4

Governança e Desenvolvimento: O Sistema ONU em Perspectiva

As organizações internacionais fazem parte de um conjunto maior de instituições internacionais, constituindo-se como atores fundamentais na estrutura de governança global. O multilateralismo, característica marcante das relações internacionais nas últimas décadas, relaciona-se diretamente com a atuação das organizações internacionais, pois, estas oferecem uma estrutura institucional capaz de contribuir para o avanço das iniciativas de caráter multilateral (Ruggie, 1993). Indo além dessa dimensão, as OI's são relevantes no nosso entendimento devido a construção e disseminação de ideias, conceitos e discursos na política internacional (Finnermore, 1993; Barnett & Finnermore, 1999). O reconhecimento de que as OI's são relevantes no sentido de produzir e disseminar conhecimento é fundamental para uma análise que busca estudar o discurso do desenvolvimento no sistema ONU e a criação de um consenso intersubjetivo acerca do que seria a ordem internacional e como alcançá-la.

4.1

O Sistema das Nações Unidas: história e estrutura

Durante a Segunda Guerra Mundial, os Aliados buscaram se organizar no sentido da construção de uma paz duradoura no sistema internacional, evitando que as atrocidades e malefícios do conflito armado voltassem a acontecer. Iniciou-se, portanto, uma série de iniciativas para criar um mecanismo institucional capaz de garantir a paz em escala global. O projeto de criar uma estrutura institucional para manter a ordem internacional foi uma ideia disseminada especialmente pela política externa americana, que defendia abertamente a necessidade de uma cooperação entre as grandes potências para a manutenção da ordem internacional. Krasno (2001) destaca as participações da delegação americana nas conferências

que antecederam a criação da instituição como fundamentais para a consolidação da ideia de se criar uma organização internacional após o conflito.¹

Iniciando os movimentos para a criação de um sistema multilateral para garantir a paz, em 1941, o primeiro ministro britânico Winston Churchill e o presidente americano Franklin Roosevelt assinaram a Carta do Atlântico, documento em que ficou acordado uma série de princípios para promover a ordem internacional. Esse acordo pode ser considerado o passo inicial para a futura criação da ONU, momento em que se delineou o entendimento básico de que a construção de uma estrutura institucional seria a estratégia mais eficaz para manter a paz.

Em 1942, outros países se aderiram à proposta inicial esboçada na Carta do Atlântico, 26 Estados assinaram a Declaração das Nações Unidas e afirmaram a luta contra o Eixo. Como destaca Bennett (1995), esse foi o primeiro momento na história em que o termo Nações Unidas aparece nas negociações internacionais, reafirmando a busca pela cooperação e multilateralismo como caminhos fundamentais para a promoção da ordem e paz internacionais. Na Conferência de Moscou, em 1943, a ideia de criar uma estrutura formal para que a paz fosse garantida começa a ganhar ainda mais corpo no cenário internacional. EUA, URSS e Reino Unido reconhecem a necessidade da criação de uma organização internacional, regida pelo princípio da soberania e aberta a adesão de todos os Estados comprometidos com a promoção da paz.

As negociações avançam bastante na conferência de Dumbarton Oaks, em 1944. Nessa reunião ficam estabelecidas as principais características e objetivos da futura organização. É também em Dumbarton Oaks que começam as discussões sobre o processo decisório da organização e a questão do veto. Esse tema veio a ser resolvido no ano seguinte, na Conferência de Yalta, que também ficou conhecida como a conferência do veto, pois, foi onde ficou estabelecido que as cinco grandes potências (EUA, URSS, Reino Unido, China e França) teriam o poder de veto nas votações do Conselho de Segurança, principal órgão da organização.

¹ Além da participação ativa da delegação americana nas conferências, o presidente americano Franklin Roosevelt falava abertamente a respeito da necessidade do “*Four Policemen*”, referindo-se a atuação coordenada de EUA, URSS, Reino Unido e China na garantia da ordem internacional no pós-guerra.

De acordo com Meisler (1995), os pontos mais importantes sobre a futura organização já haviam sido definidos nas conferências de Dumbarton Oaks e Yalta, no entanto, o ponto crucial que ainda faltava era a redação final da carta constituinte da organização. Essa tarefa ficou para a Conferência de São Francisco, também realizada em 1945. Após dois meses de negociação, com aprovação unânime é assinada a Carta das Nações Unidas. Com 51 membros originários é criada a Organização das Nações Unidas.²

A ONU é uma organização intergovernamental formal, sendo atualmente a principal e maior arena para discussão das normas internacionais na política mundial. Os principais objetivos da organização podem ser sintetizados pelos seguintes pontos:

- a-** Promover a paz e segurança internacionais;
- b-** Desenvolver relações amistosas entre os Estados;
- c-** Promover a cooperação em assuntos econômicos, sociais, culturais e humanitários;
- d-** Promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais.³

Arelados aos objetivos principais, vários princípios formam a base de sustentação da estrutura e operações da ONU e ainda representam obrigações legais a todos os membros que compõem a instituição. Esses princípios estão contidos no artigo 2º da Carta, onde o mais fundamental é o princípio da igualdade soberana entre os Estados. Desde a Paz de Vestifália, em 1648, os Estados enquanto unidades políticas soberanas, não reconhecem nenhuma autoridade governamental superior. Nesse sentido, igualdade soberana refere-se ao reconhecimento universal de que cada Estado é independente na condução de seus assuntos internos. Esse princípio não se refere à igualdade quanto ao território, capacidade militar, e aspectos de caráter econômico. Esse princípio é a base fundamental para que cada Estado tenha um voto na Assembléia Geral, órgão em que todos os membros da organização possuem representação.

² Vale destacar que o presidente Roosevelt, que havia se esforçado politicamente para a construção da ONU, morre dias antes da Conferência de São Francisco. Henry Trumam assume e representa os EUA na Conferência.

³ Ver Carta da ONU, capítulo I, artigo 1º.

Relacionado ao objetivo principal de manter a paz e segurança internacionais está o princípio de que todos os Estados membros devem evitar a ameaça e uso da força contra a integridade territorial e independência de qualquer Estado e ainda evitar outras ações que não estejam de acordo com os propósitos da organização. Soma-se a isso, o princípio de que as controvérsias devem sempre ser resolvidas de maneira pacífica. Os membros também se comprometem em dar suporte às atividades que a organização desenvolver contra qualquer Estado e ainda reconhecem que os Estados não membros devem agir de acordo com os princípios da Carta. Por fim, o princípio da não-intervenção também é consagrado como um dos pilares para a construção da ordem internacional, no entanto, é reconhecido que este princípio não entra em choque a possibilidade de impor medidas coercitivas a determinados países.⁴

Quanto a sua estrutura, o sistema ONU é formado por seis órgãos principais: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. A Carta da ONU é o seu documento constitutivo, estabelece as principais obrigações e direitos dos membros e também o funcionamento e composição de cada órgão. O Sistema ONU ainda possuiu em sua composição outras quinze agências, além de outros programas com mandato e orçamento específicos.⁵ O quadro a seguir resume de maneira bastante didática a composição dos órgãos principais, destacando suas principais atribuições e como se dá o processo decisório em cada um deles:

⁴ O capítulo VII da Carta da ONU discorre sobre a utilização de medidas coercitivas.

⁵ Ver anexo 1: quadro completo do Sistema ONU.

Órgão	Características
Conselho de Segurança	Formado por cinco membros permanentes e dez membros não permanentes que exercem mandato de dois anos. As decisões possuem caráter mandatório e são tomadas por maioria qualificada, sendo que os cinco permanentes possuem poder de veto. Cabe primordialmente a este órgão a administração da segurança internacional, atuando principalmente por meio de investigações, negociações, aplicação de sanções e operações de paz.
Assembléia Geral	Órgão em que todos os membros estão representados. O processo decisório se dá por dois terços em assuntos importantes, e maioria simples nos demais assuntos. Produz resoluções que servem de base para novas normas do direito internacional e recomendações sobre questões de segurança. Cabe a Assembléia nomear os membros não permanentes do Conselho de Segurança, do ECOSOC, do Conselho de Tutela, além de designar os juízes da CIJ. A aprovação do orçamento da ONU e revisões da Carta também é de competência da Assembléia Geral.
Conselho Econômico e Social (ECOSOC)	Composto por 54 membros eleitos pela Assembléia Geral para um mandato de três anos. É utilizado o critério geográfico para a eleição: 14 países africanos, 11 asiáticos, 6 europeus orientais, 10 latino americanos e caribenhos, 13 europeus ocidentais e outros. As decisões são tomadas por maioria simples. Este órgão é responsável pela coordenação das agências e programas especializados da ONU. Produz ainda recomendações sobre questões econômicas, sociais, culturais e de direitos humanos.
Secretariado	É composto por uma equipe de funcionários servindo nas sedes da ONU. O administrador chefe da ONU é o secretário geral, que possui mandato de 5 anos, renovável apenas uma vez. É responsável por preparar o orçamento da instituição, enviar relatório anual a Assembléia Geral e elaborar estudos sobre temas importantes para a segurança internacional. O secretário-geral possui papel de liderança, simbolizando a ONU como ator no sistema internacional.
Corte Internacional de Justiça (CIJ)	Formada por 15 juízes eleitos para um mandato de 9 anos. Emite decisões sobre disputas legais entre os Estados. A jurisdição da CIJ é voluntária, depende do consentimento dos Estados (art. 36, Estatuto da CIJ).
Conselho de Tutela	Era responsável por monitorar e administrar territórios sob tutela. Suas atividades foram suspensa quando a ilha de Palau adquiriu independência em 1994.

A análise do quadro permite perceber que o Conselho de Segurança é a única instância que possui capacidade de emitir decisões de caráter obrigatório e agir de acordo com os pressupostos do capítulo VII da Carta, que prevê a utilização de sanções e de quaisquer outros meios quando estas não se mostrarem suficientes para conter a suposta ameaça a paz e ordem internacionais. A Assembléia possui possibilidades de apenas emitir decisões de caráter recomendatório, e muito embora seja a instância em que todos os membros reconhecem a igualdade jurídica entre si e discutem abertamente em um fórum onde cada um possui um voto, as decisões desse órgão acabam ficando em segundo plano perante as decisões emitidas pelo Conselho de Segurança.

