



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

**OS COMUNS GLOBAIS E OS BENS PÚBLICOS GLOBAIS NA NOVA VISÃO
DE COOPERAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO
DISCURSO DO RELATÓRIO “NOSSA AGENDA COMUM”**

JULIANA A. SOARES

OUTUBRO – 2023



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

**OS COMUNS GLOBAIS E OS BENS PÚBLICOS GLOBAIS NA NOVA VISÃO
DE COOPERAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO
DISCURSO DO RELATÓRIO “NOSSA AGENDA COMUM”**

JULIANA A. SOARES

SUPERVISÃO:

PROFESSOR DOUTOR ALEXANDRE JOSÉ GERMANO DE ABREU

OUTUBRO – 2023

*Beira do mar, lugar comum
Começo do caminhar, pra beira de outro lugar*

*A beira do mar, todo mar é um
Começo do caminhar, pra dentro do fundo azul*

*A água bateu, o vento soprou
O fogo do sol, o sal do senhor*

*Tudo isso vem, tudo isso vai
Pro mesmo lugar, de onde tudo sai.*

– Lugar Comum, João Donato

LISTA DE ABREVIATURAS

ACD – Análise Crítica do Discurso

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

BPG(s) – bem público global

CG(s) – comum global

COVID-19 – doença do Coronavírus

NRC – Conselho Nacional de Pesquisa dos Estados Unidos

ONU – Organização das Nações Unidas

ODS(s) – Objetivo do Desenvolvimento Sustentável

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RPC(s) – recurso de propriedade comum

UN75 – Ocasão de celebração dos 75 anos das Nações Unidas

RESUMO/ABSTRACT E PALAVRAS-CHAVE

A Agenda 2030, projetada para enfrentar desafios globais contemporâneos e futuros, encontra-se em um momento de crise. Os problemas já conhecidos, como pobreza, discriminação e violência, estão sendo exacerbados pelos impactos devastadores das mudanças climáticas, guerras e ameaças à saúde global. Para revitalizar o multilateralismo e abordar esses desafios em grande escala, as Nações Unidas em 2021 propuseram uma nova visão de contrato social, que seria capaz de fornecer “bens públicos globais” e proteger os “comuns globais”. Esta dissertação analisa o uso desses termos, conforme apresentados no relatório Nossa Agenda Comum, o primeiro documento publicado pela organização que responde à essa nova visão. A pesquisa inclui um levantamento e diferenciação desses conceitos, destacando as perspectivas de autoras influentes, Inge Kaul e Elinor Ostrom. Além disso, é realizada uma Análise Crítica do Discurso, baseada na metodologia de Norman Fairclough, que examina o relatório, num esforço de identificar problemas semióticos e obstáculos relacionados. Conclui-se que há uma “permissão de ambiguidade” que omite as trajetórias sociais e políticas de cada conceito e leva a fragilização da própria agenda, reforçada por uma série de barreiras. A recomendação para enfrentar este problema será o aprofundamento em uma das áreas de estudo advinda das teorias de Ostrom.

PALAVRAS-CHAVE: Nações Unidas; Desenvolvimento; Agenda 2030; Bens Públicos Globais; Comuns Globais; Comuns

ABSTRACT

The 2030 Agenda, designed to face contemporary and future global challenges, finds itself at a time of crisis. Familiar problems such as poverty, discrimination and violence are being exacerbated by the devastating impacts of climate change, wars and threats to the global health. To revitalize multilateralism and address these challenges on a grand scale, the United Nations in 2021 proposed a new vision of social contract, which would be capable of providing “global public goods” and protecting the “global commons”. This dissertation analyzes the use of these terms, as presented in the report 'Our Common Agenda', the first document issued by the organization that responds to this new vision. The research includes a survey and differentiation of these concepts, highlighting the

perspectives of influential authors, Inge Kaul and Elinor Ostrom. Additionally, a Critical Discourse Analysis, based on Norman Fairclough's methodology, examines the report in an attempt to identify semiotic problems and related obstacles. It is concluded that there is a “permission of ambiguity” that omits the social and political trajectories of each concept and leads to the weakening of the agenda itself, reinforced by a series of barriers. The recommendation to face this problem will be to delve deeper into one of the areas of study arising from Ostrom's theories.

KEYWORDS: United Nations; Development; 2030 Agenda; Global Public Goods; Global Commons; Commons

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Lista de Abreviaturas | i |
| Resumo/Abstract e Palavras-chave | ii |
| Lista de Figuras e Tabelas | v |
| Agradecimentos | vi |
| 1. Introdução: Da Agenda 2030 à Nossa Agenda..... | 1 |
| 2. Bens públicos globais: o termo que falta? | 6 |
| 2.1 Procura-se: Multilateralismo revigorado | 10 |
| 3. Os Comuns Globais | 12 |
| 3.1 Os comuns de Ostrom: “além da dicotomia mercado-estado” | 12 |
| 3.2 Os comuns globais..... | 17 |
| 4. Metodologia..... | 21 |
| 4.1 Problema social com aspecto semiótico | 23 |
| 4.2 Obstáculos | 25 |
| 4.3 A ordem social precisa deste problema? | 30 |
| 4.4 Recomendação..... | 31 |
| Governança Policêntrica..... | 32 |
| 4.5 Resultados..... | 33 |
| 5. Conclusão | 35 |
| Referências | 37 |
| Anexos | 40 |

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

| | |
|---|----|
| FIGURA 1 – O caminho para a provisão de um bem público global. | 9 |
| TABELA I: Descrição dos Termos de Acordo com o Relatório e Exemplos | 3 |
| TABELA II: Os 8 Princípios de Ostrom para Gestão dos Comuns | 16 |
| TABELA III: Os 7 Princípios para a Gestão dos Comuns Globais..... | 19 |
| TABELA IV: Resumo dos Resultados | 33 |

AGRADECIMENTOS

Gostaria primeiramente de expressar meus sinceros agradecimentos ao meu orientador, Professor Dr. Alexandre José Germano de Abreu, pela inspiração acadêmica e disposição generosa para apontar-me caminhos e apresentar-me desafios e provocações acerca da trajetória e objetivos desta dissertação.

Agradeço aos demais professores e professoras do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelas enriquecedoras trocas ao longo deste dois anos, e em especial o professor Manuel Coelho que muito sabiamente nos introduziu ao pensamento de Elinor Ostrom.

Meu profundo agradecimento também ao meu companheiro Guilherme, pelo imensurável apoio e motivação e aos meus familiares, Vilma, Wilson e Daniela, que sem dúvida são a minha inspiração original e a grande razão pelo meu interesse e engajamento na área do desenvolvimento.

