



O PNUD e a governamentalidade planetária: novas institucionalizações e apaziguamentos¹

helena wilke

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) está presente em mais de 170 países e territórios atuando por meio do que chama de *abordagem do desenvolvimento humano sustentável*. Desde o seu estabelecimento, em 1965, o PNUD funciona como produtor de políticas sociais em âmbito planetário, buscando reiterar a *promessa* de fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, de “manter a paz e a segurança internacionais”², bem como reforçar os ideais presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que reconhecem os indivíduos como sujeitos de direito universais e principais agentes do progresso humano, em conformidade com o estabelecimento da paz entre as nações.

Seguindo as indicações de Michel Foucault sobre o discurso histórico-político emergente após as guerras

Helena Wilke é pesquisadora no Nu-Sol e mestranda em Ciências Sociais pela PUC-SP. Contato: lenabw@gmail.com.



civis e religiosas do século XVI, atenta-se para a guerra “como uma relação social permanente; como fundamento indelével de todas as relações e de todas as instituições de poder”³. Antes de Foucault, em 1861, Pierre-Joseph Proudhon, em *A Guerra e a Paz*, evidenciava como a ideia de uma paz universal é tão categórica quando a ideia da guerra. Seguindo sua análise serial, que dispensa a síntese, afirmava: “a paz demonstra e confirma a guerra; a guerra, por sua vez, é uma reivindicação da paz. É o que a lenda messiânica afirma: o *Pacificador* é um conquistador, cujo reino se estabelece pelo triunfo”⁴.

Ao caminhar ao lado da perspectiva analítica de Foucault e das noções de guerra e paz em Proudhon, é possível desvencilhar-se do suposto antagonismo entre um estado de guerra e um estado de paz, para que seja possível compreender a emergência de novas formas de governo, a partir de mecanismos locais alinhados à chamada *governança local*, em meio a uma *governamentalidade planetária*, conforme as análises de Edson Passetti sobre a noção de *ecopolítica*⁵.

A busca pela “paz”, como definida pela ONU, se dá por meio de protocolos, acordos, tratados, conferências e organismos como o PNUD que produzem conceitos e certas verdades sobre o que significa “paz”, “desenvolvimento”, “segurança” entre outros elementos-chave para articular formas de governo das condutas, balizadas por infindáveis parcerias entre Estados, iniciativa privada, ONGs, fundações, institutos, a chamada sociedade civil, etc. Nesse sentido, neste artigo se expõe os esforços do PNUD na disseminação do postulado “desenvolvimento como segurança”, articulado à produção de indivíduos *capacitados* e imbuídos de capital humano, como elementos fundamentais para o alcance de um conceito universal



O PNUD e a governamentalidade planetária...

de “paz democrática” funcionando como um eficiente amortecedor e pacificador de resistências.

A emergência do PNUD e novas institucionalizações no pós-segunda guerra mundial

Priorizando, segundo sua apresentação oficial, a promoção da equidade de gênero e raça, dos direitos humanos e da redução das desigualdades regionais, o PNUD visa fortalecer instituições baseadas nos princípios da chamada *governança democrática* e do *desenvolvimento de capacidades* individuais e societais por meio de atividades vinculadas à gestão de projetos, assessoria política (*advocacy*), assistência técnica ou da formulação das chamadas “políticas públicas”. Para a criação de instrumentos de gestão, o PNUD constrói plataformas de conhecimento para trocas de informações, bem como se pretende um *facilitador* de diálogos e produtor de consensos em prol de “objetivos comuns”. No Brasil, o PNUD trabalha como parceiro do Estado, de instituições financeiras internacionais, do setor privado e da chamada sociedade civil, tendo como principal meta a redução da pobreza — incluída no primeiro item dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁶, redimensionados, ao final de 2015, como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O estabelecimento do PNUD global se deu a partir da fusão, em novembro de 1965, do Programa Expandido de Assistência Técnica (EPTA) com o Fundo Especial da ONU. O EPTA foi criado em 1949, mesmo ano em que o então Presidente dos EUA, Harry Truman, cunhava o termo “subdesenvolvimento” em seu discurso



de posse na Casa Branca, apontando ser a pobreza, além do crescimento proeminente da União Soviética, o grande problema que afetava a humanidade na época. O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, na sigla em inglês) e a Assembleia Geral aprovaram resoluções que possibilitaram a criação do EPTA, tendo como seu primeiro administrador David Owen, então chefe do Departamento de Economia do Secretariado da ONU. O EPTA funcionava com base no chamado Quadro de Assistência Técnica que, por meio da atuação de Representantes Residentes em países específicos, servia como ponto de contato entre diversos especialistas afim de avaliar a efetividade do Programa e a possibilidade de construção de pontos centrais de gestão uniformes que abrangessem questões de interesse para as organizações, principalmente do Banco Mundial e governos envolvidos.

Pouco tempo depois, em 1952, o estadunidense Paul Gray Hoffman — considerado grande artífice do Plano Marshall — promovia a criação do Fundo Especial, em um momento em que se acirravam as discussões na ONU sobre uma instituição multilateral para financiar o desenvolvimento e as regiões que deveriam ser contempladas no mundo. O EPTA e o Fundo Especial funcionavam de forma complementar: o primeiro demarcava um alvo de financiamento a partir de avaliações feitas pelo Quadro de Assistência Técnica, e o segundo focava em propostas e recursos para pesquisas e estudos para investimentos envolvendo grupos de especialistas de forma centralizada nos escritórios da ONU.