4.2

Evolução da Política de Desenvolvimento no Sistema ONU

A Carta da ONU promulgou uma série de princípios para a instalação de uma paz duradoura em escala global. A leitura e análise da Carta permitem constatar que o entendimento de paz presente no texto pode ser interpretado como algo que vai muito mais além do que a mera construção de um sistema de segurança coletiva. Como argumenta Sachs (1992), o entendimento de paz presente no discurso da Carta não é apenas uma ideia de não-violência ou um mero controle dos conflitos em escala global. A paz é resultado de um avanço da sociedade, “*violence breaks out when progress is blocked*” (Sachs, 1992, p.103). O preâmbulo da Carta já anuncia a determinação de promover o progresso social e melhorar as condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla. A ideia de acabar com os conflitos e violência pode ser entendida dentro de um contexto maior que traz à tona a noção de progresso da humanidade, ou seja, de um caminho evolutivo a ser seguido. Nesse sentido, a ideia de paz e humanidade presente na Carta pode ser interpretada como o grande objetivo a ser alcançado por meio do progresso/desenvolvimento. Mingst & Karns (2000) afirmam que o propósito da ONU em fomentar o desenvolvimento e progresso das nações está diretamente relacionado ao conjunto de ideias desenvolvido nos EUA e Europa ocidental no sentido de administrar as questões econômicas de maneira efetiva para garantir a prosperidade. Nesse sentido, a Carta reflete uma visão liberal de se

construir instituições sólidas para fomentar a cooperação e garantir maiores índices de desenvolvimento.

Essa leitura da Carta da ONU está diretamente relacionada aos pressupostos iluministas que se consolidam no imaginário político e social do mundo ocidental desde o século XVIII. A filosofia que permeia a construção da Carta da ONU não faz tanto sentido sem uma visão da história que coloca a sociedade caminhando em direção ao progresso. Como fora trabalhado no terceiro capítulo, a noção de evolução social está presente no discurso da Carta, pressupondo um caminho a ser seguindo pela humanidade. Assim, a unidade da sociedade humana passa não somente pela paz como ausência de conflitos, mas pelo progresso e desenvolvimento. Nas palavras de Sachs (1992): a unidade do mundo é realizada pela sua ocidentalização.

Promover o avanço social e econômico de todas as pessoas está, portanto, entre os principais objetivos da organização. O artigo 55 da carta anuncia a preocupação em criar condições de estabilidade e bem estar das nações para que seja possível o estabelecimento de relações amistosas entre estas. O capítulo 10 discorre sobre as atividades do ECOSOC e o prevê a atuação deste órgão no sentido de desenvolver relatórios, recomendações, conferências e atuar juntamente com as agências especializadas na promoção do desenvolvimento econômico e social das nações. Desse modo, pode-se argumentar que o desenvolvimento é algo presente desde a constituição da organização, no entanto, o discurso do desenvolvimento passou por consideráveis redefinições ao longo do tempo, e no nosso entendimento, deixou de ser apenas uma agenda que buscava soluções economicistas para o problema do subdesenvolvimento, tornando-se um discurso que sustenta a própria estrutura de governança global e a noção de ordem internacional.

4.2.1

O Pós-Guerra e o Sistema Bretton Woods

O imediato pós-guerra foi marcado pela preocupação de reconstruir os países que haviam sido destruídos pela guerra, integrando-os novamente à dinâmica da economia mundial. Com o intuito de planejar a reconstrução do sistema econômico e financeiro mundial, representantes de 44 países se reuniram

em Bretton Woods no ano de 1944 para discutir a construção de um aparato institucional para auxiliar no processo de reconstrução dos países devastados pela guerra. Embora a carta da ONU tenha, em tese, uma preocupação com o desenvolvimento e o entendimento de paz possa ser interpretado para além de uma mera preocupação com o fim da violência em escala global, nos anos iniciais da organização, grande parte das discussões sobre desenvolvimento se dava quase que exclusivamente no âmbito das instituições de Bretton Woods. O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) foram as instituições criadas para auxiliar na recuperação econômica mundial. Os EUA, que eram os principais vencedores da guerra, atuaram como os grandes arquitetos dessas novas instituições, sendo também seu principal financiador (Woods, 2006).

O Banco Mundial tinha como objetivo principal auxiliar no processo de reconstrução dos países após o conflito. Ao longo da década de 1950, como salienta Karns & Mingst (2000), a orientação do banco foi se alternando de reconstrução para desenvolvimento. Woods (2006) já argumenta que desde o início o papel primordial do banco era o desenvolvimento, pois a iniciativa da reconstrução estava mais fortemente atrelada a iniciativas como o Plano Marshall, cujo financiamento não passava pela burocracia do banco. O fato é que, a partir da década de 1950, o Banco Mundial começa a atuar de maneira mais marcante no sentido de promover o desenvolvimento das nações mais atrasadas.

No intuito de fomentar o desenvolvimento, o banco possuía um fundo sustentado pela contribuição dos membros que era utilizado na concessão de empréstimos para investimento em infra-estrutura e setores considerados estratégicos. Esse tipo de atuação se relaciona com o entendimento do banco sobre o que é desenvolvimento e a necessidade de industrialização dos países. A percepção do Banco sobre desenvolvimento está diretamente ancorada na teoria da modernização (Parsons, 1969; Rostow, 1971), que como vimos no capítulo anterior, ganhava ímpeto justamente na época em que as instituições de Bretton Woods foram criadas e começavam a se consolidar como atores importantes na política mundial. Desse modo, a política do Banco era construída no sentido de incentivar a substituição de modelos de produção tradicionais dos países em desenvolvimento por novas tecnologias, e ainda massificar os investimentos em setores da economia que proporcionassem maior retorno financeiro.

Os governos nacionais eram importantes para a efetividade das políticas em prol do desenvolvimento, no entanto, o Banco Mundial possuía um importante papel a desempenhar já que os países em desenvolvimento sofriam com a falta de capital para investimentos e muitos deles possuíam desequilíbrios consideráveis no balanço de pagamentos, fato que impedia a construção de uma política econômica sustentável e capaz de fomentar o desenvolvimento de longo prazo. Nesse contexto, os empréstimos seriam fundamentais para investimentos em setores estratégicos da economia, que nesse período se resumiam primordialmente em investimentos no setor de infra-estrutura.

No decorrer dos anos, a contribuição do Banco para o desenvolvimento dos países se expandiu de maneira significativa. As preocupações deixaram de ser apenas com infra-estrutura e passaram a incorporar setores importantes como educação, saúde, agricultura, comércio e outros (Mason & Asher, 1973). A grande mudança aconteceu na década de 1960, quando Robert McNamara estava na presidência da instituição. Nesse período, buscou-se alterar a concepção de desenvolvimento que orientava a política da organização, que até então estava atrelada primordialmente a noção de crescimento econômico. O grande referencial para medir a eficácia das políticas implementadas e o nível desenvolvimento dos países eram as taxas de crescimento interno dos países (PIB) e a medição da renda *per capita*. McNamara defendia uma concepção mais ampla de desenvolvimento, que incorporasse fatores como nutrição, educação, emprego e até distribuição de renda. No entanto, como ressaltam Mason & Asher (1973), essa nova concepção não impactou de maneira imediata os programas implementados pelo Banco Mundial. Apesar do esforço do então presidente, os membros do Banco possuem significativo poder político na definição da agenda da instituição, conseqüentemente, na medida em que não tinham interesse, certas políticas não eram implementadas. Sendo assim, não estava na pauta dos países centrais reformular a atuação da instituição com base num entendimento de desenvolvimento mais amplo, atrelado a concepções como justiça e equidade.

Com o passar dos anos, como trabalharemos no decorrer do capítulo, a concepção de desenvolvimento foi se alterando de maneira em que o discurso sobre o tema começou a transcender a dimensão econômica. Nesse contexto, o Banco Mundial também sofrera grandes modificações na maneira de lidar com o tema nas décadas subsequentes, enfatizando na década de 1990 uma vinculação da

sua agenda com o desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano e práticas de boa governança.

A outra grande instituição criada em Bretton Woods foi o Fundo Monetário Internacional (FMI). Sua principal missão era atuar como um mecanismo de ajustes estruturais, ou seja, corrigir os desequilíbrios temporários no balanço de pagamentos dos Estados membros por meio da concessão de empréstimos. O FMI não foi criado para ser uma instituição de ajuda financeira para promover o desenvolvimento, no entanto, exerce um papel importante na medida em que a estabilidade financeira e monetária do país está diretamente relacionada com a construção de alicerces para que o crescimento econômico seja alcançado.

A atuação do FMI foi bastante criticada devido à existência das chamadas *condicionalidades*. O Fundo exige que os países requerentes de empréstimos adotem um conjunto de medidas fiscais e monetárias para conter gastos e equilibrar o balanço de pagamento. A austeridade das medidas exigidas pelo Fundo é o principal alvo das críticas, pois, como ressalta Woods (2006), as consequências sociais da adoção de políticas monetárias austeras são geralmente negligenciadas.⁶ Apesar das críticas e das possíveis consequências sociais, o FMI teve participação substancial no processo de ajuste econômico de diversos países em crise nas últimas décadas. Haggard & Webb (1994), ao trabalhar processo de estabilização econômica de países como Espanha, Nigéria, México, Polônia, destacam, entre outros aspectos, a atuação do FMI no conjunto de políticas implementadas para gerar a estabilidade macro econômica desses países.

Além da discussão acerca das condicionalidades, havia outras críticas a respeito da atuação do Banco e do FMI no que tange o possível desconhecimento das reais necessidades de certos países, principalmente dos países periféricos. Os formuladores das políticas muitas vezes não levavam em conta as diferenças substanciais existentes entre as diversas regiões do globo, sendo complexa a tarefa de desenvolver um conjunto de medidas aplicável em qualquer contexto social, político e econômico. O trecho destacado ilustra bem este ponto:

⁶ Ver Woods (2006), capítulo 2 para uma análise mais apurada sobre o FMI e o problema das condicionalidades.

IMF and World Bank economists do not necessarily know enough about specific country conditions to be making some of the decisions that they make. And they may have multiple objectives that do not necessarily coincide with the interests of borrowing countries. (Weisbrot, M. et al. 2001, p.6).