1. INTRODUÇÃO: DA AGENDA 2030 À NOSSA AGENDA

Se vivemos na época geológica do Antropoceno, termo criado para descrever um período na história do planeta onde o poder e os efeitos da atividade humana são notórios nos sistemas da Terra, incluindo biodiversidade, clima, entre outros (Lewis & Maslin, 2015), vivemos na era em que observar, conceitualizar e agir sobre esses efeitos é não só necessário como inevitável. A Agenda 2030 é um dos mais recentes esforços de ação em âmbito global, dirigido pela Organização das Nações Unidas (ONU), para articular a sociedade, diferentes atores e instâncias de poder com o intuito de elaborar e implementar um plano em comum. A Agenda, que é composta pelos ambiciosos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), foi elaborada a partir de um processo participativo, até então inédito na organização, com consulta pública e envolvimento dos países membros, sociedade civil e demais atores estratégicos (AGNU, 2015).

Entretanto, a menos de 8 anos para o grande *deadline*, a sua implementação segue a enfrentar enormes desafios: uma grande confluência de guerras, crises e conflitos, a pandemia de COVID-19 e suas repercussões, o agravamento das mudanças climáticas, entre uma série de outros problemas, com sérios impactos secundários em áreas como a alimentação, saúde, educação, paz e segurança. Um verdadeiro efeito cascata com impacto no alcance de todos os ODSs (Nações Unidas, 2022). Para aprofundar a complexidade deste cenário, os problemas identificados no próprio funcionamento da organização também são empecilhos para o cumprimento do seu papel como facilitadora desta Agenda. A proposta de 2018 de reforma das Nações Unidas, discutida há muitas décadas mas especialmente relevante na gestão do atual Secretário Geral, António Guterres, é a resposta da organização a esses problemas em forma de plano de mudança organizacional. A estratégia de melhorias profundas foi dividida em três frentes principais: nas ações relacionadas com a promoção da Paz e Segurança, no grande sistema de desenvolvimento da organização e na administração interna¹. As inúmeras ações da

¹ As mudanças relacionadas à promoção da Paz e Segurança têm o foco na capacidade da ONU de prevenir conflitos, responder efetivamente a crises globais e promover um multilateralismo mais inclusivo no processo de decisão. A frente que se concentra nas reformas do sistema de desenvolvimento busca fortalecer a coordenação e eficiência das atividades da ONU em áreas como desenvolvimento sustentável, saúde, educação e erradicação da pobreza. Já as reformas de administração interna visam aprimorar a transparência, responsabilidade e eficácia operacional da organização, incluindo questões relacionadas ao orçamento e recursos humanos. Mais sobre a Reforma da ONU em “*United to Reform*”: <https://reform.un.org/> (visitado em julho de 2023).

reforma ainda estão em curso e começam a caminhar junto a projetos e propostas da ONU relacionadas a melhorias na cooperação internacional como um todo.

Um exemplo desta fusão de estratégias teve lugar em 2020, na ocasião da celebração dos 75 anos das Nações Unidas (UN75), onde a sensação cristalizada em forma de declaração na Assembleia Geral foi de que o caminho até 2030 está cada vez mais permeado por armadilhas e riscos, e que uma visão de futuro e de contrato social apoiados na cooperação global, num multilateralismo “inclusivo, conectado e eficiente”, eram absolutamente necessários e urgentes: “(...) o secretário-geral propondrá recomendações para uma ação global transformadora direcionada a abordar problemas compartilhados, fornecer bens públicos globais críticos e preparar-se para as ameaças e oportunidades do futuro” (AGNU, 2020). E é nesse contexto então que o relatório “Nossa Agenda Comum”² é preparado e publicado, em setembro de 2021 (Nações Unidas, 2021). O documento, completamente redigido em primeira pessoa com a assinatura do próprio secretário-geral, é mais do que um relatório: é a materialização da visão da organização dirigida aos membros da Assembleia Geral, como um apoio ou orientação institucional para acelerar o cumprimento da Agenda 2030 e o primeiro passo de uma grande estratégia de transformação que possivelmente acompanhará esta última década da Agenda 2030. Composto por uma série de propostas e recomendações, a “Nossa Agenda Comum” é oferecida como uma resposta aos membros sobre como as Nações Unidas encaram os desafios globais iminentes, à luz dos últimos anos de pandemia e crises, e quais são suas ideias para desenvolver (ou desestagnar) a governança global, sem deixar de lado a reforma da própria organização (Nações Unidas, 2021).

O documento vem acompanhado do compromisso de também ser realizada uma “Cúpula do Futuro” em 2024³, um evento também direcionado a impulsionar e renovar a cooperação e os compromissos mencionados no relatório e na Agenda 2030. O documento em si também se mostrou um primeiro exercício de transformação

² Em inglês “*Our Common Agenda*”. Apesar do Relatório não ter sido traduzido para o português, utiliza-se nesta dissertação os termos verificados nas comunicações dos escritórios da ONU em Portugal e no Brasil relacionados à nova estratégia.

³ O evento havia sido previsto para ser realizado em 2023 e foi postergado sob justificativa de maior preparação ser necessária, incluindo a urgência em priorizar a realização da Cúpula dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que foi realizada em setembro de 2023 e a incorporação dos elementos que dela surgiram. Mais informações sobre a Cúpula do Futuro e suas etapas de elaboração podem ser encontradas em: <https://www.un.org/en/common-agenda/summit-of-the-future> (visitado em julho de 2023).

institucional para as Nações Unidas. Ele foi preparado com os inputs de uma consulta global “*We, the Peoples*”⁴ onde mais de 1,5 milhões de pessoas de todos os 193 estados membros participaram, de forma direta ou indireta, via questionário online (Nações Unidas, 2021). Essa pesquisa, de acordo com o Relatório, indicou que há um significativo apoio público para a cooperação internacional e, assim como os membros na Assembleia Geral, há também um desejo por um multilateralismo mais conectado, eficiente e inclusivo (Nações Unidas, 2021).