Paul Hoffman, tanto quando esteve próximo do governo de Dwight Eisenhower (1953-1961), como quando foi presidente da empresa automotiva Studebaker



Corporation e do Fundo para a República, era conhecido por incitar o governo a “travar a paz por meio de políticas esclarecidas”⁷. Segundo o historiador da Wayne State University Alan Raucher⁸, Hoffman almejava expandir a economia mundial por meio de políticas estadunidenses que combinassem a liberalização do mercado com ajuda econômica para o desenvolvimento de países, principalmente africanos e asiáticos; o que, em sua visão, fortaleceria a democracia em âmbito global e interromperia a propagação do comunismo.

Em 1942, Hoffman, juntamente com William Benton — co-fundador da agência de publicidade Benton & Bowloes — e Marion B. Folsom — tesoureiro da Estman Kodak Company —, liderou a fundação do Comitê para o Desenvolvimento Econômico (CED, na sigla em inglês) com o objetivo de “realizar a transição econômica dos EUA de um tempo de guerra para um tempo de paz, após a Segunda Guerra Mundial”⁹. Segundo ele, o CED não tinha como objetivo tornar essas pessoas aptas apenas para uma reconversão, mas também buscava expandir suas operações e, assim, criar trabalhos mais produtivos — em termos de rentabilidade e também no sentido de torná-las autônomas e responsáveis por seus próprios investimentos —, tendo em vista o “bem-estar geral”¹⁰. A influência do trabalho do CED culminou, entre 1944 e 1946, no acordo de Bretton Woods, que fundou o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e, em 1948, lançou um acordo político que viria a se tornar o Plano Marshall: “Um Programa Americano para a Cooperação Econômica Europeia”, assinado pelo presidente Harry Truman.

Inspirado por Walter Lippmann, Hoffman reiterava o papel dos EUA como liderança em prol de uma defesa



comum frente à ameaça da União Soviética.¹¹ Lippmann foi um jornalista estadunidense crítico ao socialismo e importante para a história do neoliberalismo. No caso, Hoffman remete a uma série de conferências proferidas por ele em 1938, na Universidade de Chicago, um ano antes do conhecido Colóquio Walter Lippmann, em que se cruzaram agentes do liberalismo tradicional europeu — como Wilhelm Röpke, e também referências do neoliberalismo estadunidense como Friedrich Hayek e Ludwig von Mises —, e em que se delinearão os princípios do que ficou conhecido como neoliberalismo¹².

A crítica ao Plano Marshall, como plano de recuperação europeia e de guerra ao comunismo, veio em grande medida de economistas como Wilhelm Röpke, do ordoliberalismo alemão, ao destacar que o Plano teria barrado a transição para o livre mercado na Europa com a adoção de um planejamento central.

Segundo Michel Foucault, na Alemanha pós nazismo, o problema para o liberalismo não era o de como limitar o espaço do Estado e abrir espaço para a liberdade econômica no interior desse Estado já existente, mas o de como fazer existir a liberdade econômica a partir de um Estado que não existe. Não se tratava de pensar o Estado a partir de uma moldura jurídica, mas de como estabelecer a economia como base do Estado e, com isso, garantir a legitimidade deste. Nesse sentido, a partir das análises que fizeram sobre o nazismo, ordoliberais como Walter Eucken, Franz Böhm e Müller-Armack puderam pensar em como formular o mercado como princípio regulador do Estado e não o contrário. Nas palavras de Foucault, “não haverá o jogo do mercado, que se deve deixar livre, e, depois, a área em que o Estado começará a intervir, já que precisamente o mercado,



ou antes, a concorrência pura, que é a própria essência do mercado, só pode aparecer se for produzida, e produzida por uma governamentalidade ativa. Vai-se ter, portanto, uma espécie de justaposição total dos mecanismos de mercado indexados à concorrência e da política governamental¹³.

Já em relação aos Estados Unidos, conforme as análises de Michel Foucault, o país teve um processo de renovação liberal próprio. Foucault destaca como principais elementos contextuais para a sua configuração — por serem tidos como introdutores de elementos socializantes ou de fortalecimento do Estado — o New Deal e a crítica ao New Deal, como uma política keynesiana implementada no primeiro mandato de Franklin D. Roosevelt, principalmente entre 1933 e 1934; o Plano Beveridge e os projetos de intervencionismo econômico e social elaborados durante a Segunda Guerra; e os programas sobre pobreza, educação e segregação social desenvolvidos desde o governo de Truman até o de Lyndon Johnson (1963-1969). O filósofo chama atenção para uma ancoragem tanto à esquerda como à direita na crítica a essas políticas tidas como não-liberais. Interessa-lhe mostrar como o liberalismo nos EUA não se restringe apenas ao aspecto econômico de livre mercado ou às políticas liberais instituídas pelos governantes, mas se difunde cada vez mais como uma lógica racional que produz e reproduz uma certa maneira de pensar que dilui ideologias. Uma *racionalidade neoliberal*, portanto, que, ainda segundo Foucault¹⁴, ganharia novos contornos nos anos 1970, pelas mãos dos economistas Theodore Schultz e Friedrich Hayek, com uma maior radicalidade na generalização da forma econômica do mercado, a partir da “teoria do capital humano”, que será exposta adiante.



É também no pós-Segunda Guerra Mundial que se consolidam diversos princípios demarcados em documentos associados à criação da ONU, objetivando constituir um sujeito de direitos em conformidade com a paz em âmbito planetário. Um importante marco norteador deste processo foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada pela ONU, que prescreveu “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis [como] fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”¹⁵.