Assim, muitas das políticas implementadas não surtiram o efeito esperado no longo prazo justamente devido à carência de um conhecimento profundo acerca da realidade e necessidades do país em questão. É nesse sentido que Weisbrot et al. (2001) argumentam sobre os grandes danos causados pela crença em que fórmulas rígidas podem ser aplicadas em diferentes contextos, ou seja, a tradicional e errônea ideia de “*one size fits all*”.

Por fim, a outra instituição que compõe o chamado sistema Bretton Woods é o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Inicialmente, o objetivo era criar a Organização Internacional do Comércio (OIT). Na Conferência sobre Comércio e Emprego que se iniciou em Havana no ano de 1947, foi assinada uma carta constituinte para tal organização, no entanto, o Congresso americano não ratificou o então documento, ficando inviável a criação da organização sem participação da maior potência econômica do contexto pós-guerra.

Apesar da frustração em Havana, os países presentes negociaram medidas para a redução de tarifas comerciais. As negociações resultaram na assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. O GATT não era uma organização internacional formal, mas um conjunto de regras que buscavam regulamentar o comércio internacional. Apesar de baixa institucionalização, o GATT se mostrou eficiente na redução das tarifas ao logo das rodadas de negociações, desenvolvendo um papel significativo na dinamização do comércio mundial. Com o aumento de barreiras não-tarifárias a diversificação do comércio internacional, o GATT se viu diante de grandes dificuldades para resolver os problemas do comércio internacional nas últimas décadas. Enquanto que as primeiras rodadas de negociação tratavam apenas de tarifas, a Rodada do Uruguai em 1986 iniciava uma nova era nas negociações, incluindo produtos agrícolas, serviços e propriedade intelectual como temas centrais nas discussões comerciais. A Rodada do Uruguai intensificou as negociações no sentido de se criar uma ampla reforma institucional para que fosse possível lidar de maneira eficiente com a agenda cada vez mais complexa do comércio internacional.

A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), criada por meio do Acordo Constitutivo de Marrakesh em 1994, foi a saída encontrada pelos signatários da GATT para lidar com as novas dinâmicas do comércio internacional. A nova organização não rompeu com as regras do antigo acordo, houve um processo de expansão para novas áreas e um processo maior de institucionalização, que conferiu a OMC maiores capacidades para colocar em prática as medidas necessárias para promover e regulamentar o comércio entre os países.

Essas três organizações eram as principais instâncias de discussão acerca do desenvolvimento no pós-guerra, período em que a concepção de desenvolvimento era entendida essencialmente como progresso econômico. Vale salientar que o sistema ONU não se resumia a essas três instituições, possuindo um conjunto de agências especializadas ligadas ao ECOSOC e uma série de fundos e programas que se reportavam a Assembleia Geral.⁷ No entanto, no contexto pós-guerra, predominou a atuação das instituições de Bretton Woods e uma concepção bastante limitada acerca do conceito de desenvolvimento. Além disso, a maior parte dos investimentos do Banco Mundial era direcionada para a reconstrução dos países europeus, apenas uma pequena parte dos empréstimos era destinada aos países em desenvolvimento. A análise dos relatórios anuais preparados pelo Banco nos anos subsequente à Segunda Guerra Mundial, demonstram claramente que grande parte dos recursos disponíveis se concentrava na Europa.⁸

A preocupação do imediato pós-guerra era criar uma ordem econômica global estável baseada nos princípios liberais de mercado, e sendo assim, a existência de uma Europa enfraquecida inviabilizaria esse propósito. Como argumenta Weiss; Forsythe; Coate (2001), era amplamente reconhecido que assistência aos países seria necessário para facilitar o crescimento econômico e criar políticas estáveis. O relatório desenvolvido por um grupo de *experts* apontados pelo secretário-geral em 1951 demonstra a filosofia com que a instituição tratava a questão do desenvolvimento no período:

⁷ O quadro presente no anexo 1 ilustra a estrutura organizacional da ONU na sua totalidade.

⁸ Ver World Bank, Fifth Annual Report, 1950-1951 e World Bank, Tenth Annual Report, 1949-1950.

We have had some difficulty in interpreting the term "under-developed countries". We use it to mean countries in which per capita real income is low when compared with the per capita real incomes of the United States of America, Canada, Australasia and Western Europe. In this sense, an adequate synonym would be "poor countries". (United Nations, 1951, p.3).

The first thing that is demanded of governments is that they should be efficient and honest. This is hard to achieve in any country, and is particularly hard in some under-developed countries where skilled technicians and administrators are scarce, and where traditions of honest administration are lacking. (United Nations, 1951, p.17).

In under-developed countries, major structural readjustments are much more needed than they are in advanced countries which have already equipped themselves with the basic requirements for economic development. (United Nations, 1951, p.49).

Não houve neste relatório uma ampla discussão sobre o que seria desenvolvimento, e como as particularidades de cada sociedade poderiam impactar na elaboração de uma agenda. Desenvolvimento era tomado como auto-evidente, os países pobres eram considerados sociedades atrasadas e incapazes de promover progresso econômico devido em grande medida a problemas econômicos estruturais e ineficiência do setor público. Percebe-se que a teoria da modernização e a ideia de evolução social apresentadas no capítulo três são as matrizes teórico-filosóficas que fundamentam a noção geral de desenvolvimento articulada no documento. Escobar (1995) destaca que o discurso do desenvolvimento se constituiu a partir de um debate entre atores centrais do sistema internacional, a ONU, as instituições de Bretton Woods e os países centrais eram os atores que possuíam poder, autoridade moral e *expertise* para definir o que era desenvolvimento e quais seriam as políticas implementadas. A consequência principal foi a criação de um discurso ocidentalizado que muitas vezes não estava em consonância com a realidade social, política e econômica da periferia. Nesse sentido, o relatório se resume a um conjunto de medidas administrativas e legais tanto no setor público quanto no privado, além de ajustes macro-econômicos. Como argumenta Dadzie (2000), o impacto da política do desenvolvimento da ONU neste período pode ser entendido como uma

disseminação do “planejamento econômico”, que ressaltava as técnicas e prioridades mencionadas no relatório desenvolvido pelos *experts*.

Desse modo, pode-se argumentar que a política para o desenvolvimento no imediato pós-guerra e no período subsequente era destinada basicamente para esse fim: viabilizar o crescimento econômico dos países e integrá-los ao mercado global. Construiu-se, portanto, um conjunto de medidas e políticas estritamente econômicas e baseadas na lógica de mercado para tentar resolver o problema do subdesenvolvimento. Como argumenta Escobar (1995), a política da pobreza no contexto pós-guerra projetou o discurso do desenvolvimento como a grande solução para o problema.

4.2.2

Revisão na Agenda para o Desenvolvimento

As instituições de Bretton Woods e a política para o desenvolvimento insistiam em soluções *market-oriented* para tentar viabilizar o crescimento dos países. Esse tipo de orientação demonstra a limitação com que o conceito de desenvolvimento era entendido no período. Ajustar e equilibrar os componentes macro das economias e atingir índices de crescimento do PIB era a grande meta a ser atingida. O grande problema é que a realidade dos países da periferia do mundo ia muito mais além do que equilibrar o balanço de pagamentos, promover ajustes fiscais e aumentar o PIB. Além disso, o FMI e Banco Mundial eram ambientes institucionais em que a grande maioria dos países periféricos possuía pouca representatividade. Os EUA, como os grandes financiadores, praticamente dominavam a orientação e decisões nesses órgãos, e como vimos, a política do desenvolvimento no pós-guerra era quase que totalmente travada no âmbito dessas instituições.

O processo de descolonização, que se intensificou nas décadas subsequentes à criação da ONU, trouxera um novo contexto para atuação da organização nas questões de desenvolvimento. O aumento do número de países independentes no sistema internacional impactou significativamente a composição da ONU, o número de membros sofreu uma enorme expansão nas décadas de 50 e 60. Com isso, a Assembléia Geral passou a ser predominantemente composta por países em desenvolvimento. A tabela abaixo demonstra o enorme crescimento em número de

membros nas décadas de 50 e 60 e a composição de acordo com cada região do mundo:

Year	Total	African	Asian	Latin American	Eastern European	Western European and Other
1945	51	3	9	20	6	13
1955	76	4	20	20	10	22
1965	117	37	26	22	10	22
1975	144	47	36	27	11	23
1985	159	51	41	33	11	23
1995	185	53	50	33	20	26
2005	191	53	55	33	21	27

Fonte: Peterson, 2007, p.106.

Percebe-se que de 51 membros originais em 1945, o número de membros mais que dobrou em 1965, atingindo o número de 117. Com essa mudança na composição, aumentou consideravelmente a pressão nas negociações para mudanças na política para o desenvolvimento no sistema ONU.⁹ A manifestação mais clara dessa pressão foi a aprovação da Resolução 1710, aprovada em 1961 na Assembléia Geral, promovendo a Década do Desenvolvimento das Nações Unidas. Nesse sentido, como argumenta Dadzie (2000), a década de 1960 pode ser entendida como um período em que a chegada dos países periféricos no ambiente institucional da ONU contribuiu para uma revisão da filosofia sobre o tema desenvolvimento na instituição.

Os países em desenvolvimento buscavam uma nova modalidade de relacionamento com os países desenvolvidos, utilizando a terminologia que se disseminou no período: as relações centro-periferia necessitavam de uma nova dinâmica para que o desenvolvimento da periferia se tornasse de fato algo possível de ser atingido. A grande crítica era acerca da *deterioração dos termos de troca*, conceito que se refere aos desequilíbrios gerados devido a exportação de produtos primários pelos países periféricos, e a importação de produtos industrializados. Como os produtos primários possuem baixo valor agregado, os países periféricos teriam que exportar uma quantidade enorme de produtos para compensar os gastos com as importações de produtos de alto valor agregado.

⁹ Vale destacar que o ECOSOC ainda possuía 15 membros, sendo este número ampliado para 54 apenas em 1973, conferindo ao órgão maior representatividade.