Sobretudo, para os intuítos dessa dissertação, o relatório “Nossa Agenda Comum” também parece evidenciar a urgência de ação coletiva para a provisão dos chamados “bens públicos globais” (BPGs), por vezes associando-os a outra demanda, a proteção dos “comuns globais” (CGs). Ao mesmo tempo que reconhece a fragilidade do entendimento sobre as distinções destes conceitos, o documento refere-se a eles como “conceitos-gêmeos” e apoia-se neles como alvo e estratégias principais na sua visão de futuro (Nações Unidas, 2021). De acordo com a breve seção que descreve cada termo:

TABELA I:
DESCRIÇÃO DOS TERMOS DE ACORDO COM O RELATÓRIO E EXEMPLOS

| | <i>descrição</i> | <i>exemplos</i> |
|--------------------------------------|---|--|
| bens públicos globais (BPGs): | Bens públicos (bens e serviços que beneficiam a todos) mas com escala mundial, quando um país sozinho não pode oferecer ou garantir | Ex. Paz, Saúde global, Planeta saudável e informação |
| comuns globais (CGs): | Recursos naturais ou culturais que são compartilhados e beneficiam a todos | Ex. Oceanos, Atmosfera, Antártica e o espaço |

(Nações Unidas, 2021) p. 48

Ao associar os conceitos “bens públicos globais” e “comuns globais” para embasar uma nova visão de multilateralismo, o relatório oferece uma oportunidade de aprofundamento e crítica do seu discurso. Para alguns pesquisadores, há importantes

⁴ A consulta reuniu partes interessadas de variados setores para recolher ideias sobre como acelerar o cumprimento dos compromissos assumidos na Agenda 2030, além da UN75 e o Acordo do Clima de Paris. As sugestões recebidas por meio da consulta contribuíram para as ideias apresentadas no relatório “Nossa Agenda Comum”. Um resumo da pesquisa e mais detalhes podem ser encontrados no site do Instituto Igarapé que implementou a consulta: <https://igarape.org.br/temas/cooperacao-internacional/nossa-agenda-comum> (visitado em julho de 2023).

diferenças entre a definição dos termos, assim como trajetórias e abordagens analíticas distintas que partem de cada um, e essas diferenças não são apenas uma questão de semântica, mas também revelam distintas visões de mundo, propostas de poder (Brando, et al., 2019) e, finalmente clamam (ou não) por um papel mediador de organismos internacionais, como as Nações Unidas (Jenks & Jones, 2013). Alguns dos pesquisadores aqui citados fizeram importantes contribuições no caminho de identificar as mensagens e significados contidos em cada um destes termos, inclusive averiguando aspectos importantes para o campo dos estudos de desenvolvimento, como quais são as visões de poder que carregam cada um desses conceitos, como entendem suas relações com o estado e quais são as suas escalas e formas de organização “espacial” (mono ou policêntricas, verticais ou horizontais etc.)⁵. No entanto, foi observado que há escassa literatura direcionada a verificar como organismos multilaterais, em especial as Nações Unidas, fazem uso destes termos, como transformam estes conceitos em recomendações e até mesmo normativas e no que essas escolhas, ou abstenções teóricas, acarretam. Num período político, econômico e de governança global com tantas transformações como o que vivemos hoje, acentuado pela crise climática, faz-se indispensável verificar como as instituições globais, munidas de sua influência e capacidade de congregação, abordam estes termos e desenham estratégias e normativas a partir disto.

Nesse sentido, essa dissertação busca melhor compreender o discurso contemporâneo utilizado pelas Nações Unidas, tendo como material de análise o relatório “Nossa Agenda Comum”, por seu importante significado no reforço e transição da Agenda 2030 e da própria reforma da organização. Em especial, essa dissertação busca verificar se a generalização dos termos “bens públicos globais” e “comuns globais” serve aos objetivos da nova agenda e, mais especificamente responder às seguintes questões: serão estes de fato “conceitos-irmãos” ou há detalhamentos importantes a fazer-se sobre cada um? Havendo diferenças significativas, quais serão os aspectos que levam a organização a

⁵ Faz-se aqui o destaque para o artigo “*Governing as commons or as global public goods: two tales of power*” publicado em 2019 por Nicolás Brando et al, que foi uma das principais inspirações para o tema deste trabalho. Nele, os autores investigam e distinguem as visões de poder dos conceitos de “comuns” e “bens públicos globais” e fazem uma revisão e análise de discurso das contribuições de Ostrom e Kaul. Essa dissertação buscou aprofundar e adaptar estes esforços, por meio da ampliação dos conceitos utilizados, da perspectiva de um organismo internacional em específico e de uma metodologia de pesquisa crítica.

cometer tal generalização? E por fim, que recomendações podem ser feitas para corrigir este percurso discursivo?

Para isso, será feito primeiramente um levantamento da literatura associada aos termos, com ênfase na contribuição das autoras mais popularmente atribuídas a cada um deles, Inge Kaul (bens públicos globais) e Elinor Ostrom (comuns globais), nos capítulos 2 e 3. Em seguida, no capítulo 4, a metodologia escolhida para esta investigação, a Análise Crítica do Discurso, será apresentada e aplicada, tendo o relatório “Nossa Agenda Comum” como principal material de análise. O método utilizado também propõe que se faça uma recomendação de soluções ou mitigações para o problema em análise, o que é feito no fim deste mesmo capítulo. Uma breve discussão do exercício é realizada e o trabalho é concluído no capítulo 5.

2. BENS PÚBLICOS GLOBAIS: O TERMO QUE FALTA?

O conceito de bens públicos globais deve grande parte de sua mais recente popularidade à economista Inge Kaul e seus colegas no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Cogolati & Wouters, 2018). Em 1999, a organização publicou um livro que buscou definir o conceito e investigar casos específicos e “tipos” de bens públicos globais, como o Meio Ambiente limpo, Paz, Saúde e Informação, além de suas implicações em termos de políticas e de cooperação internacional (Kaul, et al., 1999). Foi um livro reconhecido por se propor a extrapolar o conceito de “bens públicos” para a escala global, levando em consideração um mundo cada vez mais conectado e interligado:

“Não está além dos poderes da vontade política inclinar a balança para uma paz mais garantida, maior bem-estar econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental. Mas nenhum país pode alcançar esses bens públicos globais por conta própria, nem o mercado global. Portanto, nossos esforços agora devem se concentrar no termo que falta na equação: bens públicos globais”

Em: Kofi Annan em Kaul, et al., 1999 (epígrafo)

Na publicação, Inge Kaul definiu bens públicos globais como:

“resultados (ou produtos intermediários) que tendem à universalidade no sentido de que beneficiam todos os países, grupos populacionais e gerações”

Em: Kaul, et al, 1999 (p. 16)

Nesta definição, o conceito de bens públicos globais é baseado na teoria econômica padrão⁶ que diferencia bens privados e públicos, usando duas características: rivalidade e exclusividade. Se um bem é rival – isto é, o consumo de uma pessoa impede que outra pessoa o consuma – e excludente – isto é, o proprietário pode impedir alguém de usar o bem –, é um bem privado. Por outro lado, um bem não-rival, cujo consumo por parte de uma pessoa não afeta a capacidade de outra pessoa consumi-lo, e não excludente, cujo proprietário não consegue facilmente impedir que outros utilizem o bem, é considerado um bem público. Os efeitos públicos de um bem podem abranger esferas locais, nacionais,

⁶ Paul A. Samuelson (1954) citado por Kaul et al (1999).

regionais e finalmente, internacionais. Assim, os bens públicos globais são aqueles cujos benefícios ou custos possuem alcance praticamente universal ou têm potencial para afetar qualquer indivíduo, em qualquer lugar (Kaul, 2022). Dessa forma, Kaul esclarece que o critério mínimo para definir um BPG é observar se seus benefícios se estendem a mais de um grupo de países e não discriminam nenhum grupo populacional ou qualquer conjunto de gerações, presentes ou futuras (Kaul, et al., 1999). Assim, os bens públicos globais mais puros são não-exclusivos e também não-rivais. No entanto, também há os BPGs impuros, que são aqueles que satisfazem estas duas condições, mas não completamente. Apesar do grande espectro de questões globais que de alguma forma se encaixam nesta definição de bens públicos globais, é reforçado que não é possível construir uma lista fixa deles e que o termo “bem” (“good”) deve ser compreendido da forma mais ampla possível, e não somente como um *commodity* tangível (Kaul, et al., 1999).

