthropocene’ historical bloc. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 19, n.2, p. 296-314, 2019.

SKOGMO, Bjørn. UN Roles and principles governing multilateral assistance. In: BROWNE, Stephen; WEISS, Thomas, G. (Ed.). *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?*. London: Routledge, 2014. p. 17-34.

SMIL, Vaclav. *Growth: from Micoorganisms to Megacities*. Massachusetts: MIT Press, 2019.

SPAISER, Viktoria; RANGANATHAN, Shyan; SWAIN Ranjula Bali; SUMPTER, David J. T. The sustainable development oxymoron: quantifying and modelling the incompatibility of sustainable development goals. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, v. 24, n.6, p. 457-470, 2016.

TARASSIOUK, Alexander. Estado y desarrollo: discurso del Banco Mundial y una vision alternativa. In: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN, Arturo (Comp.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO; México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2007. p.45-64.

TAVARES, Maria da Conceição. A Globalização Econômico-financeira. In: GAMBINA, Julio. *La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p.24.38. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101004085053/2.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2022.

TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (*Des*)ajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p.21-57.

THE 100 best nonfiction books: No 20 – Silent Spring by Rachel Carson (1962). *The Guardian*, 13 June 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/books/2016/jun/13/silent-spring-rachel-carson>. Acesso em: 5 mar.2022.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: University Oxford Press, 1995.

TUFÃO pode ter matado milhões nas Filipinas. *BBC News Brasil*, 10 nov. 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/11/131110_tufao_atualiza_fl. Acesso em: 12 maio 2021.

UNDERDAL, Arild; RAKHYUN, Kim E. The Sustainable Development Goals and Multilateral Agreements. In: KANIE, Norichika; BIERNANN, F Frank (Ed.). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2017. p.241-258.

UNDS. Disponível em: <https://www.undp.org/>. Acesso em: 11 maio 2022

YOUNG, Oran. Conceptualization: Goal Setting as a strategy for Earth System Governance. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, F. Frank (Ed.). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. London: Cambridge University Press; Massachusetts, USA: MIT, 2017. p.31-52.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. O desenvolvimento: uma estrela polar ou uma ilusão? In: _____. *Impensar a Ciência Social: os limites dos paradigmas do século XIX*. São Paulo: Idéias & Letras, 2006. p. 123-145.

WALLERSTEIN, Immanuel et al. *Does capitalism have a future?* Oxford: Oxford University Press, 2013.

WAKAHARA, Roberto. Bluewashing: desrespeito aos direitos fundamentais laborais e propaganda enganosa. *Revista do TRT da 15ª Região*, n. 50, p. 165-175, 2017.

WEBER, Heloise. Politics of ‘Leaving No One Behind’: Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda. *Globalizations*, v. 14, n.3, p. 399-414, 2017.

WEBER, Heloise. When Goals Collide: Politics of the MDGs and the Post-Sustainable Development Goals Agenda. *SAIS Review of International Relations*, v. 34, n.2, p.129-139, 2014.

WEINLICH, Silke. Funding the UN system. In: BROWNE, Stephen; WEISS, Thomas G. (Ed.). *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?* London: Routledge, 2014. p.75-94.

WEISS, Thomas. G.; THAKUR, Ramesh C. *Global governance and the UN: An unfinished journey*. Bloomington: University of Indiana Press, 2010.

WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden. The Globally Governed: Everyday Global Governance. *Global Governance*, v, 24, n.2, p. 193-210, 2018.

WERTHEIM, Stephen. Instrumental Internationalism: The American Origins of the United Nations, 1940-1943. *Journal of Contemporary History*, v.54, n.2, p.265-283, 2019.

WILSON, Kalpana. Re-centring ‘Race’ in Development: Population Policies and Global Capital Accumulation in the Era of the SDGs. *Globalizations*, v. 14, n.3, p. 432-449, 2017.