Grande parte dessa discussão foi desenvolvida nos órgãos regionais da ONU, em especial a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), que desenvolveu papel de destaque na disseminação de um discurso sobre o desenvolvimento que reconhecia as diferenças dos países periféricos e ressaltava a necessidade de políticas específicas para seu desenvolvimento.¹⁰

É nesse contexto de maior participação dos países emergentes no debate político-institucional da ONU que em 1964 é lançada a primeira Conferência para o Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas (UNCTAD), sob a liderança de Raúl Prebisch. Durante a conferência, os países em desenvolvimento formaram o grupo chamado G77, buscando uma maior articulação dos debates e maior capacidade de barganha nas votações. Ao final das negociações a UNCTAD foi formalmente institucionalizada, sendo criado um secretariado permanente. Mesmo estando sob a autoridade da Assembleia Geral, a ideia era criar um corpo relativamente autônomo para discussão das questões acerca do desenvolvimento. Como ressaltam Weiss; Forsythe; Coate (2001), não havia uma pretensão de mudar radicalmente a política da organização ou superar o modelo proposto pelos países ricos. O maior intuito da Conferência era criar um espaço capaz de promover uma força intelectual e moral para trazer as demandas dos países emergentes para o centro do debate, dificultando que estas demandas fossem facilmente ignoradas.¹¹

Essas articulações políticas e institucionais do período demonstram a tentativa dos países em desenvolvimento de promover maior coordenação dos assuntos acerca do desenvolvimento e exercer uma maior participação nas definições das políticas institucionais por meio de uma discussão ampla no âmbito da Assembleia Geral, órgão em que possuíam maior representatividade e eram capazes de exercer maior poder de barganha. Nesse contexto, como apontam Karns & Mingst (2004), a UNCTAD desenvolveu um papel importante em reunir e organizar os trabalhos do G77, pois, muitos países do bloco não possuíam *expertise* para lidar com a complexidade dos temas, sendo a UNCTAD a melhor saída para articulação dos membros e elaboração de propostas.

¹⁰ Ver capítulo 3, item 3.3, onde já fora introduzido uma discussão sobre a CEPAL.

¹¹ O G77 também foi institucionalizado formalmente, sendo até hoje um fórum de articulação política dos países em desenvolvimento. O grupo se expandiu ao longo dos anos, possuindo atualmente 130 membros.

A década de 60 foi ainda marcada por outros acontecimentos significativos na temática do desenvolvimento na ONU. Dentro desse contexto de busca por maior participação dos países periféricos, houvera grande esforço para se criar um fundo das Nações Unidas para financiar projetos de assistência aos países em desenvolvimento. Tendo em vista que possuíam pouca influência nas decisões travadas no âmbito do Banco Mundial e do FMI, a criação de um fundo sob a autoridade da Assembléia Geral daria a estes países maior capacidade de atender as demandas do mundo em desenvolvimento. Em 1950, já havia sido criado o *Expanded Program For Technical Assistance* (EPTA), com objetivo de promover o desenvolvimento econômico por meio da transferência de tecnologia dos países avançados para as sociedades pré-industriais. Apesar do programa ser considerado simbolicamente importante, por atribuir maior papel para a ONU na política de desenvolvimento, seu orçamento era ínfimo, impossibilitando a realização de grandes empreendimentos. É nesse contexto que ainda na década de 50 aumentasse a pressão para a criação de um fundo especial no âmbito da Assembléia Geral.

Apesar da pressão política, a proposta de criação do *Special United Nations Fund for Economic Development* (SUNFED), não vigorou, principalmente devido às críticas impostas pelos EUA. Apesar do fracasso, a discussão em torno do fundo permaneceu na instituição, até que em 1958 a Assembléia Geral aprovou a criação do Fundo Especial das Nações Unidas. O objetivo prioritário do Fundo era realizar uma espécie de “*pré-investimento*” para estimular o posterior investimento de capital privado e público em projetos de desenvolvimento. Com o objetivo de proporcionar maior coordenação e eficiência aos projetos de desenvolvimento, a Assembléia Geral resolveu reunir o Fundo Especial e o EPTA em um só órgão. Assim, em 1965 nasce o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD). O mandato da organização se resume em promover o desenvolvimento e eliminar a pobreza, coordenar e dar mais eficiência aos projetos para o desenvolvimento da ONU e ainda produzir relatórios e estudos sobre a temática do desenvolvimento e suas diversas facetas.

Um dos principais e famosos estudos produzidos pelo PNUD, ainda no início de suas atividades, foi o *Estudo sobre a Capacidade do Sistema ONU*, mais

conhecido como *Jackson Report*.¹² O relatório ressaltava algumas deficiências da ONU na coordenação e implementação de projetos para o desenvolvimento. Os principais pontos ressaltados foram a ausência de um controle eficiente dos recursos disponíveis, da difusão de responsabilidades na organização e a relutância das agências especializadas em aderir aos projetos.¹³ Como destaca Kaufmann (1971), Jackson sugeriu uma série de medidas, entre estas uma reestruturação das atividades de desenvolvimento da ONU, em que o PNUD desempenharia controle administrativo, financeiro e organizacional. Apenas algumas medidas foram implementadas, no entanto, o PNUD até hoje não conseguiu centralizar para si o controle dos fundos, devido à resistência das agências que possuem fontes próprias de captação e não pretendem abdicar desse controle.

Vale ainda destacar que neste contexto de tentativa de reestruturação da agenda para o desenvolvimento, os países periféricos foram ainda mais além na década de 1970, trazendo para o debate a necessidade de uma reformulação na economia global. Em 1974, na sexta reunião da Assembleia Geral, o G77 lançou a chamada para a *New International Economic Order* (NIEO).¹⁴ Pode-se destacar quatro reivindicações principais da NIEO: soberania econômica, comércio, auxílio e participação. Os países emergentes reclamavam da interferência externa nas economias nacionais e demandavam o direito que possuíam na condução dos assuntos internos do país. A reivindicação ainda incorporava uma demanda por maior liberdade de controle sob os recursos naturais e maior regulação das atividades de empresas transnacionais em território nacional. Na área comercial, o grande ponto em discussão era a regularização do mercado de *commodities*, os países em desenvolvimento buscavam aumentar suas receitas com a exportação desses produtos para os países centrais. A questão da ajuda financeira também era

¹² O relatório ficou conhecido pelo nome de seu elaborador, o australiano Robert Gillman Allen Jackson, um dos grandes membros do corpo de funcionários da ONU.

¹³ As agências especializadas da ONU muitas vezes relutavam em subordinarem-se às instâncias como o UNDP, temendo a perda de autonomia na coordenação de suas atividades e principalmente na capacidade de administrar seus recursos.

¹⁴ A chamada pela NIEO não deriva meramente de questões político-organizacionais da ONU, deve ser entendida dentro do contexto econômico global da época. Dois acontecimentos marcaram o período: em 1971 os EUA acabaram o sistema de câmbio fixo de maneira unilateral; e a crise do petróleo em 1973 que provocara forte aumento nos preços do barril. Apesar de estar relacionada à

primordial, reivindicavam maiores recursos em setores estratégicos e transferência de tecnologia para o desenvolvimento da indústria nacional. Por fim, o tema da participação volta à tona, trazendo antigas críticas aos procedimentos e atuação das instituições de Bretton Woods.

Os países emergentes argumentavam que, juridicamente, todos os países eram iguais, e, portanto, teriam direito de participar efetivamente dos processos de decisão na arena internacional. Nos anos seguintes, certos entendimentos foram possíveis nas relações norte-sul, no entanto, em muitos assuntos os países centrais relutavam em ceder às pressões dos países emergentes. A década de 1980 foi marcada por grandes desafios para os países do sul, sendo tradicionalmente caracterizada como a “década perdida”. No contexto da segunda crise do petróleo, a maioria dos países do sul sofreram desequilíbrios graves nas contas nacionais e enfrentaram uma onda inflacionária sem precedentes. O PNUD descreveu a década de 1980 como um período para ser lembrado como uma década de crise, depressão e perda de oportunidades para muitos países em desenvolvimento (Klingebliel, 1999; Dadzie, 2000).

Percebe-se que até o momento que o discurso do desenvolvimento no sistema ONU é mais predominantemente relacionado a questões econômicas, e a discussão travada no âmbito da instituição se resume basicamente a uma melhor coordenação entre os principais órgãos e agências especializada para melhor a eficiência dos projetos (Fomerand & Dijkzeul, 2007; Klingebiel, 1999). Mesmo com a ampliação da composição da Assembleia Geral e propostas de reformulação da agenda desenvolvimentista, a discussão ainda era fortemente travada a partir de pressupostos econômicos. Os países emergentes em última instância buscavam sua parcela no mercado, buscando uma relação mais eficiente e lucrativa com os mercados globais a fim de proporcionar bases para o crescimento nacional.

Importante salientar que todas estas questões políticas e institucionais sobre desenvolvimento se desencadeavam no período da Guerra Fria, período em que a principal preocupação dos EUA e dos países Europeus era a rivalidade político-ideológica com a URSS, período marcado por série de conflitos internacionais, por dificuldades de ação da ONU e por um entendimento de ordem internacional

conjuntura econômica global, a NEIO pode ser entendida como mais um exemplo de articulação dos países emergentes para mudanças nas questões relacionadas ao desenvolvimento.

influenciado pela lógica bipolar e pelas questões nucleares. Como será trabalhado adiante, veremos que o fim da Guerra Fria, abre novos caminhos e possibilidades para a política mundial de maneira geral.

4.2.3 Novos Discursos sobre o Desenvolvimento

Apesar da década de 1980 ter sido marcada por grandes problemas na política desenvolvimentista, foi o período em que se iniciou uma análise mais apurada sobre o conceito de desenvolvimento, abrindo possibilidades para novos entendimentos. Começa a ser colocado em debate não somente questões institucionais e de coordenação, mas o próprio significado do conceito de desenvolvimento. Este passa a ser entendido como algo que transcende a dimensão econômica e passa a ser articulado no discurso da ONU como algo mais humano. Esse movimento pode ser considerado como o início de uma nova relação entre o discurso do desenvolvimento e as Nações Unidas, onde este paulatinamente deixa de ser apenas uma agenda sustentada pela ideia de crescimento econômico e começa a incorporar as diversas atividades da organização, sendo componente fundamental da própria noção de ordem internacional que a organização busca fomentar na política mundial.