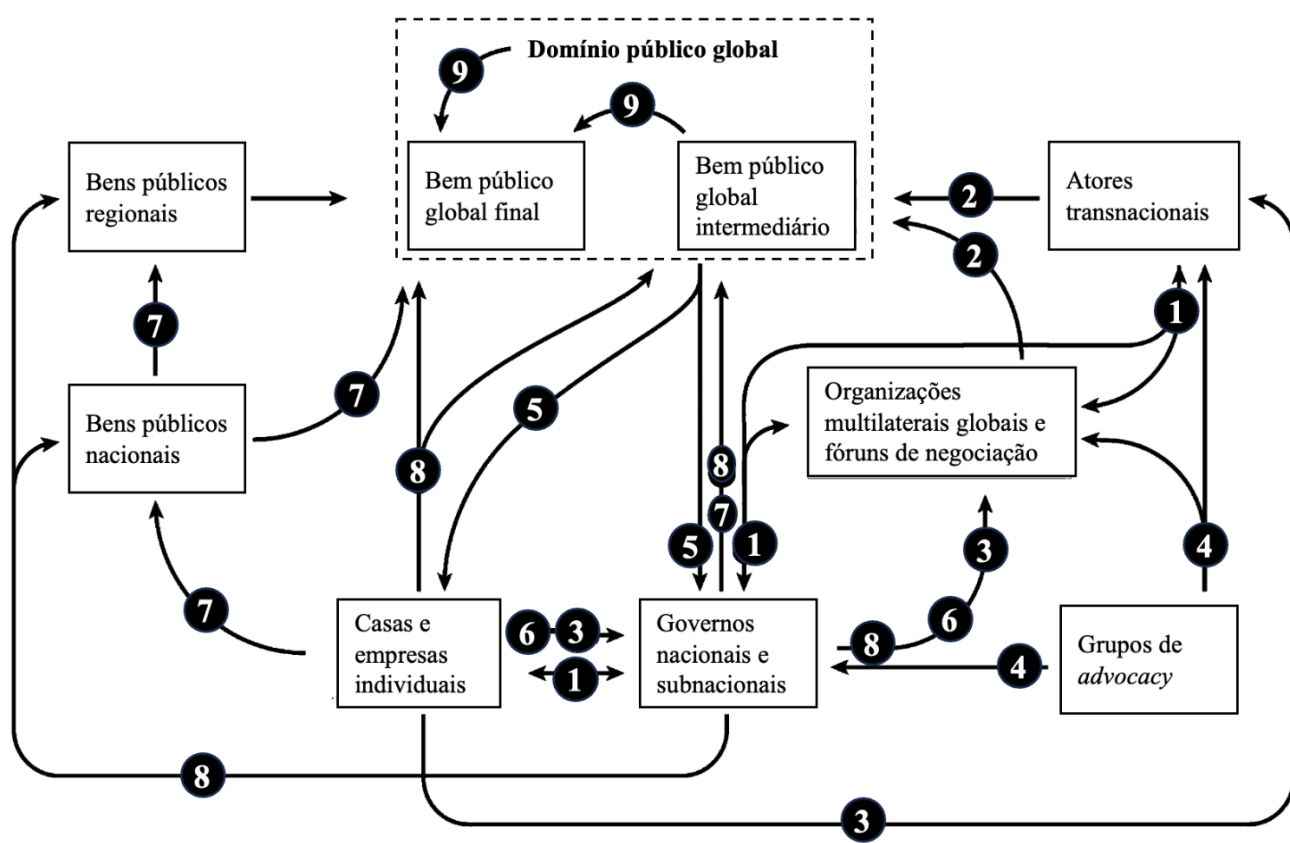
Além disso, identificar se um bem público é local, nacional, regional ou global é uma tarefa complexa. Alguns bens podem ser não-rivais até certo ponto e após isso sofrerem superexploração, tornando-os menos globais e públicos no consumo em consequência de escolhas políticas (Kaul, 2022). Para ilustrar esse fenômeno, Kaul traz dois exemplos:

- Atmosfera: pode ser sobrecarregada com emissões de gases de efeito estufa, que causa o aquecimento global, mas para que este impacto seja limitado devem ocorrer decisões políticas em diferentes escalas;
- Conhecimento: um bem não-rival, mas que pode ser patenteado, tornando-o privado.

Dessa forma, BPGs existem num espectro público-privado, com bens puramente privados (rivais e excludentes) em uma extremidade e bens puramente públicos (não-rivais e não-excludentes) na outra, e a sua característica “global” é, muitas vezes, um reflexo de escolhas políticas (Kaul, 2022). Ser um bem “global” também significa que, adicionalmente aos bens terem efeitos em escala mundial, abrangendo países em diferentes partes do mundo, para além da jurisdição nacional, eles muitas vezes “penetram” esses territórios sem autorização. Ou seja, considerando a diversidade de países, populações e culturas, um BPG pode ser uma fonte de conflito e pôr em xeque a inviolabilidade das fronteiras nacionais e soberania na formulação de políticas (Kaul, 2022).

Outro destaque na conceitualização de bens públicos globais é a distinção entre os finais e os intermediários. Os BPGs finais são os resultados em si, tangíveis ou intangíveis, enquanto os intermediários são os esforços, estratégias e recursos que contribuem para a provisão dos BPGs finais (Kaul, et al., 1999). Um exemplo bem familiar a todos é a erradicação de uma doença via uma vacina amplamente produzida e distribuída. A erradicação dessa doença é um bem público global final, no entanto, a produção e distribuição da vacina não o é necessariamente (pois é possível excluir beneficiários e gerar concorrência no acesso/esgotamento). Ainda assim, alianças e acordos entre organismos/países podem ser bens públicos intermediários que apoiam na provisão da erradicação da doença⁷. Nesse sentido, acordos, protocolos ou até mesmo organizações internacionais podem ser considerados BPGs intermediários se orientados à provisão dos finais (Kaul, et al., 1999). A figura a seguir, extraída e traduzida de uma publicação posterior do PNUD de autoria de Kaul e Conceição, atualizada em 2016 e republicada em 2022, ilustra o caminho complexo para a provisão de BPGs, os atores envolvidos e as ações/reações do processo:

