

1 Introdução

A discussão sobre as instituições internacionais e as possibilidades de se fomentar arranjos cooperativos no sistema internacional é um dos principais temas de pesquisa nas Relações Internacionais desde o surgimento da disciplina. Após o fim da Guerra Fria, diante do contexto de globalização e dos altos níveis de interação entre os Estados, criou-se quase que um senso comum a respeito da importância de mecanismos institucionais para fomentar e manter níveis satisfatórios de cooperação em assuntos políticos, econômicos e sociais entre os atores no sistema internacional (Rosenau, 1992; Ruggie, 1993; Abbott & Snidal, 1998). Nesse contexto, e principalmente a partir da década de 90, o conceito de governança global passou a ser utilizado de maneira mais frequente pelos estudiosos de Relações Internacionais como um conceito capaz de capturar a dinâmica da política mundial contemporânea. A década de 90 é importante no sentido em que marca o fim da Guerra Fria e a chegada de grandes transformações políticas, sociais e econômicas no mundo, e ainda inicia uma nova era de atuação das organizações internacionais na política mundial, principalmente a Organização das Nações Unidas (ONU).

De acordo com *Our Global Neighborhood Report* (1995), elaborado pela Comissão de Governança Global, o conceito de governança não se confunde com a noção de governo, pois não pressupõe a existência de uma autoridade central formalizada. O conceito deve ser entendido a partir de uma perspectiva mais abrangente, envolvendo os processos de cooperação e o conjunto de regras e normas que permitem a solução conjunta de problemas. Governança global pressupõe o surgimento de novos espaços de autoridade, em diferentes áreas e em diferentes níveis da vida política (Rosenau, 1992). A partir dessa conceitualização inicial, iniciou-se na década de 90 um amplo debate sobre a governança global e suas implicações na política internacional. Sinclair (1999) resume de maneira bastante apropriada a idéia por meio da qual entendemos o conceito de

governança global, relacionando-o com a problemática maior da ordem internacional: “*Considered most broadly, governance can be understood as the various means that social forces employ to realize particular forms of world order, where world order denotes an historically specific configuration of power*”. (Sinclair, 1999, p.164).

Um dos grandes temas que sempre estivera relacionado com as questões de governança global é o tema do desenvolvimento. Principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial, a política internacional tem se voltado para a construção de um sistema internacional estável e para a promoção do desenvolvimento dos países. Uma das principais medidas após o conflito foi justamente a construção de instituições internacionais para que as finanças e o comércio internacional pudessem ser regulamentados em escala global a fim de promover o desenvolvimento. Neste sentido, as conferências de Bretton Woods em 1944 marcam o início do processo de criação de um arcabouço institucional internacional com intuito de promover a estabilidade e o desenvolvimento econômico.¹

Apesar da discussão sobre desenvolvimento estar presente de maneira significativa no cenário político mundial desde as décadas de 1940 e 1950, o contexto pós Segunda Guerra Mundial favoreceu ainda mais para a ampliação da agenda desenvolvimentista. Este trabalho encara o desenvolvimento como um discurso produzido dentro de um contexto histórico específico, que sofrera grande transformação após a Segunda Guerra Mundial, quando muitos países passaram a ser taxados sistematicamente como subdesenvolvidos, dando início a um processo de intervenção nessas sociedades em prol do desenvolvimento. Escobar (1995) ressalta que principalmente após a Segunda Guerra, políticos e estudiosos ocidentais começaram a ver certas condições em países da Ásia, África e América Latina como problemas, e nesse sentido, um novo modelo de pensamento, chamado desenvolvimento, ganhara força na política mundial, sendo a base para a criação de novas estratégias para lidar com os supostos problemas do terceiro mundo.