Seminal nesse processo de ampliação do conceito de desenvolvimento foi o relatório produzido em 1987, *Our Common Future*, também conhecido como *Brundtland Report*.¹⁵ Esse relatório amplia o conceito de desenvolvimento, ressaltando a necessidade de promover o desenvolvimento sem comprometer as gerações futuras. Essa é a ideia fundamental da noção de **desenvolvimento sustentável** que começa a se disseminar na agenda internacional em meados da década de 80 e ganha destaque global na década subsequente. Sendo mais preciso, o relatório define o conceito da seguinte maneira:

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability

¹⁵ Este relatório foi produzido no âmbito da *World Commission on Environment and Development*, chefiada por Gro Harlem Brundtland, primeira ministra da Noruega.

to meet present and future needs. (WCED, Our Common Future Report, 1987, p.54.)

É introduzido, portanto, uma abordagem em que desenvolvimento é definido em termos de sustentabilidade, e isso se aplica a todos os países, desenvolvidos ou em desenvolvimento. É reconhecido que algumas estratégias e orientações para fomentar o desenvolvimento podem variar em cada país, no entanto, o relatório argumenta que todos deveriam seguir um consenso básico em torno da construção de um plano de trabalho ancorado na ideia de desenvolvimento sustentável. O ponto central da abordagem sugerida pelo relatório é que a realização das necessidades humanas é o fim último do desenvolvimento, e por isso, a questão da sustentabilidade deve ser colocada como central nas abordagens acerca do desenvolvimento. A dimensão humana começa a ser colocada como prioridade, apenas crescimento econômico não é suficiente para a satisfação das necessidades humanas, já que altos níveis de crescimento podem coexistir com pobreza e perigos ao meio ambiente. Nesse sentido, é importante destacar que o conceito de desenvolvimento sustentável não se resume a um mero discurso ambientalista, pois reforça o discurso acerca de questões sociais importantes, como erradicação da pobreza e igualdade de oportunidades para todos. Assim, desenvolvimento sustentável não nega a importância do aumento da produtividade e do crescimento econômico, mas busca estabelecer uma relação, um comprometimento mútuo em que essas duas nuances possam se estabelecer de maneira sustentável.

Outro ponto importante presente no relatório é a relação que este busca estabelecer entre o conceito de desenvolvimento e segurança internacional. A argumentação é no sentido de que as questões de segurança não devem ser entendidas a partir de uma ótica estritamente militar, mas ser entendida a partir da incorporação de novos componentes, como o meio ambiente. O trecho em destaque ressalta o discurso que o relatório desenvolve sobre a relação desenvolvimento/segurança:

Certain aspects of the issues of peace and security bear directly upon the concept of sustainable development. The whole notion of security as traditionally understood in terms of political and military threats to national sovereignty - must be expanded to include the growing impacts of environmental stress - locally,

nationally, regionally, and globally. There are no military solutions to 'environmental insecurity'. (Our Common Future, 1987, p.34).

Seguindo esta linha de entendimento, os desgastes ambientais e as questões da administração de recursos naturais são colocados como causa e efeito de disputas políticas e conflitos militares. Algumas regiões do mundo têm passado por conflitos onde o principal foco de tensão é o controle de matérias primas, energia, terra, água e outros recursos naturais elementares. Na medida em que esses recursos se tornam ainda mais escassos, os conflitos tendem a aumentar, gerando uma maior insegurança. Nesse sentido, as fontes de insegurança também se relacionam com desenvolvimento, e seus efeitos tornam-se interligados a emergência e agravamento das tradicionais formas de conflitos. O relatório é enfático no sentido de atribuir aos conflitos uma grande barreira ao desenvolvimento:

Arms competition and armed conflict create major obstacles to sustainable development. They make huge claims on scarce material resources. They pre-empt human resources and wealth that could be used to combat the collapse of environmental support systems, the poverty, and the underdevelopment that in combination contribute so much to contemporary political insecurity. They may stimulate an ethos that is antagonistic towards cooperation among nations whose ecological and economic interdependence requires them to overcome national or ideological antipathies. (Our Common Future, 1987, p.290).

Nota-se que o discurso do relatório ressalta as dificuldades impostas pelos conflitos ao desencadeamento de processos cooperativos, que, por conseguinte, impendem a construção de políticas em prol do desenvolvimento sustentável. Importante destacar que não há uma argumentação no relatório no sentido de que os conflitos internacionais decorrem apenas de questões relacionadas ao desenvolvimento, o argumento é no sentido de expandir as concepções tradicionais de segurança, ressaltando a importância da relação segurança/desenvolvimento e a impossibilidade de trabalhar com esses dois conceitos apenas sob o ponto de vista militar.

O relatório contribuiu, portanto, para a institucionalização de um novo discurso sobre o desenvolvimento no sistema ONU. Em 1987 a Assembléia Geral

recepciona o relatório, e em 1989 convoca a comunidade internacional para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no sentido de discutir a contínua degradação ambiental e a importância do desenvolvimento sustentável.¹⁶ A conferência ocorreu em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, consagrando o conceito de desenvolvimento sustentável na agenda internacional e se tornando um marco na política de desenvolvimento e meio ambiente da ONU.¹⁷

Outra contribuição significativa para a ampliação do entendimento de desenvolvimento é a noção de **desenvolvimento humano**. Esse conceito muda o foco principal do desenvolvimento, colocando a pessoa humana como a grande riqueza a ser desenvolvida, e não o Estado em si. O aumento do PIB é apenas um componente necessário para o desenvolvimento humano, mas não seu fim último. De acordo com esse entendimento, as pessoas seriam a grande riqueza de uma nação.

O conceito de desenvolvimento humano recebeu bastante influência do trabalho desenvolvido por Amartya Sen, economista e filósofo ganhador do Prêmio Nobel de economia em 1998. A contribuição de Sen (1999) é seminal no movimento teórico de ampliação do entendimento da noção de desenvolvimento, colocando o ser humano como pilar central desse processo. Sua abordagem rompe com a visão tradicional ortodoxa e abre possibilidades para o pensamento da questão do desenvolvimento a partir de uma visão mais ampliada e humana. Sen vai entender o desenvolvimento como um processo que deve buscar a ampliação das liberdades reais do indivíduo, ou seja, “a liberdade humana é o objetivo preeminente do desenvolvimento” (Sen, 1999, p.53). A lógica defendida por Sen é bastante simples, para ele, a avaliação do progresso deve ser feita a partir da verificação do aumento da liberdade das pessoas, e ao mesmo tempo, a realização desse desenvolvimento depende da condição livre das pessoas. Por isso, a liberdade é o pilar central do desenvolvimento em sua concepção. Vale ainda destacar que o conceito de liberdade é trabalhado num sentido amplo, envolvendo

¹⁶ Ver Resolução 44/228 da Assembléia Geral.

¹⁷ A conferência ficou tradicionalmente conhecida como Rio-92 ou Eco-92, sendo responsável pela produção de alguns documentos importantes, como: a Carta da Terra; as Convenções sobre Biodiversidade, Desertificação e Mudanças Climáticas; a Declaração de Princípios sobre Florestas; a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; e a Agenda 21.

não só o direito de ir e vir, mas também as liberdades políticas e sociais das pessoas, como acesso à educação, saúde e trabalho.

A definição formal deste conceito aparece no primeiro *Relatório de Desenvolvimento Humano*, publicado em 1990 pelo PNUD:

Human development is a process of enlarging people's choices. The most critical ones are to lead a long and healthy life, to be educated and to enjoy a decent standard of living. Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and self-respect -what Adam Smith called the ability to mix with others without being "ashamed to appear in public"

[...]

According to this concept of human development, income is clearly only one option that people would like to have, albeit an important one. But it is not the sum total of their lives. Development must, therefore, be more than just the expansion of income and wealth. Its focus must be people. (UNDP, 1990, p.10).

Essa concepção contribuiu enormemente para a ampliação da agenda do desenvolvimento, movimento que já havia sido iniciado pela ideia de desenvolvimento sustentável. Novos temas, como educação, saúde, equidade, começaram a incorporar de maneira mais substancial o discurso do desenvolvimento na política mundial, transcendendo ainda mais as concepções que se restringiam ao caráter econômico da questão.

A ideia inicial de desenvolver um relatório de desenvolvimento humano foi de Mahbud ul Haq, economista e ex-primeiro ministro do Paquistão. Haq sugeriu a criação do relatório ao PNUD em 1989. De acordo com Haq (1995), houve uma forte obsessão no período pós-guerra em viabilizar o crescimento econômico a qualquer custo, conseqüentemente, as questões humanas ficaram em segundo plano, gerando um quadro social que precisava ser revertido a partir de uma nova abordagem. Haq coloca certos questionamentos como fundamentais para um entendimento mais humano do desenvolvimento, questionamentos estes até então silenciados pelo entendimento restrito de desenvolvimento a partir da ótica do crescimento econômico:

The real point of departure of human development strategies is to approach every issue in the tradition growth models from the vantage point of people. Do they participate in economic

growth as well as benefit from it? Do they have full Access to the opportunities of expanded trade? Are their choices enlarged or narrowed by new Technologies? Is economic expansion leading to job-led growth or jobless growth? Are budgets being balanced without unbalancing the lives of future generations? Are “free” markets open to all people? Are we increasing the options only of the present generation or also of the future generations? (Haq, 1995, p.20).

Esses questionamentos surgem num contexto de reflexão sobre as graves consequências sociais e humanas causadas pelos ajustes econômicos implementados pelos países em desenvolvimento na década de 1980, e também sobre a deterioração cada vez maior do meio ambiente devido ao crescimento industrial desordenado. Nessa conjuntura problemática da sociedade mundial é que a ideia de produzir relatórios anuais sobre o desenvolvimento humano a respeito dos diversos países do mundo é apresentada e prontamente aceita pelo PNUD.

Importante destacar que na tentativa de se criar uma medida para o desenvolvimento dos países, foram estabelecidos alguns indicadores para fornecer dados e classificar os países analisados a partir de um índice. Nesse quadro, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) se tornou a principal referência para a classificação dos países.¹⁸

O índice é composto por três componentes básicos: longevidade, medida por meio da taxa de natalidade da população; índice de educação, medido a partir da taxa de alfabetização e taxa de escolarização; e renda, calculada com base no PIB *per capita*. Apesar das limitações de todo índice, o IDH oferece um quadro analítico a respeito de alguns fatores importantes do desenvolvimento humano. Além disso, muito embora não reflita a realidade social de uma nação, o índice tem criado uma competição entre os países, sendo utilizado como referência de melhorias no quadro social e eficiência das políticas públicas implementadas.