⁷ A Aliança GAVI pela vacina de COVID-19 foi uma tentativa que, para muitos, fracassou. Eis seu posicionamento acerca do conceito de BPG e até que ponto nele consideram enquadrar-se: https://www.gavi.org/vaccineswork/are-vaccines-global-public-good?gclid=Cj0KCQjwxYOiBhC9ARIsANiEIfZ_PRpE2eaEZgs_jctcAkQQnc6iqfRVQu8Wyimsw4PzHON8BJpvJd4aAv5ZEALw_wcB (visitado em julho de 2023)



- | | |
|---|--|
| <p>1. Incentivos: Incentivar os atores a fornecer contribuições diretas e indiretas ou mudar o comportamento para levar em conta as questões sociais</p> <p>2. Oportunidades: Gerar bens e serviços que alimentam diretamente um bem público global ou facilitam seu fornecimento por estados, famílias e empresas individuais</p> <p>3. Demandas para cooperação internacional: Refletir as preferências nacionais para a cooperação internacional</p> <p>4. Pressões políticas: Advindas de grupos de <i>advocacy</i> e lobby a convocar governos, organizações intergovernamentais e outros fornecedores em potencial para ajudar a financiar ou entregar bens públicos globais</p> <p>5. Consumo: Consumir os benefícios ou custos de bens públicos globais intermediários destinados a motivar atores individuais a contribuir para o BPG final</p> | <p>6. Coerção e incentivo: Medidas de política pública destinadas a direcionar os atores individuais para uma melhor gestão de externalidades ou para uma contribuição direta</p> <p>7. Externalidade: Resultante de atividades de atores estatais ou não estatais, bem como bens públicos nacionais e regionais relacionados ao BPG</p> <p>8. Provisão direta: Insumos financeiros e não financeiros fornecidos diretamente por atores individuais para bens públicos nacionais e regionais relacionados ao BPG</p> <p>9. Conexões: Efeitos de alimentação no BPG final a partir dos BPGs intermediários e outros BPG finais já em domínio público global</p> |
|---|--|

(Kaul, 2022) p. 7

FIGURA 1 – O caminho para a provisão de um bem público global.

Em 2022, mais um documento de Kaul com apoio institucional do PNUD foi publicado com o intuito de contribuir para a articulação do conceito e validação de sua aplicação, intitulado: “Melhorando a provisão de bens públicos globais: prontos para mais realismo?” (Kaul, 2022). Categorizado como um *policy brief*, o documento relembra e atualiza o conceito de BPG (já refletido nessa seção da dissertação) mas principalmente busca estabelecer um diálogo com o previamente mencionado pedido dos estados membros na ocasião da UN75 por um “multilateralismo revigorado” e propõe uma resposta ao que significaria esse novo tipo de governança global, além de verificar até que ponto se observa um verdadeiro ímpeto no sentido de um tal multilateralismo que, de acordo com a autora, é necessário para a provisão de BPGs.

2.1 Procura-se: Multilateralismo revigorado

Num esforço de identificar o que seria um novo tipo de multilateralismo que fosse capaz de apoiar a provisão de bens públicos globais, foram quatro as principais características elencadas pela publicação de 2022:

1. **Ganha-ganha para cooperação, mas também para a soberania:** o princípio de fomentar a colaboração e compatibilidade entre a cooperação internacional e a soberania dos estados;
2. **Uma nova estratégia de financiamento:** o reconhecimento de BPGs como um novo tipo de desafio de política pública, assim o retirando da arena de ajuda pública ao desenvolvimento (APD);
3. **Orientados ao resultado:** a adoção de uma abordagem voltada a resolução de problemas na provisão de BPGs;
4. **Regionalização:** fortalecimento da regionalização por meio da incorporação do crescente número de organizações regionais posicionadas entre o global e o individual.

O último ponto, regionalização, é o foco principal do documento. Kaul e o PNUD investigam e apresentam que organizações de escala regional, em especial advindas do sul global, têm um papel nesta agenda, não só com vista a “descentralizar e pluralizar o mundo político”, mas também por suas capacidades e resultados comprovados na provisão de BPGs, seja diretamente ou por meio de sua influência, pela ajuda à membros mais enfraquecidos ou prevendo conflitos prejudiciais à provisão (Kaul, 2022). Num

claro esforço de observar este grupo com mais “otimismo realista”, Kaul cita e complementa o economista Albert O. Hirschman para introduzir o capítulo sobre o tema da regionalização: “em algum momento, as condições sociais podem conter forças destrutivas e construtivas (...) então podemos fazer a distinção das construtivas aqui, num desejo de avançar nesta agenda de forma geral” (Kaul, 2022).

3. OS COMUNS GLOBAIS

Enquanto a escola de Kaul apenas nos últimos anos está a tentar se dedicar à verificação e apresentação do papel da regionalização nas estratégias relacionadas com a provisão de BPGs, as contribuições de Elinor Ostrom e seus colegas são os responsáveis, desde a década de 70, por um grande e “novo” modelo de conceber a capacidade das pessoas, sociedades e territórios de se auto-organizarem e compartilharem recursos e bens comuns. Suas pesquisas e investigações empíricas, que lhe renderam um Prêmio Nobel de Economia⁸, foram responsáveis pela definição de conceitos (ex. “os comuns” e os “comuns globais”) e princípios de arquitetura institucional (ex. “policentrismo”) que inspiraram por sua vez modelos, propostas e políticas de gestão partilhada e autogovernança (Brando, et al., 2019).

Desta forma, se faz necessário visitar com maior detalhamento alguns dos conceitos e princípios dos estudos de Ostrom, nomeadamente os “comuns” e os “comuns globais”, que podem ser úteis no exercício de compreender os termos e intenções contidas no relatório em análise.

3.1 Os comuns de Ostrom: “além da dicotomia mercado-estado”

A noção básica de comuns com base na teoria econômica explica que, diferentemente de “bens públicos” que são não-rivais em consumo (quando uma pessoa o utiliza, não impede que outra também o utilize), os comuns podem esgotar-se (Cogolati & Wouters, 2018). No entanto, se antes os comuns se referiam apenas a recursos tangíveis, como por exemplo o pasto, as florestas e os reservatórios de água, hoje também associamos os comuns a recursos intangíveis como a internet, os genes humanos e os códigos de programação. A influência dos estudos de Elinor Ostrom e seus colegas foi responsável por expandir o entendimento dos comuns como um sistema em si, um modelo participativo de autogovernança, que incorpora três elementos complementares (Cogolati & Wouters, 2018):

1. *O recurso de propriedade comum (RPC)*: o comum em si, seja ele tangível ou intangível;

⁸ Em 2009 Elinor Ostrom foi a primeira mulher a ganhar o Prêmio Nobel de Economia por "sua análise da governança econômica, especialmente os comuns".