Mais tarde, o estabelecimento de uma cultura de paz em detrimento de uma cultura de guerra encontrará novas difusões, após a chamada Guerra Fria, com o conceito de “cultura de paz” apresentado no *Manifesto 2000 — por uma Cultura de Paz e Não-Violência*, escrito por um grupo de contemplados com o Prêmio Nobel e adotado pela UNESCO (Organização da ONU para a Educação, a Ciência e a Cultura). O Manifesto estabelece em forma de juramento, que “reconhecendo a minha cota de responsabilidade com o futuro da humanidade, especialmente com as crianças de hoje e as das gerações futuras, eu me comprometo em minha vida diária, na minha família, no meu trabalho, na minha comunidade, no meu país e na minha região”¹⁶.

É, portanto, em um contexto de renovação do liberalismo e de consolidação de um sujeito econômico e sujeito de direitos universal que a criação do PNUD tornou-se interessante para a ONU, no sentido de configurar-se como um orientador de políticas globais que unisse avaliações, assistência técnica — posteriormente substituída pelo termo “cooperação técnica” —, financiamento e pesquisas



para intervenções mais eficientes em regiões em que se julgasse necessário.

Sendo capaz de conectar especialistas de formações diversas, populações e países divididos entre *desenvolvidos* ou *em desenvolvimento*, bem como o setor privado, fundações, institutos, ONGs e a chamada sociedade civil, o PNUD se fortalece e justifica sua existência como grande avaliador e orientador de políticas sociais que determinam o exercício de uma conduta *responsável*, desde o bairro em que se vive até a participação nas grandes decisões e agendas de organizações como a ONU, em prol do que se chama hoje de *boa governança*.

Após a Segunda Guerra Mundial, a criação da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos vieram como resposta aos horrores do nazismo e foram emblemáticos como uma tentativa de bloqueio do racismo de Estado, concomitante à abertura de uma extensão de direitos que ultrapassaram os nacionais e confirmaram as minorias étnicas e sociais. Nesse sentido, a noção de *ecopolítica* desenvolvida por Edson Passetti, de forma atenta às considerações de Gilles Deleuze sobre as sociedades de controle¹⁷, busca responder às novas práticas de governo que não se restringem mais à biopolítica da população, mas ao governo do planeta e de tudo aquilo que tem vida¹⁸. De acordo com Passetti, em um fluxo ininterrupto das chamadas políticas públicas entre o Estado e a sociedade civil, a ecopolítica funciona como grande apaziguador de resistências, fazendo emergir uma ética da responsabilidade social por meio da *convocação à participação* em prol de um *futuro melhor*: “a cada um, desde a criança até o cidadão, cabe cumprir sua parte nos cuidados, zelos e tolerâncias com mínimas condutas e protocolos



internacionais, em função da defesa da continuidade da vida na Terra e de sua projeção no universo (...). Vida sob os cuidados da ecopolítica transnacional, que suplanta a anterior fase da biopolítica nacional”¹⁹.

Na esteira de uma nova demanda pelo desenvolvimento no pós-Segunda Guerra, tendo em vista o aumento de solicitações para a assistência por parte dos chamados países em desenvolvimento, o PNUD instituiu uma prática comum que consistia em enviar pessoas destes países para instituições e treinamento nos países considerados desenvolvidos, bem como especialistas vindos destes últimos para os chamados países “em desenvolvimento”. Exemplo de institucionalização deste novo fluxo deu-se com a criação do programa “Transferência de Conhecimentos Através de Expatriados Nacionais” (TOKTEN, na sigla em inglês), em 1977, em que especialistas altamente qualificados nativos de países “em desenvolvimento” — selecionados por meio de comitês nacionais, o setor privado e o PNUD —, juntamente com o governo do país e o PNUD, identificavam os projetos necessários para cada local.²⁰ A esse fenômeno denomina-se “fuga de capital humano”²¹, uma vez que a maioria dos profissionais são pessoas qualificadas que vão trabalhar no exterior devido à falta de oportunidades em seu país local, porém, conseguem regressar para consultorias de curto prazo específicas para a promoção do desenvolvimento.

Com a administração de William Draper (1986-1993) no PNUD — considerado um dos primeiros capitalistas de risco dos EUA e importante filantropo focado em *negócios sociais* —, estimulou-se a participação de ONGs e do setor privado nos projetos do PNUD, bem como a inserção de temas como o meio ambiente e as mulheres.



O PNUD e a governamentalidade planetária...

Draper é reconhecido por ter direcionado o trabalho do PNUD ao conceito de “desenvolvimento humano”, com foco na erradicação na pobreza, em grande medida devido a seu encontro com o economista paquistanês Mahbub ul Haq. Juntos, iniciaram a publicação do relatório anual publicado pelo PNUD global, a partir de 1990, intitulado Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), com base nos resultados auferidos pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido por ul Haq e o economista indiano Amartya Sen.

Ul Haq queixava-se de como a medição do Produto Interno Bruto (PIB) de um país não reconhece como todas as contribuições humanas, não apenas em termos de rendimento econômico, podem ser convertidas em *desenvolvimento humano*, considerando-se o quanto existe de recurso em um local, o quanto as pessoas são educadas, qual o perfil de renda relativa e pobreza absoluta, quais as aspirações e hábitos dessas pessoas, qual o grau de autoconfiança da população local, etc. O IDH, portanto, foi construído a partir dos fatores básicos de medição renda, educação e longevidade de um país, porém, está passível de revisão contínua e da inserção de novos índices, fatores e elementos específicos de determinada região²².