A perspectiva do desenvolvimento humano, no entanto, não resume a um índice, podendo ser entendida como uma abordagem que trouxera uma quantidade enorme de temas para serem discutidos e analisados juntamente com o tema do desenvolvimento. A partir da perspectiva do desenvolvimento humano, vários temas começaram a ser analisados e entendidos a partir da premissa de que o ser

humano é o objeto central na agenda internacional. A produção anual dos relatórios demonstra este movimento.

Cada publicação destaca um tema principal e propõe medidas para atuação nacional e internacional a partir da perspectiva do desenvolvimento humano. Esse movimento contribuiu para fomentar perspectivas alternativas para lidar com temas tradicionais da agenda, como direitos humanos, gênero, migração e pobreza. Ao atentarmos para o subtítulo de cada relatório, podemos constatar as diversas temáticas que estes buscaram explorar a partir da perspectiva do desenvolvimento humano, fato que demonstra que o discurso do desenvolvimento foi paulatinamente permeando a agenda global nas suas mais diversas manifestações temáticas. O quadro abaixo ilustra este cenário:

Ano	Subtítulo do Relatório	Ano	Subtítulo do Relatório
1990	Concept and Measurement of Human Development	2000	Human Rights and Human Development
1991	Financing Human Development	2001	Making New Technologies Work for Human Development
1992	Global Dimensions of Human Development	2002	Deepening Democracy in a Fragmented World
1993	People's Participation	2003	Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty
1994	New Dimensions of Human Security	2004	Cultural Liberty in Today's Diverse World
1995	Gender and Human Development	2005	International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world
1996	Economic Growth and Human Development	2006	Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis
1997	Human Development to Eradicate Poverty	2007/08	Fighting climate change: Human solidarity in a divided world
1998	Consumption for Human Development	2009	Overcoming Barriers: Human Mobility and Development
1999	Globalization with a Human Face	2010	20 Years on: Pushing the frontiers of human development (<i>outubro 2010</i>)

¹⁸ Ainda existem outros três índices de desenvolvimento humano: Gender-related Development Index (GDI), the Gender Empowerment Measure (GEM), and the Human Poverty Index (HPI), onde cada um enfatiza um aspecto diferente do desenvolvimento humano.

Esse quadro é importante para a argumentação sugerida neste trabalho, que destaca o discurso do desenvolvimento como base fundamental para o entendimento de ordem internacional. Percebe-se que os mais diversos temas da política internacional estão sendo analisados a partir da perspectiva do desenvolvimento, e nesse contexto, o ano de 1994 merece destaque, pois introduz uma nova perspectiva para lidar com o tema da segurança internacional, tema chave nas principais discussões acerca da construção da ordem internacional.¹⁹

Apesar de cada tema possuir suas características principais, e, muitas vezes, estar relacionado à atuação de agências específicas do sistema ONU e de diversos outros atores no cenário internacional, o argumento aqui sugerido é que a grande maioria dos temas estão de certa maneira ligados ao discurso global do desenvolvimento. Como ressalta Weiss; Forsythe; Coate (2001), a perspectiva do desenvolvimento humano permitiu a ligação das principais agendas da política mundial, principalmente as questões de guerra e paz com as questões econômicas e sociais. Esse cenário, no entanto, deve ser analisado dentro do contexto de fim da Guerra Fria, período de grandes transformações na política mundial e de construção de um novo contexto para a atuação da ONU.

4.3 O Pós Guerra Fria

Durante o período da Guerra Fria, pode-se argumentar que a atuação da ONU de maneira geral na política mundial foi bastante problemática. A formação do bloco comunista na Europa Oriental pela União Soviética minou as bases cooperativas que haviam sido estabelecidas no pós-guerra e que havia possibilitado a criação da ONU. Com a polarização dos membros em dois blocos antagônicos, a atuação da ONU na prevenção de conflitos e a maneira de lidar com as outras agendas foram substancialmente dificultadas.

A atuação do conselho de segurança, principal órgão da organização, durante a Guerra Fria é exemplo marcante das dificuldades enfrentadas pela organização em atuar num cenário internacional marcado pela disputa político-ideológica entre EUA e URSS. A atuação do conselho de segurança é emblemática porque tanto a URSS quanto os EUA possuíam poder de veto, e

¹⁹ Este tema será trabalhado na próxima seção do capítulo.

poderiam facilmente impedir medidas que considerassem prejudiciais aos seus interesses ou de algum de seus aliados na geopolítica bipolar do período. Malone (2007) chega a argumentar que o conselho possui dois grandes períodos quanto a sua atuação na política internacional, o durante e o após a Guerra Fria.

Durante a Guerra Fria, a manutenção da paz e a promoção da ordem internacional eram entendidas basicamente a partir da ótica militarista, as operações de paz era a principal estratégia da ONU para acabar com os conflitos nas diversas regiões do mundo. A agenda de segurança era nitidamente separada das demais agendas das instituições, sendo esta a que concentrava maior esforço político dos principais membros, além de consumir parte considerável do orçamento total da instituição.

As operações de manutenção de paz (*peacekeeping*) não estavam previstas de maneira explícita na carta da ONU, eram consideradas uma extensão do capítulo VI, que trata da solução pacífica de controvérsias.²⁰ Weiss; Forsythe; Coate (2001) destacam que as operações de *peacekeeping* são uma invenção da ONU, seguindo a ideia do antigo Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali. Esse fato impedia que a definição do conceito de *peacekeeping* fosse algo passível de uma clara definição e que as estratégias de ação fossem facilmente acordadas entre os membros. Apesar da falta de consenso acerca do tema, Marrack Golding, subsecretário geral da ONU, definiu as ações de *peacekeeping* da seguinte maneira:

United Nations field operations in which international personnel, civilian and/or military, are deployed with the consent of the parties and under United Nations command to help control and resolve actual or potential international conflicts or internal conflicts which have a clear international dimension. (Marrack Golding, In: Weiss; Forsythe; Coate, 2001, p.54).

Contudo, as divergências políticas e ideológicas dos anos de Guerra Fria impediram que o Conselho de Segurança desenvolvesse plenamente seus projetos de atuação na resolução de conflitos através das operações de manutenção da paz. Como destacam Mingst & Karns (2000), a grande maioria das intervenções

²⁰ Geralmente os autores se referem as ações de *peacekeeping* como o *capítulo VI e meio*, por ser um tema que apesar de não estar explícito na Carta, pode ser entendido como algo entre o capítulo VI, que trata da solução pacífica de controvérsias, e o capítulo VII, que prevê a utilização da força.

aconteceram no oriente médio e em conflitos relacionados ao processo de descolonização. Os conflitos que envolviam as grandes potências como a Guerra do Vietnã e as intervenções soviéticas na Hungria e Tchecoslováquia nunca foram levadas ao Conselho de Segurança. Esse fato evidencia o impasse que a Guerra Fria causava para a atuação da ONU no período.

Importante destacar que, apesar da centralidade desse tema nos estudos sobre a ONU, central para nosso trabalho não é desenvolver uma análise acerca das operações de paz e sua evolução institucional, mas ressaltar a importância do discurso do desenvolvimento no contexto político do pós Guerra Fria, reforçando nosso argumento principal de que esse discurso se faz atuante na construção do entendimento de ordem internacional na política internacional contemporânea. Essa nova articulação do desenvolvimento na ONU está diretamente relacionada às mudanças na política mundial no fim da década de 1980. O fim da Guerra Fria abriu caminho para novas possibilidades de atuação da ONU na política mundial e para uma nova articulação do discurso do desenvolvimento na instituição.

A nova política do governo soviético em relação à ONU, introduzida principalmente após 1985 com a ascensão de Gorbachev ao poder na URSS, propunha a revitalização do Conselho de Segurança como principal mecanismo para promover a segurança internacional, enfatizando a importância das operações de manutenção de paz como ferramentas para a realização de tal proposta. Vale lembrar que a Carta da ONU estabelece que o Conselho de Segurança possui responsabilidade primária na manutenção da paz e da segurança internacionais, cabendo-lhe determinar os casos de "ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão".²¹ Por sua vez, o presidente americano, Ronald Reagan, também reconhecia a necessidade de se ampliar o escopo de atuação da ONU. George Bush, seu sucessor, também demonstrou interesse em acelerar a distensão com a URSS, enfatizando o papel que o sistema das Nações Unidas poderiam desempenhar na mediação de conflitos internacionais e na promoção da ordem.

Além da política de distensão entre EUA e URSS, a década de 1990 foi marcada por grandes transformações globais, fato que fomentava ainda mais a necessidade de mudanças nas concepções acerca das questões políticas, sociais e econômicas do mundo e na própria dinâmica de atuação da ONU frente aos

²¹ Ver capítulos 24 e 39 da Carta da ONU.

desafios de uma era em transformação. Mihaly Simai (1995) destaca esse novo contexto da política mundial, atentando para a necessidade de uma nova articulação entre as organizações que compõem o sistema ONU e os governos nacionais no sentido construir um novo modelo de atuação no sistema internacional.

Os estudos de segurança internacional foi um dos que mais sofreram alterações frente às novas dinâmicas no período. De acordo com Alkire (2003), a configuração do campo de segurança no contexto de globalização e de grandes avanços tecnológicos é bastante diferente do que se encontrava nas décadas anteriores, pois, enquanto que algumas fontes de insegurança são antigas, outras não possuem precedentes. Exemplo dessa nova conjuntura é a natureza dos conflitos internacionais, que deixaram de ser apenas inter-estatais e passaram a se desenvolver no âmbito interno dos estados. Nesse contexto, fatores como imigração, diferenças étnicas, religião, desigualdade e controle de recursos naturais tornaram-se questões relevantes para o agravamento de tensões entre grupos e para a emergência de conflitos armados. Soma-se a isso outros problemas globais que ganhavam destaque na agenda, como: pobreza, crises financeiras, epidemia de HIV, terrorismo, narcotráfico e outros. Grande parte desses problemas estavam presentes nos países do terceiro mundo, e após o fim da Guerra Fria, como demonstra Thomas (2001), esses problemas eram também enfrentados pelos países que compunham o bloco soviético. Desse modo, o fim da Guerra Fria proporcionou um incentivo adicional aos problemas já existentes no terceiro mundo, imprimindo a estes uma dimensão ainda mais global, fato que contribuiu ainda mais para a complexificação da agenda política mundial no período.