2. *A comunidade*: grupo que tem acesso exclusivo ao recurso e o governa;
3. *A prática de cooperação*: a atividade de governar este recurso de forma coletiva com regras e acordos específicos para cada RPC.

Elinor Ostrom e suas pesquisas empíricas também contribuíram para retirar os recursos comuns de uma visão binária que até então afirmava que, se deixados à governança coletiva sem restrições de acesso, estes acabariam por ser superexplorados ou até mesmo esgotados e que não haveria outra solução que não a privatização ou a gestão pelas autoridades públicas (Ostrom, 2000).

A “Tragédia dos Comuns” (Hardin, 1968), conceito introduzido por Garret Hardin em 1968, é uma das principais ideias que provocaram as contestações de Ostrom neste tema. Hardin desenvolveu este modelo econômico, baseado na teoria de escolha racional⁹, que argumenta que os indivíduos tendem a superexplorar recursos comuns que estão livres para todos. O exemplo que ele utiliza é um pasto de “comum acesso” e os pastores que fazem uso dele, como seres individuais racionais. Cada um dos pastores beneficia diretamente do seu uso para seus animais, mas sofre os custos, ao longo do tempo, da deterioração desse pasto comum, dado o impacto que o gado de todos os pastores causa sobre o terreno. Por essa razão, cada pastor vê a necessidade de colocar mais animais no mesmo pasto, favorecendo-se do aumento de benefícios e dividindo apenas uma parte do impacto negativo da superexploração. A conclusão de Hardin é que a tragédia é justamente essa. Os indivíduos se prendem a um sistema que os leva a aumentar a sua exploração cada vez mais sem limite estabelecido, num mundo de recursos finitos:

“Ruína é o destino para o qual todos os homens correm, cada um perseguindo seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos bens comuns. Liberdade num “terreno comum” traz ruína para todos.”

Em: Hardin (1968), p. 1244

Além de alertar para o risco de superexploração dos pastos, a conceitualização da tragédia argumentada por Hardin tinha intenções ainda maiores – servir de metáfora para o que considerava o problema do crescimento populacional¹⁰ –, e seu argumento foi

⁹ A teoria de escolha racional argumenta que o comportamento social resulta do comportamento de atores individuais, cada um a fazer escolhas individuais. Mais em Gary S. Becker (1976).

¹⁰ Hardin foi um dos responsáveis pelo reaparecimento do pensamento neomalthusiano. O mencionado artigo Tragédia dos Comuns argumentava que “um mundo finito só pode sustentar uma população finita” e que a “a liberdade de reproduzir trará ruína para todos”, fortalecendo um movimento que influenciou

aproveitado por uma série de estudos posteriores que formaram grande parte do pensamento acadêmico ocidental sobre temas como a fome, crime urbano, gastos públicos, entre outros (Ostrom, 1990).

Adicionalmente à Tragédia dos Comuns, outros dois modelos também foram contestados, por também defenderem a perspectiva de que os indivíduos são incapazes de cooperar para usufruir de um bem comum. O Dilema do Prisioneiro, da Teoria dos Jogos, é um deles, que inclusive é frequentemente usado para confirmar os argumentos de Hardin e ao que Ostrom se refere como um particular “fascínio” dos acadêmicos em geral. Esse dilema sugere que cada “jogador”, ao atuar de forma independente, quer aumentar a sua própria vantagem e, se colocado num experimento contra o outro, tendo que decidir entre confiar no colega ou salvar-se individualmente, tem a tendência a escolher a segunda opção (Ostrom, 1990). Já a Lógica da Ação Coletiva é o outro modelo examinado e criticado por Ostrom. Para um de seus principais autores, Mancur Olson (1965), se trata de indivíduos num grupo terem a tendência a não agirem a favor de um interesse coletivo, a não ser que: 1) este grupo seja pequeno; 2) o indivíduo seja de alguma forma coagido a contribuir; ou 3) existam incentivos/recompensas individuais que motivem a sua contribuição (Olson, 1965). Estes dois modelos representam o que se chama de “*zero contribution thesis*”, a ideia de que agentes racionais em geral não cooperam, mesmo quando retirariam benefícios em comum desta cooperação (Ostrom, 2000). Para Ostrom, no centro destes três modelos está a questão do *free-riding*, pois já que uma pessoa não pode ser excluída dos benefícios que o grupo inteiro recebe, ela é motivada a não contribuir e a “viajar à boleia” nos esforços alheios. Isto, se feito por parte ou por todos os membros do grupo, prejudica a produção do bem coletivo como um todo. Ou seja, resultados pouco racionais causados por indivíduos racionais (Ostrom, 1990).

O perigo aqui, para Ostrom, é que estes modelos metafóricos vêm sendo usados em situações reais, confundindo indivíduos com “prisioneiros” incapazes de transformar suas condições, e servindo de argumento para conclusões científicas, decisões políticas e abordagens institucionais. Ostrom acredita que esta confusão nos leva a uma única resposta: o desejo pela ação de um poder externo e soberano que controla e determina o

políticas severas e por muitos consideradas equivocadas de controle de natalidade ao redor do mundo. Ver artigo “The Tragedy of the ‘Tragedy of the Commons’” de Matto Mildemberger (2019).

acesso e gestão dos comuns: o estilo *Leviatã*¹¹ ou a total privatização (Ostrom, 1990). Não por coincidência, Hardin, dez anos depois da publicação do artigo original, deu sequência a sua argumentação e afirmou que, diante desta tragédia, as únicas alternativas de governança são o sistema privado ou o socialismo, e que estratégias de coerção serão necessárias para qualquer uma delas:

“Se a ruína deve ser evitada em um mundo superpopuloso, as pessoas devem responder a uma força coercitiva fora de suas psiques individuais, um 'Leviatã', para usar o termo de Hobbes”

Em: Hardin (1978), p. 214

Para exemplificar o enraizamento das recomendações de Hardin, Ostrom apresenta um conjunto de contribuições acadêmicas subsequentes que acreditam nesta “única resposta” e sugerem a privatização – “o estabelecimento de plenos direitos de propriedade é necessário para evitar a ineficiência do sobrepastoreio¹²” – ou a estatização – “se os interesses privados não são capazes de proteger o domínio público, regulações externas empenhadas por agentes públicos, governos ou autoridades internacionais serão necessárias¹³” (Ostrom, 1990). No entanto, a autora esclarece que seu ponto de vista é de que não existe apenas uma solução para a gestão dos comuns, havendo, sim, uma variedade de soluções para uma variedade de situações, e que fazer gigantescos arranjos institucionais padronizados parece uma boa ideia no abstrato, mas raramente funciona na prática e nas realidades locais (Ostrom, 1990). Finalmente, o que Ostrom oferece em “Governando os Comuns” é o abandono da certeza de que os indivíduos racionais são indefesos e facilmente tornam-se presos a uma armadilha trágica, podendo ter experiências de governança cooperativa com resultados variados. Por meio de um levantamento de vários casos que enfrentaram o dilema dos comuns e a investigação sobre o que os tornam bem ou mal sucedidos, Ostrom buscou identificar os aprendizados que surgem das experiências reais e os fatores que levam ao seu sucesso e assim introduzir mais um modelo de solução do dilema, segundo o qual os indivíduos, usando como exemplo até mesmo os pastores de Hardin, estabelecem um contrato entre si, com suas

¹¹ Termo cunhado por Thomas Hobbes (1651) que é usado para descrever um governo forte e absoluto.