O RDH ganhou força como grande orientador de políticas para a condução de ONGs, empresas e governos em todo o mundo, endossando a conexão entre políticas de Estado e seus cidadãos como responsáveis pelo desenvolvimento.

Também na década de 1990, no RDH de 1994, o PNUD introduziu outro conceito importante, por ser uma ampliação do conceito de segurança após a chamada



Guerra Fria, e articulado ao *desenvolvimento humano: a segurança humana*. Este conceito aparece pela primeira vez em junho de 1992, pouco depois do fim da União Soviética, em documento formulado pelo Secretário Geral da ONU na época, Boutros Boutros-Ghali, e adotado pelo Conselho de Segurança da ONU, intitulado *An Agenda for Peace — Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping (Uma Agenda para a Paz — Diplomacia preventiva, construção da paz e manutenção da paz)*. Neste documento, *segurança humana* aparece como uma abordagem a ser devidamente exercida pela ONU e todos os seus membros quando estiverem atendendo às responsabilidades de manutenção da paz e da segurança internacionais²³, e situando a segurança relacionada a problemas *dentro* das nações, prevalecendo aos conflitos *entre* as nações.

Segundo ul Haq, a segurança humana deveria ser considerada universal, global e indivisível, uma vez que os considerados “crimes nacionais” passavam a serem vistos como problemas globais (tais como drogas, poluição e terrorismo).

Sempre remetendo à “promessa original” contida na *Carta das Nações Unidas* de 1945, e também à Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92), que acabara de ocorrer na cidade do Rio de Janeiro, o documento-agenda estabelece que a segurança humana firmaria um novo compromisso voltado à prevenção de conflitos e da guerra, intrínseco à promoção do desenvolvimento econômico, social e sustentável. Apontando para o fim da “imensa barreira ideológica” da Guerra Fria, o documento ressalta que, em uma nova era de “transição global”, a paz social estaria sendo desafiada por conflitos éticos, religiosos, sociais, culturais



ou linguísticos, bem como por “atos de terrorismo que procuram minar a evolução e mudança através de meios democráticos”²⁴, devido aos processos de descolonização e independência de diversos países.

Esse redimensionamento dos conflitos globais foi fortalecido com a argumentação em torno do conceito de “Estados falidos”, que estariam localizados principalmente na África, e são considerados desastres do desenvolvimento pela incapacidade de manter estabilidade de governo e, portanto, não seriam membros viáveis para a comunidade internacional. Estes países estariam sujeitos às missões de paz da ONU, em que o PNUD se concentraria na “prevenção de conflitos e na construção da paz, promovendo coesão social de nações e capacitação de comunidades para se tornarem resilientes a choques externos e internos”²⁵, bem como no monitoramento e avaliação regular das tendências de conflito para uma resposta mais ágil e eficaz.

Conforme expõe Thiago Rodrigues, esse movimento em que o sujeito da segurança teria passado a se centrar na população civil implicaria na relativa prevalência da categoria universal “Homem” sobre o Estado, sendo a procedência mais evidente dessa rivalidade o *status* jurídico alcançado pelos seres humanos com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que os reconheceu como sujeitos de direito internacional, abrindo a possibilidade de questionar as ações dos Estados que violassem os direitos humanos.²⁶ De acordo com Rodrigues, se na sua formação a ONU anunciou-se como destinada a mediar e julgar conflitos entre os Estados, com o *status* jurídico atribuído ao “Homem” também se justificava a formação de novos tribunais e de um direito penal internacional para proteger



e, conseqüentemente, julgar esse sujeito de direito.²⁷ Assim, o conceito de *segurança humana* abre a possibilidade para que sanções internacionais, administradas pela ONU, autorizem intervenções militares sob a justificativa do bem da humanidade.²⁸

O IDH, nesse sentido, funciona como medidor e produtor da conduta dos indivíduos alinhada aos fluxos políticos e de mercado em âmbito planetário que respondam à uma *boa governança global*. Nesse sentido, a *resiliência* — relacionada a como se reage frente a *conflitos, traumas, ambientes vulneráveis*, etc. — emergiu como conceito-chave ao PNUD, por colocar os próprios indivíduos como centrais pela melhoria do ambiente em que vivem, principalmente em relação à superação dos chamados “traumas”, e responsáveis pelo uso eficiente de suas *capacidades* como centrais para o *desenvolvimento humano sustentável*.

Segundo Beatriz Carneiro²⁹, a *Declaração de Estocolmo* — resultante da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972 — seria, no âmbito dos ecossistemas planetários, equivalente à *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948 em termos de abrangência e efeitos de longo prazo, uma vez que em todas as conferências posteriores, como a própria Eco-92 e, mais recentemente, a Rio+20, o conceito de meio ambiente apareceria de forma abrangente. O impasse entre o desenvolvimento econômico, a proteção ambiental e o desenvolvimento social, segundo a pesquisadora, foi solucionado com o termo *desenvolvimento sustentável*.³⁰

No PNUD, *desenvolvimento sustentável* culminou no conceito de *desenvolvimento humano sustentável* quando



O PNUD e a governamentalidade planetária...