¹ Nessa conferência fica estabelecido a criação três organizações para planejar a cooperação na economia internacional: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), e a Organização Internacional do Comércio (OIC). Essa última, apesar das negociações iniciais, sua criação não ocorreu, fazendo com o que o

Nesse contexto, a pobreza no terceiro mundo passou a ser tratada como um grave problema, e a principal estratégia de solução passou a ser o desenvolvimentismo. Com o fim da Guerra Fria e o triunfo do modelo capitalista-liberal, o debate sobre a questão do desenvolvimento ganhara ainda mais ímpeto na agenda do sistema ONU e na política mundial como um todo. *An Agenda for Development* (1994) colocou o conceito de desenvolvimento como sendo um direito humano fundamental e como a base mais segura para a promoção da paz. Nesse contexto, a década de 90 foi marcada por uma série de conferências e amplas discussões em que novos entendimentos sobre o desenvolvimento ganharam relevância na política mundial, como as noções de Desenvolvimento Humano e Segurança Humana (UNDP, Human Development Report, 1994; Brundtland Report, 1987.).

Na tentativa de relacionar esses dois importantes temas da disciplina de Relações Internacionais, governança global e desenvolvimento, este trabalho parte do princípio que a governança global está ancorada em um conjunto de arranjos e entendimentos normativos, ou seja, normas e regras que constroem e regulam a ação social. Nesse sentido, o nível ideacional ou intersubjetivo está em constante relação com a dimensão empírica da governança, dimensão que ressalta a atuação das instituições na implementação de políticas efetivas em prol da ordem. A partir desse ponto de vista interativo, a governança global é, portanto, tanto idéia como prática (Rosenau, 1992). Desse modo, o nível ideacional é fundamental para criar um consenso intersubjetivo e uniformizar os atores do sistema, colocando-os em entendimento sobre as premissas de condução dos assuntos globais. Analisaremos, portanto, o papel do discurso do desenvolvimento em criar esse consenso intersubjetivo e orientar a noção de ordem que está sendo disseminada na atual política mundial contemporânea.

A partir do discurso do desenvolvimento e sua crescente relevância na política mundial, parece cabível a argumentação de que houve significativas alterações na relação entre governança e desenvolvimento, em que este último foi se tornando cada vez mais um discurso de governança, ou seja, o conceito de desenvolvimento passou a orientar os mecanismos e as práticas institucionais que buscam regulamentar a interação entre os atores e promover a ordem no sistema

comércio internacional fosse regulamentado pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), criado no ano de 1948.

internacional. Como argumenta Arturo Escobar: “*the development strategy became a powerful instrument for normalizing the world*” (Escobar, 1995, p. 26).

Se antes da Segunda Guerra Mundial havia um consenso intersubjetivo de que a ordem internacional estava atrelada ao mecanismo de balanço de poder entre as grandes potências e a política de alianças; se durante a Guerra Fria, a rivalidade entre EUA e URSS organizava em grande medida o pensamento político sobre o mundo e sobre a ordem mundial; o pós Guerra Fria e as considerações sobre governança parecem estar ancoradas em uma nova ontologia e novos paradigmas. Como argumenta Rosenau (1999), faz-se necessário uma nova ontologia para entender as bases fundamentais da governança global na atual dinâmica da política mundial, e nesse contexto, o discurso do desenvolvimento parece ser crucial para entendermos a construção intersubjetiva da ordem global, principalmente no pós Guerra Fria.

A importância do tema desenvolvimento nas discussões políticas e sociais no mundo ocidental durante o século XX é bastante notório e carece de profundas justificativas, mas no nosso caso especificamente, que buscamos desenvolver conhecimento no âmbito da disciplina de Relações Internacionais, este tema destaca-se pela sua íntima relação com a noção e práticas de governança global que têm se difundido no sistema internacional. O ponto central, basicamente a hipótese deste trabalho, é que o desenvolvimento tem se tornado um discurso de governança, ou seja, as bases constitutivas dos processos que buscam regulamentar e estabelecer a ordem no sistema internacional passam fundamentalmente pelo discurso do desenvolvimento.

Embora a discussão sobre desenvolvimento esteja presente em grande medida na política domésticas dos Estados e a discussão em torno do tema nos remonte a uma ampla discussão entre diferentes modelos que se desenvolveram ao longo da história (Waelbroeck, 1998; Pieterse, 2001), discutir o tema a partir de um olhar para os mecanismos de governança global permite analisar como o tema desenvolvimento é atualmente inserido na política mundial contemporânea e como este atua na criação de um consenso em torno do que seria a ordem global e como alcança-lá.