Nesse contexto em que a agenda internacional se tornava cada vez mais complexa e multidisciplinar, as questões de segurança internacional começaram a ser trabalhadas a partir da relação com o desenvolvimento. Ganha destaque nas discussões teóricas da disciplina de RI e no seio do sistema ONU o entendimento de segurança como um aspecto intrínseco do desenvolvimento (Duffield, 2001; Stewart, 2004). É nesse contexto de mudança que o discurso do desenvolvimento tornou-se o discurso dominante na instituição, atuando na construção de um consenso intersubjetivo acerca das políticas para manter a ordem no sistema internacional e da própria noção de ordem.

Em 1992, o Conselho de Segurança ressaltou a necessidade de que o recém eleito secretário geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, tivesse capacidade para exercer suas atribuições na ONU diante de um novo contexto internacional. Nesse cenário de busca por mudanças, seis meses depois, é publicado documento Agenda para a Paz (*An Agenda for Peace*), ressaltando as características do novo contexto internacional e a importância do desenvolvimento para a construção da paz internacional. A leitura do trecho em destaque demonstra novos entendimentos sobre a paz e a relevância do desenvolvimento na resolução dos conflitos internacionais:

The sources of conflict and war are pervasive and deep. To reach them will require our utmost effort to enhance respect for human rights and fundamental freedoms, to promote sustainable economic and social development for wider prosperity, to alleviate distress and to curtail the existence and use of massively destructive weapons. (United Nations, *An Agenda for Peace*, art.5, 1992)

O discurso do desenvolvimento aparece central no relatório tanto no entendimento das causas dos conflitos quanto na construção da paz. Ao trabalhar sobre as causas profundas dos conflitos (*deepest causes of conflicts*), a justiça social, a desigualdade econômica e a opressão política são os elementos destacados pelo documento. Essas questões dificilmente serão solucionadas por estratégias ancoradas numa concepção de segurança que não esteja integrada com o discurso do desenvolvimento. O documento destaca um conjunto de quatro modalidades de ação para que a paz seja efetivamente estabelecida: (i) *preventive diplomacy*, (ii) *peace-making*, (iii) *peace-keeping* e (iv) *peace-building*. A articulação entre estas quatro dinâmicas é definida da seguinte maneira:

The present report in addition will address the critically related concept of post-conflict peace-building - action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict. Preventive diplomacy seeks to resolve disputes before violence breaks out; peacemaking and peace-keeping are required to halt conflicts and preserve peace once it is attained. If successful, they strengthen the opportunity for post-conflict peace-building, which can prevent the recurrence of violence among nations and peoples. (United Nations, *An Agenda for Peace*, art.21, 1992).

Essa última estratégia em especial, demonstra a centralidade do desenvolvimento para a construção da paz nos entendimentos da ONU. Segundo o relatório, esta modalidade da ação se desenvolveria da seguinte forma:

[...] post-conflict peace-building may take the form of concrete cooperative projects which link two or more countries in a mutually beneficial undertaking that can not only contribute to economic and social development but also enhance the confidence that is so fundamental to peace. United Nations, An Agenda for Peace, art.56, 1992).

Nesse sentido, a Agenda para a Paz pode ser considerada um marco para a construção de um horizonte mais integrado no sistema ONU, estabelecendo ligações entre as agendas sociais da organização, como desenvolvimento, direitos humanos e meio ambiente, com as questões de segurança internacional. Os conceitos trabalhados na seção anterior, desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável e outras questões sociais começam a ser trabalhadas de maneira inter-relacionada, contribuindo para a construção de uma nova concepção de segurança e uma nova dinâmica de atuação para a organização. Altera-se, portanto, o entendimento do conceito de segurança, que deixa de ser entendido exclusivamente a partir da noção de segurança nacional, e passa a ser trabalhado com base na articulação de conceitos que colocam o ser humano como objeto central. Como ressalta Jolly (2007), a abordagem do desenvolvimento humano proporciona uma estrutura de trabalho em que diversos assuntos se inter-relacionam, demonstrando suas ligações conceituais e operacionais.

Esse movimento teórico nas concepções de segurança ganha ímpeto na agenda internacional com a introdução do conceito de segurança humana (*human security*) pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994. Como fora sugerido na seção anterior, os relatórios de desenvolvimento humano desenvolveram papel significativo na articulação do discurso do desenvolvimento com diversos outros temas da agenda global que são fundamentais para a promoção de um discurso de desenvolvimento centrado no ser humano. O relatório de 1994 é seminal no sentido de construir uma articulação discursiva que coloca a noção de desenvolvimento humano como pilar central para as questões de segurança. Em 2003, o relatório produzido pela Comissão de Segurança Humana aparece no sentido de reforçar a compreensão de segurança centrada nas

pessoas e também a articulação entre desenvolvimento e o aumento da propensão a conflitos.²²

A ideia central do conceito é que segurança não significa apenas a segurança dos Estados, mas a segurança das pessoas, e estar seguro é algo que transcende a ausência de conflitos armados. Nas palavras do relatório:

Human security is a universal concern. It is relevant to people everywhere, in rich nations and poor. There are many threats that are common to all people-such as un-employment, drugs, crime, pollution and human rights violations. Their intensity may differ from one part of the world to another, but all these threats to human security are real and growing.

[...]

Human security is people-centred. It is concerned with how people live and breathe in a society, how freely they exercise their many choices, how much access they have to market and social opportunities and whether they live in conflict or in peace. (UNDP, 1994, p.21).

Percebe-se o resgate das dimensões humanas trabalhadas por Sen (1999) e pelas bases que constroem a noção de desenvolvimento humano em geral. O discurso presente no relatório, assim como a abordagem de alguns autores como Thomas (2001) e King & Murray (2001) enfatizam uma concepção de segurança humana em que a pobreza é uma das causas principais da emergência de conflitos, e nesse sentido, ressaltam a promoção do bem estar como elemento fundamental da segurança humana. O relatório de 1994, por exemplo, ao listar as principais ameaças à segurança humana, deixa claro que a questão do bem estar é central. Os pontos destacados seriam: segurança econômica, segurança alimentar, segurança na saúde, segurança ambiental, segurança política, segurança comunitária e segurança pessoal. Percebe-se que o desenvolvimento está diretamente relacionado a grande maioria desses componentes, sendo, portanto, fundamental para o alcance da segurança humana na concepção proposta pelo relatório de 1994.

É nesse sentido que o discurso do desenvolvimento humano ganha destaque na abordagem que começa a ser construída no âmbito do sistema ONU sobre os caminhos para a paz. Alkire (2003) explora de maneira mais sistemática a relação entre segurança humana e desenvolvimento humano, ressaltando a

²² Ver United Nations, Human Security Now (2003).

existência de quatro componentes básicos em comum: “*they are people-centered, they are multi-dimensional, they have broad views os human fulfilment in the long term and they addres chronic poverty*” (Alkire, 2003, p.36). A argumentação não sugere que não existam diferenças substanciais entre os dois conceitos, apenas destaca que o discurso do desenvolvimento passa a orientar em grande medida a ideia de segurança humana e as discussões em torno da segurança internacional. Apesar das diversas concepções, interpretações e críticas ao conceito de segurança humana, como é bem articulado por Paris (2001) e Bellamy & McDonald (2002), nosso enfoque é resgatar a relevância do discurso do desenvolvimento na construção desse conceito e sua importância na criação de um consenso intersubjetivo na ONU acerca do que seria a ordem internacional e como promovê-la. Importante para nós é, portanto, a ampliação no entendimento do conceito de desenvolvimento e sua relevância cada vez maior como discurso orientador da governança global.

Sendo assim, a partir dos relatórios, o PNUD desenvolveu uma contribuição epistêmica substancial para o sistema ONU, inaugurando uma nova articulação para o discurso do desenvolvimento na seio da organização. Seguindo nossa premissa teórica que as estruturas de governança do mundo contemporâneo não são um reflexo da configuração do sistema internacional ou do poder compulsório e institucional das grandes potências, mas refletem certo conjunto de significados e práticas que adquiriam legitimidade devido a uma íntima relação entre poder/conhecimento, pode-se dizer que o discurso do desenvolvimento articulado nos relatórios possui uma contribuição epistêmica relevante para a construção do entendimento de ordem no sistema ONU no contexto pós-Guerra Fria. Seguindo esse entendimento, temos que o discurso do desenvolvimento passa a estar integrado com a principal agenda da instituição e sua principal função na política mundial, que é a manutenção da paz e da ordem internacional. Importante ressaltar que o entendimento de segurança a partir da ótica do desenvolvimento humano não excluiu totalmente a importância das estratégias militares em alguns casos, mas ressalta a necessidade de um equilíbrio entre atividades militares e não-militares.

Nesse sentido, o discurso do desenvolvimento permeava quase a totalidade das discussões e relatórios produzidos no âmbito do sistema ONU no que se refere a construção da paz e manutenção da ordem internacional. Também em 1994,

houve a publicação da Agenda para o Desenvolvimento (*An Agenda for Development*), outro documento importante no processo de centralização do discurso do desenvolvimento no sistema ONU. O relatório reconhece as dificuldades sociais, econômicas e políticas de uma imensa gama de países ao redor do globo e destaca a necessidade de uma reformulação nos entendimentos acerca do desenvolvimento e a construção de um comprometimento moral e políticas mais efetivas para o tema. Assim como ressaltado no Relatório de Desenvolvimento Humano (1994), a Agenda para o Desenvolvimento é enfática em ressaltar que sem desenvolvimento não há perspectiva para construção de uma paz duradoura.

Assim como na Agenda para a Paz, a estratégia de *peace-building* é destacada como modalidade de ação importante para a manutenção da paz. Por meio da retórica do *peace-building*, o discurso do desenvolvimento novamente ganha centralidade, sendo a base para a manutenção da paz no longo prazo.

[...] Unless there is reconstruction and development in the aftermath of conflict, there can be little expectation that peace will endure. Peace-building is a matter for countries at all stages of development. For countries emerging from conflict, peace-building offers the chance to establish new institutions, social, political and judicial, that can give impetus to development. Land reform and other measures of social justice can be undertaken. Countries in transition can use peace-building measures as a chance to put their national systems on the path of sustainable development (United Nations, *An Agenda for Development*, art.22 e 23, 1992).