seu administrador, Gustave Speth (1993-1999), viu surgir, com a Eco-92, novas fontes de fortalecimento internacional e novas áreas para a liderança mundial.³¹ Tomando a Cúpula da Terra como uma agenda mundial definidora de valores após a Guerra Fria, Speth defendia que os EUA refizessem uma política para o “mundo em desenvolvimento” que refletisse “a generosidade do povo americano e seu desejo de ter um mundo melhor e mais seguro para a próxima geração”³². O *desenvolvimento humano sustentável*, na perspectiva do PNUD, refere-se ao que afeta as pessoas tidas como “pobres e vulneráveis”, e seu foco está na eliminação da pobreza, criação de empregos, modos de vida sustentáveis, proteção e regeneração do meio ambiente, e promoção do avanço do direito das mulheres. Para tanto, envolve o desenvolvimento de *capacidades* das pessoas a fim de torná-las aptas a alcançarem seus objetivos. As organizações, governos, assistência bilateral e multilateral têm como grande função a promoção de oportunidades para o bom funcionamento das “capacidades” de cada um, que devem, então, saber se conduzir de modo a governar suas escolhas sustentáveis.

A abordagem das capacidades humanas em meio à racionalidade neoliberal

Ao distinguir o neoliberalismo estadunidense como determinante de uma *racionalidade*, Michel Foucault chama atenção para a teoria do capital humano, criada por Theodore Schultz e desenvolvida posteriormente por Gary Becker. Diferente de economistas clássicos como David Ricardo, por exemplo, que analisava o trabalho apenas segundo a variável temporal, os neoliberais percebem o trabalho de forma



qualitativa, devendo analisar não o estudo dos mecanismos que o envolvem, mas a natureza e as consequências das chamadas opções substituíveis, ou como são alocados recursos, pensando no comportamento humano e na racionalidade interna deste comportamento. Nas palavras de Foucault, “a economia já não é, portanto, a análise da lógica histórica de processos, é a análise da racionalidade interna, da programação estratégica da atividade dos indivíduos”³³.

Nessa racionalidade, todo indivíduo é responsável por sua conduta econômica, racional e calculada, uma vez que o capital será definido como o que torna possível uma renda futura, indissociável de quem o detém como um empresário de si mesmo³⁴. Assim, o foco dos neoliberais se concentrará nos elementos inatos e nos elementos possíveis de aquisição, tais como o equipamento genético, saúde e educação.

Schultz foi laureado com o Prêmio Nobel de Economia, em 1979, pelos seus estudos sobre desenvolvimento econômico no pós-Segunda Guerra, baseados em sua teoria sobre o capital humano, quando analisou a rápida recuperação da Alemanha e do Japão relacionadas aos altos investimentos desses países em educação. No mesmo ano, Arthur Lewis também ganhou o Prêmio Nobel de Economia, por seu pioneirismo no campo do desenvolvimento econômico com foco nos chamados países em desenvolvimento, ao estabelecer modelos e causas da pobreza da população desses países, além de determinar fatores que impediam o seu desenvolvimento.

A teoria do capital humano, como base para o funcionamento de uma *racionalidade neoliberal*, tem sido ampliada pelas chamadas *capacidades humanas* que, assim como a *segurança humana*, compõem uma abordagem tida



como fundamental para o alcance do chamado desenvolvimento humano sustentável. Amartya Sen, também laureado com o Prêmio Nobel de Economia, em 1988, por seu trabalho sobre a chamada “economia do bem-estar social”, é um dos grandes difusores dessa abordagem disseminada pelo PNUD. Segundo o econometrista³⁵, na abordagem das *capacidades humanas*, cada indivíduo deve se reconhecer como um *agente* de suas liberdades.

Partindo do que John Rawls chamou de “bens primários”, como a oportunidade real de um indivíduo de promover seus objetivos, Sen afirma ser preciso levar em conta “também as características pessoais relevantes que governam a *conversão* de bens primários na capacidade de a pessoa promover seus objetivos”³⁶. Assim, a abordagem das *capacidades humanas*, como concentração do “potencial humano”, não abarca apenas consequências diretas, como no caso do capital humano, mas também indiretas, como qualificações humanas. Nesse sentido, não se constitui como uma alternativa à teoria do capital humano, mas como sua ampliação, quando se torna muito mais eficaz para o embasamento de uma racionalidade ao expandir o leque dos cálculos de riscos e consequências das ações humanas.

Outro aperfeiçoamento desta abordagem das capacidades humanas pôde ser notado com a introdução e frequência cada vez maior, nos discursos do próprio PNUD, da palavra *resiliência*. De acordo com a atual administradora do PNUD, Helen Clark (desde 2009), a resiliência é a base para o desenvolvimento sustentável, fazendo-se fundamental em um momento de “fraca governança pós conflitos” em regiões e países específicos que ameaçam a *segurança humana*, bem como é tida como um processo de transformação centrado nos indivíduos,



ao lado de instituições e do Estado, para a prevenção de “choques externos”.³⁷

A *resiliência* é apresentada como redutora das chamadas *vulnerabilidades* — que compõem diferentes ameaças a uma vida segura. Nesta perspectiva, pessoas pobres são inerentemente vulneráveis por lhes faltarem “capacidades básicas suficientes para o exercício da sua agência humana”³⁸. As crianças também são consideradas vulneráveis e constituem o alvo primeiro da construção da resiliência que, por meio de investimentos, deve prevenir vulnerabilidades futuras e más escolhas atreladas à pobreza e, conseqüentemente, à criminalidade e ao desencadeamento de violências.