¹² Welch (1983) citado por Ostrom (1990).

¹³ Ehrenfeld (1972) citado por Ostrom (1990).

próprias regras, sobre o uso de uma estratégia cooperativa para exploração daquele comum, constituindo-se como autoridade central.

A solução alternativa que Ostrom propõe é fundamentada em uma série de estudos empíricos realizados em variadas partes do mundo, a partir da observação de sistemas de irrigação no Nepal, Espanha, Suíça e Japão, além de modelos de pesca nos Estados Unidos e Indonésia, todos gerenciados de forma coletiva/compartilhada. Dessa forma, Ostrom foi capaz de identificar o que chamou de “princípios necessários para uma boa gestão de recursos de propriedade comum em um contexto estável”. Foram oito os critérios listados no livro (Ostrom, 1990), posteriormente extensivamente verificados e aprofundados em outras investigações (Ostrom, 2009).

TABELA II:
OS 8 PRINCÍPIOS DE OSTROM PARA GESTÃO DOS COMUNS

| | |
|--|--|
| 1. Definição clara de limites | Os indivíduos ou famílias que têm direitos de retirar recursos (RPCs) do sistema em questão devem ser claramente identificados, assim como os limites do próprio RPC. Este processo realizado pelo grupo, que define quem tem acesso e com quem se coopera, é de fundamental importância para oferecer confiança e reciprocidade ao sistema. |
| 2. Equivalência proporcional entre benefícios e custos | As regras vigentes alocam benefícios proporcionais aos custos que foram necessários. Quando as regras relacionadas com a distribuição dos benefícios são consistentes com a distribuição dos custos, os participantes estão mais dispostos a contribuir e manter os recursos bem conservados e de forma sustentável. |
| 3. Programas de escolha coletiva | A maioria dos indivíduos afetados pelas regras participa na definição das regras. Isso permite que os diferentes regimes possam ajustar as regras às circunstâncias locais e refletir o que os participantes consideram justo. A longo prazo, perante a transformação dos ambientes, a participação nas |

| | |
|--|---|
| | regras torna-se ainda mais importante, uma vez que não é possível a funcionários externos situados em locais distantes manterem-se informados das particularidades locais. |
| 4. Monitoramento | O acompanhamento do cumprimento das regras é também um elemento importante para o sucesso da gestão dos comuns. Os monitores advindos do próprio grupo, preferencialmente selecionados pelo grupo, são a estratégia mais associada a melhores condições do recurso. |
| 5. Sanções Progressivas | As penas e sanções aplicadas a membros do grupo são graduais, de acordo com a gravidade e histórico do membro que “quebrou a regra”. É observado que a primeira sanção de pequena proporção, com caráter mais formativo, é uma estratégia que auxilia na manutenção da confiança. A capacidade de escalonar as sanções quando necessário é também importante. |
| 6. Mecanismos de Resolução de Conflitos | Um princípio que apoia os demais e garante que haja um fórum local, ágil e de baixo custo para resolver conflitos entre os membros e com os demais responsáveis envolvidos. |
| 7. Reconhecimento mínimo dos direitos do grupo | Deve haver um grau mínimo de validação e reconhecimento da autonomia do grupo de gestão dos recursos, por parte do governo ou autoridades oficiais externas. Isso previne que membros do grupo prejudiquem sua unidade ao buscar regras “de fora” e, de forma geral, garante a coerência e efetividade da gestão dos recursos. |
| 8. Aninhamento | O aninhamento de sistemas se torna importante quando se trata de RPCs de maior escala. |

(Ostrom, 1990) p. 90

3.2 Os comuns globais

O termo “comuns globais” vem sendo usado para descrever RPCs encontrados em escala mundial, cuja superexploração ou mau uso podem ter consequências desastrosas

para todo e qualquer indivíduo, independentemente de sua localização geográfica (Cogolati & Wouters, 2018). Elementos como a atmosfera, os oceanos e a biodiversidade são comumente associados a esse termo. Como mencionado anteriormente, o termo também vem sendo usado como um sinônimo de “bens públicos globais” no campo do desenvolvimento e, no entanto, possui significado e implicações distintas (Brando, et al., 2019).

Em 1999, quase uma década depois de *Governando os Comuns*, quando as contribuições de Ostrom e sua equipe começaram a receber reconhecimento mundial e inspirar acadêmicos e ativistas sociais (Brando, et al., 2019), a cientista política e seus colegas publicaram novos contributos, agora na perspectiva dos desafios globais. Num artigo de 1999, Ostrom reconheceu que o uso sustentável dos RPCs em larga escala propõe um desafio para a cooperação internacional, e que problemas relacionados a isto só tendem a aumentar com o tempo (Ostrom, et al., 1999). É proposto no artigo que experiências regionais ainda sirvam de aprendizado para o desenho de estratégias em grande escala, com ênfase nos aspectos institucionais, como organizações em multinível, que poderiam agregar e complementar as regionais, assim como soluções tecnológicas e de informação direcionadas ao interesse coletivo. Basicamente, sofisticar os meios de comunicação, informação, confiança e, principalmente, diversidade institucional:

“A diversidade institucional pode ser tão importante quanto a diversidade biológica para nossa sobrevivência a longo prazo.”

Em: Ostrom, et al. (1999) p. 282

Pouco tempo depois, em 2002, Ostrom e seus colegas publicaram novas reflexões sobre como os princípios se aplicariam (ou não) à escala global dos comuns, lançando o volume “*The Drama of the Commons*” por meio do Comitê do Conselho Nacional de Pesquisa dos EUA (NRC) sobre as Dimensões Humanas da Mudança Global. Nele, os autores atualizam o tema e buscam identificar os maiores desafios e tendências para a gestão dos comuns, incluindo um aprofundamento acerca do que diferencia os recursos de propriedade comum globais dos de propriedade comum locais (National Research Council, 2002), com destaque para: obviamente, o tamanho/escala do recurso, mas também a complexidade e o custo do monitoramento dos padrões de uso em locais amplamente diversos; o número de atores que fazem uso do recurso ou têm influência

sobre decisões relacionadas a ele; e a imensa diversidade e heterogeneidade destes atores. Estas diferenças não impedem a cooperação, mas exigem maiores custos e modelos mais complexos para planejar, monitorar e implementar arranjos de gestão, além de conjuntos aninhados de instituições (National Research Council, 2002).