Diante do enquadramento de governança a partir de uma ótica cooperativa e baseada no compartilhamento de normas, a atuação das organizações internacionais ganhou relevância na discussão acerca da governança global.

Autores como (Murphy, 1994), entendem a atuação das Organizações Internacionais (OI's) na política mundial como pilar central da governança global. Seguindo essa perspectiva, que destaca o papel fundamental das organizações internacionais na construção e implementação das políticas de governança, este trabalho se propõe a analisar um dos principais centros de autoridade da complexa estrutura de governança global: a Organização das Nações Unidas (ONU). Consideramos a ONU, portanto, uma das principais esferas de autoridade da estrutura de governança global, pois, é na discussão presente no sistema ONU que grande parte das questões políticas globais é debatida, contribuindo para a formação de um consenso intersubjetivo entre os atores da comunidade internacional.

A relação entre a ONU e o tema do desenvolvimento é bastante notória ao longo da história da instituição. Desde a criação do sistema ONU, a questão do desenvolvimento tem significativo destaque na agenda da instituição. O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) juntamente com as instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) seriam as instâncias responsáveis pelo desenvolvimento econômico e social das nações. Sachs (1992) vai ainda mais longe, argumentando que a própria carta da ONU pressupõe uma compreensão de paz que vai além do fim dos conflitos entre Estados e passa pelo progresso da humanidade. Nesse sentido, como nos mostra Fomerand & Dijkzeul (2007), desde os primórdios, o sistema ONU busca um nível de coordenação satisfatório entre seus órgãos principais e agências funcionais para que as políticas para o desenvolvimento sejam satisfatoriamente implementadas. Nas últimas décadas, o tema desenvolvimento ganhou ainda maior destaque devido a sua constante relação com as questões de segurança internacional (Duffield, 2001; Stewart, 2004), tornando-se uma dimensão ainda mais fundamental para entendermos a noção de governança global e que tipo de ordem que esta pretende gerar no sistema internacional.

A hipótese desse trabalho vai além do reconhecimento da centralidade do tema desenvolvimento na ONU, argumentando que este tem sido um componente importante para a formação de um consenso intersubjetivo acerca das práticas a serem tomadas para promover e garantir a ordem internacional. Desse modo, afirmamos que o discurso do desenvolvimento está relacionado com um eficiente aparato de produção de conhecimento e de exercício de poder em escala global.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da ONU, foi criada uma estrutura capaz de produzir novas formas de conhecimento e poder, novas práticas, teorias e estratégias para lidar com a questão do desenvolvimento em escala mundial.

Seguindo essa linha de raciocínio, a década de 1990 inaugura uma nova fase nas discussões sobre desenvolvimento. Esse período foi marcado por um amplo e intenso debate sobre as necessidades de desenvolvimento e sobre novos entendimentos para o conceito. O fim da Guerra Fria estimulou o debate em prol do desenvolvimento e também iniciou um novo período de atuação da ONU na política mundial (Thomas, 2001). Neste período, como argumenta Duffield (2001), as concepções de desenvolvimento se alteraram radicalmente.

A concepção de desenvolvimento do pós Segunda Guerra, ancorada em um discurso estritamente economicista, em que desenvolvimento era entendido com base em critérios de modernização e crescimento do PIB, passou a incorporar novos fatores que alteraram significativamente o discurso sobre o que é desenvolvimento e como se deve alcançá-lo. Nesse sentido, ao atentarmos para as diferentes concepções de desenvolvimento, e como este conceito se relaciona como a noção de governança, podemos verificar que este passou a incorporar grande parte dos dispositivos e práticas para se fomentar a ordem internacional, principalmente no pós Guerra Fria. Embora o desenvolvimento já fosse um discurso marcante na política internacional desde o fim da Segunda Guerra, argumentamos que os anos 90 marcam o início de uma nova fase para o desenvolvimento, em que este, além de ser uma agenda prioritária no sistema ONU, pode ser entendido como o princípio fundamental para fomentar a ordem no sistema internacional.