De acordo com Salette Oliveira³⁹, o termo “resiliência” provém da física, no início do século XIX, e indica a capacidade de um material de deformar-se e retornar ao seu estado original. Oliveira se atenta para o deslocamento deste conceito na biopolítica, como medo-contágio-risco, para uma nova combinação, após a Segunda Guerra Mundial, que seria resiliência, vulnerabilidade e proteção.⁴⁰

Segundo a pesquisadora, “agora se investe no governo do planeta, também, enquanto restauração do vivo frente à iminência ou conseqüências de sua *degradação*, que se inicia pela prerrogativa da *sobrevivência*; neste caso, a resiliência articula-se de forma indissociável ao conceito de *vulnerabilidade* e *adversidade* e se mostra como um elemento imprescindível ao lado de *sustentabilidade*, promovendo adaptações, mais próximas de adequações e simultâneos apaziguamentos”⁴¹. A resiliência, portanto, apresentada pelo PNUD como forma de superação de grupos considerados vulneráveis, mostra-se radicalmente



O PNUD e a governamentalidade planetária...

oposta à noção de *resistência*, uma vez que, conforme salienta Oliveira, “como plasticidades amorfas e modulares, não suportam fissuras”⁴².

Aqueles que estão disponíveis a se conduzirem de forma resiliente, e dotados de *capacidades*, estão em busca constantemente por um papel ativo no aumento de sua própria segurança, do ambiente em que vivem, em consonância com as prerrogativas de uma boa *governança global*. O termo *governança*, de acordo com Thiago Rodrigues⁴³, acompanhando as sugestões de Alain Deneault em *Gouvernance*, teria pacificado o verbo “governar”, ocultando o “ser governado” para o que pressupõe o auto-governo de cada um. Nesse sentido, a *governança* acaba por ampliar relações de governo *entre* os indivíduos por meio da participação destes, tanto na gestão de si mesmos e dos outros quanto nas tomadas de decisão em âmbito planetário, articulada a práticas de monitoramento e avaliação.

Na América Latina, o PNUD encontrou no conceito de *segurança cidadã* a forma mais acabada para disseminar a *abordagem da segurança humana*⁴⁴. Conceito que, segundo o PNUD, “refere-se a uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência na população e permite a convivência pacífica e segura”⁴⁵.

Entre 2010 e 2013, o PNUD (como agência líder), juntamente com o Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a UNESCO, a ONU-Habitat e a UNICEF, com financiamento do governo espanhol por meio do Fundo para o Alcance dos ODM do país, realizou o Programa Conjunto Interagencial da ONU, *Segurança*



com Cidadania: prevenindo a violência e fortalecendo a cidadania. O programa foi implantado em Contagem (MG), Lauro de Freitas (BA) e Vitória (ES), selecionados por meio de edital contendo como requisitos os índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de Desenvolvimento Humano (IDH), e de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

Com foco em “crianças, adolescentes e jovens em condições vulneráveis nas comunidades brasileiras”, o Programa, desenvolveu metodologias e reuniu “histórias marcantes de experiências bem sucedidas nessas localidades”, com o objetivo de servir como referência para a atuação de governos, organizações, movimentos sociais, entre outros, para uma “atuação local, integral e participativa na construção de uma cultura de prevenção à violência”⁴⁶.

O programa elencou como contribuintes para a “disseminação da violência e do crime” seis eixos, somados à falha de “Governança e Participação Democrática Local”: déficit de coesão social, que abarca mecanismos de inclusão social; presença de fatores de risco, como o desemprego; violência intergerações e contra a mulher; contextos sociourbanos inseguros; insuficiência policial e da justiça; e crime organizado.

Programas como este requerem a participação de todos para a gestão de um território, almejando “monitoramento e avaliação” contínuos. Monitoramento, segundo o PNUD, “é um ato contínuo de observação no qual os atores sociais envolvidos obtêm retorno de informações sobre o progresso que tem sido feito para o alcance de metas e objetivos”⁴⁷. Já avaliar, conectado diretamente à



O PNUD e a governamentalidade planetária...

monitorar, “é estabelecer um juízo de valor (...). Possibilita um olhar que identifica responsabilidades e processos a serem disseminados, reforçados ou reorientados”⁴⁸.

Indicadores locais, como o IDH, que não substitui o PIB, mas é capaz de congrega índices diversos, tornando-se cada vez mais flexível e autoajustável a diferentes locais em consonância com a *agenda global*, produzem e articulam-se a práticas de monitoramento, constituindo-se, conforme o PNUD, como “instrumento de participação, transparência e cidadania”. Compartilhado por Estados, iniciativa privada, institutos, fundações, ONGs e a chamada sociedade civil, tal instrumento toma os indivíduos como centrais em termos de colaboração para a garantia de um *ambiente seguro* para a efetivação do *desenvolvimento humano sustentável*.

Nesse sentido, evidencia-se como o monitoramento fundamenta relações de governo e não se constitui apenas como mecanismo eletrônico ou de funcionamento apenas descendente, mas necessita de condutas específicas de cada um, como cidadãos capacitados e responsáveis em prol do bem-comum, que encontra na agenda da ONU uma forte diretriz para sua disseminação.

O futuro no âmbito do inacabado

Ao final de 2015, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) cumpriram o seu papel, com amplo sucesso comprovado pelos índices, e foram substituídos pelos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tomando a pobreza como o maior desafio global ao desenvolvimento sustentável, os novos objetivos compõem



“uma agenda e um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade”⁴⁹. Estão reunidos em 17 objetivos a serem cumpridos até 2030, de forma integrada e complementar, e abertos para implementações e revisões. A ONU reitera a necessidade de parceria e participação ativa de todos — governos, sociedade civil, setor privado, academia, mídia e agências do sistema ONU. Assim como em relação aos já ultrapassados ODM, todas as ações do PNUD estarão alinhadas aos ODS, visando “não deixar ninguém para trás” no processo rumo a um “planeta sustentável e resiliente”.