Na discussão acerca do que seria o desenvolvimento, este documento destaca o aspecto mais tradicional do conceito de desenvolvimento: o crescimento econômico. O ideia de crescimento econômico é colocada como condição fundamental para que se possa começar um processo de transformação social. No entanto, a perspectiva do desenvolvimento sustentável e humano voltam a aparecer. O meio ambiente, a paz, a economia, a sociedade, permeiam todos os aspectos do desenvolvimento, logo, possuem impacto em todos os países no que tange seus níveis de desenvolvimento (*An Agenda for Development*, 1992). Nesse sentido, a agenda proposta segue o processo de entendimento amplo do desenvolvimento que começara no fim da década de 80, reconhecendo que o

crescimento da economia em si não é suficiente, devendo estar atrelado a uma concepção de sustentabilidade, equidade e maior participação das pessoas.

A Agenda dedica toda uma seção para explicar que desenvolvimento e meio ambiente não são conceitos separados e que devem caminhar de maneira conjunta. Resgatando as propostas inicialmente sugeridas pelo relatório *Brundtland* e institucionalizadas na Eco-92. A Agenda ainda enfatiza que o sucesso das políticas para o desenvolvimento depende de considerações que estejam atentas para as questões ambientais, principalmente no que tange a utilização de recursos de maneira sustentável.

Assim, temos que a década de 90 foi marcante no sentido de mudanças na abordagem do desenvolvimento, conceito que deixara de ser trabalhado apenas como uma retórica centrada no crescimento econômico e passou a incorporar uma dimensão mais humana. Os relatórios publicados pelo PNUD demonstraram a relação entre desenvolvimento e diversas outras agendas, evidenciando o caráter multidisciplinar de uma noção de desenvolvimento centrada no ser humano. Pode-se dizer que toda essa discussão dos anos 90 foi sintetizada de certa maneira na formulação da Declaração do Milênio (*Millenium Declaration*), produzida no âmbito da conferência *Millenium Sumitt*.

Essa conferência foi uma iniciativa do então secretário-geral Kofi Annan, ocorreu em setembro de 2000 na sede da ONU em Nova York e tinha como objetivo principal discutir o papel da ONU na virada do milênio. Annan convidou chefes de estado de todo o mundo para aproveitar a oportunidade da conferência e expressar seu consentimento acerca de vários temas de interesse da sociedade internacional. A *Millenium Sumitt* foi a maior reunião de chefes de Estados da história mundial, que culminou com a ratificação da Declaração do Milênio.

A Declaração vem afirmar a crença no multilateralismo, no papel da ONU e nas ideias presentes na sua Carta constituinte no sentido de construir um mundo mais próspero, justo e em paz. Importante para nossa análise são as metas traçadas com base na Declaração, as chamadas Metas de Desenvolvimento do Milênio (*Millennium Development Goals – MDG's*). Baseado no aprendizado das conferências e debates das últimas décadas e no reconhecimento de que grande parte da agenda social e econômica da organização não gerou resultados significativos, as metas do milênio aparecem como uma tentativa de reafirmar o papel da ONU na política mundial e almejar que resultados mais efetivos já sejam

alcançados em 2015. As MDG's requerem dos países uma maior atuação em temas centrais para o desenvolvimento humano como pobreza, fome, desigualdade de gênero, deterioração ambiental, educação e saúde. O quadro abaixo destaca as oito principais metas estabelecidas:

Metas de Desenvolvimento do Milênio	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome 2. Atingir o ensino básico universa 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres 4. Reduzir a mortalidade infantil 5. Promover a saúde materna 6. Combater o HIV/AIDS, malária e outras doenças 7. Garantir a sustentabilidade ambiental 8. Promover uma parceria global pelo desenvolvimento. 	<p>Fonte: www.un.org/millenniumgoals</p>

A elaboração dessas metas geraram algumas críticas e questionamentos no cenário internacional nos anos subsequentes. Schechter (2005) destaca que enquanto que alguns reafirmam a importância das metas no processo de reorientação dos atores na política mundial, colocando as diversas organizações internacionais, ONG's e sociedade civil na mesma linha de ação, outros são mais céticos, argumentando que as metas seriam apenas mais um quadro de intenções e não se tornaria uma realidade prática. Para viabilizar um projeto com metas tão amplas e com resultados para 2015 seria de fato necessário um esforço significativo da comunidade internacional. Algumas das principais estratégias para viabilizar esse projeto ambicioso foram definidos no âmbito da Assembléia Geral, que convocou a *International Conference on Financing for Development*, realizada em 2002. Também conhecida como Conferência de Monterrey, foi responsável pela elaboração de estratégias e parcerias entre os países para viabilizar o financiamento e implementação das metas de desenvolvimento.²³ Importante destacar que EUA e União Européia se comprometeram em aumentar suas contribuições para projetos de desenvolvimento.

²³ Nesta Conferência ficou estabelecido o chamado Consenso de Monterrey, documento contendo as principais ações para a viabilização do desenvolvimento. Em suma, foram propostas medidas tracionais de orientação neoliberal, como: aumento do fluxo de investimentos internacionais, regulamentação do comércio e abertura de mercado, acelerar a captação de recurso em países menos desenvolvidos e melhorar as estruturas financeiras regionais. Ver United Nations (2003).

As MDG'S também foram alvo de estudos e discussões nos relatórios produzidos pelo PNUD. Nesse sentido, O Relatório de Desenvolvimento Humano (2003) é produzido no sentido de destacar estratégias para a implementação das metas e chamar a atenção da comunidade internacional para a importância do projeto. O relatório busca analisar as causas profundas dos problemas que impedem o desenvolvimento. Ressalta que o desenvolvimento em algumas áreas do mundo está estagnado e até mesmo retrocedendo em certas regiões. Por conseguinte, urge a necessidade do comprometimento de todos os países, ricos e pobres, para consolidar a implementação de uma agenda global para o desenvolvimento. Além de traçar medidas para a realização de cada meta, o relatório afirma que o esforço conjunto da comunidade internacional para que as metas do milênio sejam efetivamente implementadas passam por políticas que resolvam quatro questões principais: estabilidade macroeconômica, boa governança, justiça social e constrangimentos estruturais que impeçam o crescimento econômico e o desenvolvimento humano (UNDP, 2003).

Para o nosso trabalho, mais importante do que as estratégias e caminhos traçados para fomentar o projeto das metas do milênio, é ressaltar novamente como o discurso do desenvolvimento orienta quase que a totalidade das principais discussões produzidas no âmbito da ONU. As MDG`s aparecem no sentido de coroar toda uma década de transformação e centralização do discurso desenvolvimentista na instituição. Na virada do século, a principal mensagem que a ONU quer passar para comunidade internacional, é a mensagem do desenvolvimento. Ainda que segurança seja a principal agenda da instituição e dos debates em Relações Internacionais de maneira geral, a articulação desse tema, como fora trabalho anteriormente, está diretamente relacionada com o discurso do desenvolvimento. Em 2004, o painel convocado pelo secretário-geral Kofi Annan para discutir as principais ameaças, desafios e mudanças acerca das questões de segurança no século XXI novamente traz o discurso da pobreza como uma das principais causas da emergência de conflito. O documento *Our Shared Responsibility (2004)*, produzido pelo painel, estabelece recomendações para a manutenção da paz internacional, dentre as quais, o combate à pobreza, às doenças contagiosas e à degradação ambiental aparecem como as primeiras e principais iniciativas. Evidente que os temas tradicionais da agenda de segurança, como: conflitos inter-estatais, terrorismo e proliferação nuclear, também são

destacados pelo relatório. No entanto, fica claro mais uma vez um entendimento de insegurança que passa pela condição de subdesenvolvimento das sociedades, e nesse sentido, a política do desenvolvimento aparece como o grande orientador das políticas a serem implementadas.

Similar ao relatório de 2004, em 2005, em seu próprio relatório (*In Larger Freedom*), Kofi Annan vem novamente ressaltar a necessidade de uma ação conjunta da comunidade internacional nas questões de segurança, desenvolvimento e direitos humanos. O relatório é enfático ao sugerir que para que o mecanismo de segurança coletiva funcione e que a ordem internacional sejam mantidas, faz-se necessário um novo consenso acerca dos desafios no novo milênio. O trecho abaixo sintetiza a ideia central trazida no relatório no que tange as ações para garantir a segurança (*freedom from fear*) e o desenvolvimento (*freedom from want*):

Reaffirm, and commit themselves to implementing, the development consensus based on mutual responsibility and accountability agreed in 2002 at the International Conference on Financing for Development held in Monterrey, Mexico, and the World Summit on Sustainable Development held in Johannesburg, South Africa. Consistent with that historic compact, centered on the Millennium Development Goals. (United Nations, *In Larger Freedom*, 2005, p.55)

[...]

Affirm and commit themselves to implementing a new security consensus based on the recognition that threats are interlinked, that development, security and human rights are mutually interdependent, that no State can protect itself acting entirely alone and that all States need an equitable, efficient and effective collective security system; and therefore commit themselves to agreeing on, and implementing, comprehensive strategies for confronting the whole range of threats, from international war through weapons of mass destruction, terrorism, State collapse and civil conflict to deadly infectious disease, extreme poverty and the destruction of the environment. (United Nations, *In Larger Freedom*, 2005, p.57)

Assim, temos que a grande estratégia para os desafios de garantir a paz e a estabilidade no novo milênio passa fundamentalmente pelo discurso do desenvolvimento. Desenvolvimento é o discurso responsável por unir as diversas agendas da organização e fomentar uma união global (*global compact*) para implementação efetiva das políticas delineadas no seio da ONU. Pelo exposto

acima, percebe-se que a ONU exerceu um papel fundamental na ampliação do pensamento em torno do desenvolvimento. Se no pós-guerra, desenvolvimento era apenas uma agenda da organização que buscava a reconstrução dos países devastados e o progresso econômico, podemos dizer que na política mundial contemporânea, desenvolvimento é o principal discurso da organização, estando interligado com as mais variadas agendas, principalmente a de segurança. Nesse sentido, pode-se argumentar que o entendimento de ordem internacional e as conseqüentes práticas de governança global fomentadas no seio da organização passam fundamentalmente pelo discurso do desenvolvimento.