Desse modo, a partir do prisma de análise a que este trabalho se propõe, pode-se argumentar que principalmente após o fim da Guerra Fria, o tema desenvolvimento foi paulatinamente deixando de ser apenas umas das diversas agendas de governança global para se tornar um discurso que constitui a própria dinâmica de funcionamento e práticas dos mecanismos de governança. Assim, o discurso do desenvolvimento passou a orientar a própria noção de ordem no sistema internacional. A principal consequência deste movimento foi a criação de uma representação perigosa do subdesenvolvimento, e a urgência da construção

de padrões de desenvolvimento sólidos para que a ordem e a estabilidade fossem mantidas.

Nesse sentido, a partir da consideração de que (i) a dinâmica de funcionamento do sistema internacional conduz a emergência de instituições que buscam promover o ordenamento deste sistema, (ii) a noção de governança global se insere nesse contexto de instituições, regras, e procedimentos que buscam o estabelecimento da ordem a partir de diferentes centros de autoridade, (iii) o sistema ONU pode ser considerado como uma das fontes de poder/conhecimento através da qual certos discursos ganham legitimidade e iluminam as práticas de ordenamento do sistema internacional; a proposta deste trabalho tem como problema inicial a análise da relação entre desenvolvimento e governança global, priorizando a análise do discurso desenvolvimentista na ONU e sua articulação com a construção de um consenso intersubjetivo acerca do que seria a ordem internacional e como construí-la.

O principal movimento teórico para a análise sugerida é superar as concepções tradicionais da disciplina de Relações Internacionais que tratam da temática da (ordem, instituições e governança) e adotar uma perspectiva crítica capaz de compreender a dimensão discursiva e constitutiva da governança global e da ordem internacional. O conceito de poder, que é central nas análises sobre governança, é tratado pelas perspectivas dominantes como uma habilidade dos Estados de usarem suas capacidades materiais para conseguirem alcançar seus objetivos. Quando não é tratado desta forma, é por meio da ótica institucional, ou seja, a capacidade de algumas instituições internacionais de exercerem autoridade na política mundial, como sugere a abordagem institucionalista neoliberal. Ou seja, estas perspectivas focam suas análises a partir do agente, não reconhecendo que as relações de poder e a relação poder/conhecimento possuem papel significativo na produção dos agentes e das políticas por estes fomentadas (Foucault, 1980).

Apesar das limitações dessas considerações tradicionais, poder é um conceito bastante complexo e que se manifesta de diferentes maneiras na política mundial, e como bem argumenta Barnett & Duvall (2005), a compreensão de como a política global é desenvolvida passa pelo estudo das diferentes manifestações do poder no cenário internacional.

“By using the optics of power, we transform the image of global governance. No longer is it solely concerned with the creation and maintenance of institutional arrangements through consensual relations and voluntary choice. It now becomes a question of how global life is organized, structured, and regulated. Such a re-visioning of global governance not only reshapes understanding of global governance. It also forces us to consider basic normative issues of international relations theory” (Barnett & Duvall, 2005, p.7).

É nesse sentido que se faz necessário superar o uso instrumental do poder utilizado por realistas e liberais para entender a dinâmica da governança e seu conteúdo normativo. Essas teorias tradicionais concebem somente a dimensão do poder que consiste nas interações entre os atores, ou seja, a noção de exercer controle sobre os outros devido à superioridade de capacidades. O marco teórico a ser utilizado nesta pesquisa se baseia na dimensão constitutiva do poder, considerando como as relações sociais definem quais os discursos dominantes, quem são os atores e quais são as capacidades e práticas que estes terão possibilidade de exercer. Ambas as considerações sobre o poder são importantes, no entanto, a dimensão constitutiva é constantemente não trabalhada, fazendo com que os estudos sobre a governança global careçam de análises capazes de capturar a ontologia da governança global, ou seja, entender as bases fundamentais da ordem internacional.

Importante salientar que análise aqui sugerida é um esforço predominantemente interpretativo. Nas abordagens tradicionais (positivistas), os conceitos e as ideias são tratados como aproximações de uma realidade social observável. Nesse sentido, os conceitos não possuem tanto valor na medida em que não correspondem aos fenômenos identificados na sociedade. As perspectivas não positivistas partem do princípio que não há uma realidade nua e crua capaz de ser entendida pela observação e da empiria, pois a realidade é socialmente construída, ou seja, os conceitos, ideias e discursos atuam na constituição da sociedade. Desse modo, as metodologias interpretativas buscam examinar as estruturas discursivas que atuam na construção da realidade. O objetivo é levar a uma análise crítica discursos que são tidos como senso comum, ou seja, a ideia é se colocar distante do senso comum e analisar as bases fundamentais que estruturam a noção de governança global na política mundial contemporânea.