Com campanhas voltadas especialmente às crianças, o que o PNUD apresenta como “atitudes”⁵⁰ simples em prol de um *planeta melhor para as futuras gerações* faz parte da construção, necessariamente desde cedo, da conduta voltada para a obediência que, sob a chamada ética da responsabilidade e pela lógica das recompensas infinitas, vincula liberdade e *capacidades* de calcular escolhas com segurança. Estes programas compõem com um ampliado regime dos castigos e se expande com democráticas formas de monitorar, avaliar e penalizar, agora em nome de um *ambiente planetário* seguro cuja única utopia é a capitalista sustentável. O PNUD, como um “programa”, funciona como importante orientador e produtor de estudos, avaliações, modelos e conceitos a serem aplicados e replicados, sempre em consonância com objetivos em âmbito planetário. A produção de condutas resilientes se faz fundamental para a atualização constante do regime de propriedade e das centralizações do poder político, ainda que reconfiguradas por novas práticas de “governança” e de participação que amplificam desigualdades enquanto disseminam direitos e promessas de paz.



Notas

¹ Este artigo deriva da pesquisa de Iniciação Científica *PNUD e PNUMA no âmbito da Ecopolítica: institucionalizações e monitoramentos*, realizado entre 2012 e 2013, sob orientação de Edson Passetti, no interior do Projeto Temático FAPESP *Ecopolítica: governamentalidade planetária, novas institucionalizações e resistências na sociedade de controle* (2010-2015).

² United Nations. *United Nations Charter*. Disponível em: <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/index.html> (acesso em: 26/10/2015).

³ Michel Foucault. *Em defesa da sociedade*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo, Martins Fontes, 2010, p. 43.

⁴ Pierre-Joseph Proudhon. “A guerra e a paz” in *verve*. Tradução de Martha Gambini. São Paulo, Nu-Sol, n. 19, 2011, p. 23.

⁵ Ver Edson Passetti. *Anarquismos e sociedade de controle*. São Paulo, Cortez, 2003; Edson Passetti. “Poder e anarquia. Apontamentos libertários sobre o atual conservadorismo moderado” in *verve*. São Paulo, Nu-Sol, n. 12, 2007, pp. 11-43; Edson Passetti. “Transformações da biopolítica e emergência da ecopolítica” in *Revista Ecopolítica*. São Paulo, PUC-SP, n. 5, 2013, p. 10. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/15120> (acesso em: 05/04/2013).

⁶ Ver PNUD. *ODM*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx> (acesso em: 19/04/2012).

⁷ Alan Raucher. *Paul G. Hoffman. Architect of Foreign Aid*. Kentucky, Kentucky University Press, 1985, p. 120.

⁸ Idem, p. 120.

⁹ Committe for Economic Development. Disponível em: <https://www.ced.org/about/about-ced> (acesso em: 15/05/2015).

¹⁰ Paul Hoffman. “Wanted: seven to ten million new postwar Jobs” in *The Journal of Educational Sociology*. New York, American Sociological Association, v. 18, n. 2, 1944, p. 67.

¹¹ Paul Hoffman. *Peace can be won, our aim is peace*. New York, Doubleday, 1951, pp. 13-15.

¹² Michel Foucault. *Nascimento da Biopolítica*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo, Martins Fontes, 2004, pp. 222-223.



¹³ Idem, p. 165.

¹⁴ Ibidem, p. 333.

¹⁵ ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Nova York, 1948. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf (acesso em: 11 de março de 2012).

¹⁶ UNESCO. *Manifesto da Cultura de Paz*. Paris, 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/bibpaz/textos/m2000.htm> (acesso em: 03/04/2012).

¹⁷ Gilles Deleuze. *Conversações*. Tradução de Peter Pál Pelbart. São Paulo, Ed. 34, 2010, p. 224.

¹⁸ Edson Passetti, 2013, op. cit., p. 10.

¹⁹ Edson Passetti, 2007, op. cit., p. 35.

²⁰ UN Volunteers. *TOKTEN*. Disponível em: http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2008/TOKTEN_factsheet_01.12.2008.pdf (acesso em: 10/10/2015).

²¹ UNDP in Sudan. *Transfer of Knowledge Trough Expatriate Nationals (TOKTEN)*. Disponível em: http://www.sd.undp.org/content/sudan/en/home/operations/projects/democratic_governance/dg_tokten.html (acesso em: 11/10/2015).

²² Ver PNUD. *Desenvolvimento Humano e IDH*. Disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DHHome (acesso em: 04/07/2016).

²³ United Nations. *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Secretary General, UN Documents, 1992. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm> (acesso em: 10/10/2015).

²⁴ Idem, item 11.

²⁵ UNDP. *Conflict prevention and peacebuilding*. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/conflict-prevention-and-peacebuilding/> (acesso em: 09/10/2015).

²⁶ Thiago Rodrigues. “Segurança planetária: entre o climático e o humano” in *Revista Ecopolitica*. São Paulo, PUC-SP, n. 3, 2012, pp. 5-41. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385> (acesso em: 20/08/2015).



²⁷ Idem, p. 18.

²⁸ Ibidem, p. 19.