[...] for poststructuralism what constitutes “proper knowledge” is not a theory’s ability to uncover causal truths as knowledge is historically and politically situated. Causal epistemology is therefore a particular discourse of knowledge, which cannot sustain its privilege outside of its own historical and political location (Foucault, 1974, in Hansen, 2006, p.10)

Assim, utilizaremos alguns dos artifícios metodológicos sugeridos por Hansen (2006) para analisar o discurso do desenvolvimento no sistema ONU e sua relevância na construção discursiva da governança global e da própria noção de ordem internacional. A epistemologia discursiva se faz importante nessa pesquisa porque partimos do pressuposto que questões ontológicas não podem ser resolvidas no nível da análise empírica. Não há uma identidade pré-social, a não ser que esta seja atribuída externamente pelo analista. A noção de governança global e a própria lógica que orienta os entendimentos sobre o ordenamento do sistema internacional não possuem uma natureza intrínseca, mas são construídas socialmente. Desse modo, a epistemologia discursiva nos permite compreender a construção social da noção de governança e de ordem internacional que está sendo disseminada na política mundial contemporânea. Por meio da análise dos principais documentos e debates políticos no seio do sistema ONU, será possível entender com mais clareza a articulação do discurso do desenvolvimento e sua contribuição para a construção de um consenso intersubjetivo a cerca dos caminhos para a promoção da ordem.

O período histórico selecionado para análise data da Segunda Guerra Mundial até o pós Guerra Fria, período em que diferentes concepções de desenvolvimento se articularam no sistema ONU. O longo período de análise não prejudica a pesquisa, pois, ao se basear num período histórico mais longo, podemos traçar a evolução do discurso e os modelos de subjetividade que vão sendo criados ao longo do tempo. Além da análise dos principais textos produzidos no âmbito do sistema ONU no período destacado, será apresentado o debate histórico mais amplo que traça a genealogia da representação dominante acerca da idéia de desenvolvimento.

A perspectiva da análise do discurso não minimiza a importância dos fatores materiais na constituição dos sujeitos, fatores ideacionais e materiais atuam de maneira conjunta, nas palavras de Hansen, “[...] *it is not to say that the material*

has no importance, but rather that it is always discursively mediated” (Hansen, 2006, p.25). Ou seja, a política de desenvolvimento na ONU e a construção da noção de ordem internacional estão diretamente relacionadas a fatores ideacionais, e ao mesmo tempo é reproduzida por uma série de estruturas materiais, como as práticas no campo. No entanto, o enfoque deste trabalho é entender as duas dimensões como fruto de uma construção discursiva que deriva de conhecimentos específicos, ou seja, de uma articulação saber/poder que situadas em tempo e espaço específicos. Vale ainda ressaltar que adotar uma epistemologia não-causal não implica em abandonar o desenvolvimento de uma rigorosa análise ou estar distante das coisas do “mundo real”, mas é estar atento para a construção discursiva da realidade que se busca analisar.

Assim, para desenvolver tal empreendimento, o segundo capítulo deste trabalho busca trabalhar a dimensão teórica das discussões acerca da ordem, instituições e governança. Serão destacadas as principais matrizes teóricas de Relações Internacionais que lidam com essa temática, ressaltando a argumentação principal e possíveis limitações. No terceiro capítulo, será discutido o conceito de desenvolvimento, destacando o processo de construção histórica desse conceito. Esse movimento se faz importante para entendermos as origens históricas e sociológicas que o mundo contemporâneo possui acerca da ideia de desenvolvimento. No quarto capítulo será trabalhada a articulação entre desenvolvimento, governança e ordem internacional. É neste capítulo que será analisado alguns dos principais documentos ONU para demonstrar a articulação discursiva do conceito na instituição e sua centralidade para a criação de um consenso intersubjetivo sobre o que seria a ordem internacional e como promovê-la.