²⁹ Beatriz Carneiro. “A construção do dispositivo meio ambiente” in *Revista Ecológica*. São Paulo, PUC-SP, n. 4, 2012, p. 9. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/13057> (acesso em: 15/12/2015).

³⁰ Idem, p. 11.

³¹ Gustave Speth. “A Post-Rio Compact” in *Foreign Policy*. Autumn, n. 88, 1992, p. 145. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/1149323?seq=1#page_scan_tab_contents (acesso em: 03/06/2015).

³² Idem, p. 148.

³³ Michel Foucault, 2004, op. cit., p. 307.

³⁴ Idem, p. 310.

³⁵ Amartya Sen. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2012, p. 55.

³⁶ Idem, p. 104.

³⁷ PNUD. “Brasil inclui no documento da Rio+20 diretriz que associa renda mínima a iniciativas sustentáveis” in *Notícias*. Brasil, 21/06/2012. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3623> (acesso em: 01/08/2013).

³⁸ PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 — Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência*. UNDP, Nova York, 2014, p. 19.

³⁹ Salete Oliveira. “Política e resiliência — apaziguamentos distendidos” in *Revista Ecológica*. São Paulo, PUC-SP, n. 4, 2012, p. 106. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/13067/9568> (acesso em: 10/11/2012).

⁴⁰ Idem, p. 111.

⁴¹ Ibidem, p. 108.

⁴² Ibidem, p. 107.

⁴³ Thiago Rodrigues. “Governar a tudo, a todos e a si mesmo...” in *Revista Ecológica*. São Paulo, PUC-SP, n. 9, 2014, pp. 62-64. Disponível em: <http://>



revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/20510 (acesso em: 09/08/2014).

⁴⁴ Exemplo disso é o projeto do PNUD no Brasil *Convivência e Segurança Cidadã*. Segundo sua cartilha de apresentação, “a Segurança Cidadã é parte fundamental da Segurança Humana, pois, refere-se a uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência na população e permite a convivência segura e pacífica (...). Compreende-se, então, que a Segurança Cidadã é um elemento essencial e intrínseco tanto à Segurança Humana quanto ao Desenvolvimento Humano. Portanto, o Desenvolvimento Humano vem sempre acompanhado da Segurança Cidadã”. PNUD. *Coletânea Convivência e Segurança Cidadã: Guias de Gestão Territorial e Participativa — Apresentação*. Brasília, 2013, p. 12.

⁴⁵ Idem, p. 4.

⁴⁶ Ibidem, p. 3.

⁴⁷ PNUD. *Coletânea Convivência e Segurança Cidadã: Guias de Gestão Territorial e Participativa — Monitoramento e Avaliação do Plano Integral em Convivência e Segurança Cidadã*. Brasília, PNUD, 2013, p. 10.

⁴⁸ Idem, p. 11.

⁴⁹ Ver PNUD. *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <http://pnud.org.br/ODS.aspx> (acesso: 10/02/2016).

⁵⁰ No Dia Internacional da Felicidade, celebrado em 20 de março pela ONU, a personagem Red, do desenho animado *Angry Birds*, foi nomeado o mais novo Embaixador Honorário da Causa Verde da ONU. Em seu discurso inicial, voltado às crianças, disse a personagem: “Os líderes mundiais já estão comprometidos com acordos globais para reduzir a emissão dos gases de efeito estufa e em dar suporte para ações que visem diminuir o impacto das mudanças climáticas. (...) Noto que o PNUD apoia as pessoas a mudarem seus hábitos e os de suas comunidades. Essas mudanças são simples, e todos podem fazê-las, como andar a pé ou de bicicleta em vez de usar o carro. Quando for às compras, pode levar a própria sacola. Pode economizar água. E, por favor, desligue as luzes quando sair de um cômodo! Todas essas ações ajudam a fazer a diferença. Cada um de nós deve fazer sua parte para superar o desafio da mudança do clima. Eu vou viajar pelo mundo e falar para todos serem ecologicamente corretos”. PNUD. “Ajude os Angry Birds a preservarem o planeta” in *Notícias*. Brasil, 29/03/2016. Disponível em: <http://pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4280> (acesso em: 30/03/2016).

*Resumo*

O artigo expõe como uma demanda pelo desenvolvimento, no pós-Segunda Guerra Mundial, e a criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se deram de forma atrelada à renovação do liberalismo, principalmente estadunidense, e à construção de um cidadão de direitos em âmbito planetário e em conformidade com a paz entre as nações pleiteada pela Organização das Nações Unidas. Atualmente, o PNUD encontra no conceito de desenvolvimento humano sustentável a forma mais acabada para atuar como um grande fomentador e orientador de políticas sociais que necessitam da conduta de todos, como potenciais capitais humanos e agentes responsáveis por suas escolhas em consonância com a chamada governança do planeta. Palavras-chave: PNUD, desenvolvimento humano sustentável, segurança humana.

Abstract

The article presents how the claims for development and the creation of the UNDP after the World War II were articulated with the renewal of liberalism, especially in the US, and with the shape of a citizen of rights on a planetary basis in a process related to the United Nations' concept of international peace. Nowadays, the UNDP's concept of "sustainable human development" is the utmost tool toward social policies that relies on a widespread individual conduct model, taken each one of the global citizens as human capital responsible for their choices, which are connected with the so-called global governance. Keywords: UNDP, human sustainable development, human security.

The UNDP and the planetary governamentalization: new institutionalizations and appeasements, Helena Wilke.

Recebido em 10 de março de 2016. Confirmado para publicação em 25 de março de 2016.