Ainda mais adiante, novas contribuições sobre o que identificariam os comuns globais foram oferecidas por um dos autores do livro da NRC. Paul C. Stern dissertou sobre a provável aplicabilidade de cada princípio à escala global, fez observações gerais sobre as alterações necessárias para a sua aplicação nesta dimensão e propôs princípios adicionais (Stern, 2011). Este exercício teve como base o corpo de pesquisa existente na gestão dos comuns locais, a análise de diferenças entre escalas e (admitidamente) a pequena quantidade de pesquisa empírica existente sobre recursos globais. Todo este trabalho pode ser resumido naquilo que o autor chama de uma primeira lista/tentativa de princípios para a gestão de comuns globais:

TABELA III:

OS 7 PRINCÍPIOS PARA A GESTÃO DOS COMUNS GLOBAIS

-
1. **Ciência:** Investir em ciência para entender o recurso e suas interações com os usuários e os afetados por seu uso.

 2. **Monitoramento independente:** Estabelecer monitoramento independente do recurso e seu uso perante a gama de partes interessadas e afetadas.

 3. **Acesso e Participação:** Assegurar a participação significativa das partes no enquadramento das questões para análise, na definição da importância dos resultados científicos e no desenvolvimento de regras.

 4. **Deliberação com evidências:** Integrar análise científica com deliberação de base ampla.

 5. **Facilitação “bottom-up”:** Atores de nível superior devem facilitar a participação dos atores de nível inferior.

 6. **Diversidade institucional:** Envolver e conectar uma variedade de formas institucionais, do local ao global, no desenvolvimento de regras, monitoramento e sanção.

 7. **Inovação:** Realizar planos de adaptação constantes e promover uma cultura de mudança institucional.

(Stern, 2011) p. 224

Mesmo diante da dificuldade em investigar empiricamente os modelos de governança dos comuns globais, o que os pesquisadores do tema acreditam ser um dos mais importantes elementos que podem ser aproveitados de “Governando os Comuns”, assim como das décadas de contribuições de Ostrom e sua equipe, é o incentivo a uma expansão do pensamento para lá da usual abordagem regulatória, políticas de orientação e controle, intervenção governamental e acordos formais entre estados (Stern, 2011).

Por último, é altamente instrutivo examinar as narrativas e as trajetórias inerentes a cada conceito e observar os processos de evolução pelos quais cada um deles tem passado com o intuito de aprimorar sua capacidade de descrição e orientação da sociedade na resolução de questões de alcance global. Notavelmente, esses esforços parecem convergir em um ponto intermediário, tendo um dos conceitos partido de uma perspectiva hierárquica “*top-down*” e o outro de uma abordagem mais descentralizada “*bottom-up*”. Os conceitos de bens públicos globais têm evoluído na direção da regionalização de suas estratégias, enquanto os comuns globais têm procurado expandir seus princípios e fundamentar sua validade por meio de evidências empíricas de escala mundial.

4. METODOLOGIA

O método de pesquisa de análise de discurso se mostrou o mais adequado para investigar o uso dos termos e conceitos relacionados aos comuns e aos bens públicos globais, por ser um meio que está preocupado com a produção de significado através de falas e textos. Mais especificamente, será utilizada a análise crítica do discurso (ACD), que é um tipo de análise de discurso focada em como as relações de poder e sociais são construídas através de texto e fala (Fairclough, 2013).

A ACD é uma abordagem amplamente utilizada desde os anos 70, conhecida por sua característica multidisciplinar, presente em variadas áreas das ciências sociais e humanas, como sociologia, geografia, história e comunicação. É dado que sua popularidade desde então se deve às mudanças sociais, políticas e econômicas que a sociedade contemporânea tem vindo a passar e à necessidade de interpretar este cenário de profunda e constante transformação (Chouliaraki & Fairclough, 1999). Norman Fairclough é um dos principais e mais conhecidos estudiosos da análise crítica do discurso e ele próprio também atribui a popularidade desta abordagem às mudanças econômicas globais, como a transição do modelo fordista de produção para a “acumulação flexível”, que é como ele se refere à intensa inovação tecnológica na produção, combinada com a “flexibilidade” nos modelos de trabalho (Chouliaraki & Fairclough, 1999). Para o autor, o estudo da ACD tem três propriedades fundamentais: ser relacional, dialética e “transdisciplinar”. É uma forma relacional de estudo pois não tem o foco numa entidade ou num indivíduo, mas sim nas complexas relações sociais, que tem “camadas” em si (relações entre relações). Estas relações por sua vez são dialéticas porque não formam um discurso como um objeto, elas são interdependentes e não acontecem uma sem a outra. E é “transdisciplinar”, como o autor prefere descrevê-la (ao invés de multidisciplinar), por romper barreiras de áreas científicas (por exemplo linguística, política, sociologia, e claro, desenvolvimento) e viabilizar o diálogo entre teorias e modelos (Fairclough, 2013).

Finalmente, a ACD e em especial a abordagem de Fairclough é apropriada para abordar o tema deste trabalho pois entre as áreas de aplicação está o tema “globalização” e “globalismo”. Fairclough argumenta na segunda edição de 2013 de *Critical Discourse Analysis* que globalização é tanto um conjunto de discursos como uma materialização na realidade e que ambas as descrições estão dialeticamente interconectadas (Fairclough,

2013). Ou seja, a globalização como “um conjunto de processos que incorporam a transformação na organização espacial das relações sociais e transacionais (...) que assim geram fluxos e redes inter-regionais e transcontinentais de atividade e exercício de poder”¹⁴; e “uma complexa conectividade de rápido desenvolvimento e densidade de redes e ligações interdependentes que caracterizam a vida moderna”¹⁵. Esses “fluxos” e “redes” podem ser tanto fluxos de produtos e dinheiro como também grupos intergovernamentais e agências internacionais como as Nações Unidas. Assim, um trabalho que tem como objetivo realizar uma análise de discurso crítica acerca da linguagem utilizada pelas Nações Unidas para se referir a estratégias de cooperação para o desenvolvimento pode fazer bom uso de uma estrutura analítica que vem sendo usada como ferramenta para estudar as diferentes facetas do discurso de globalização. Todavia, é importante destacar que, apesar da análise crítica do discurso servir adequadamente como um método para a pesquisa científica social, para Fairclough, ela é muito mais teoria do que método (Fairclough, 2001). Não se trata de uma “habilidade transferível” ou caixa de ferramentas estática que pode ser utilizada e guardada como bem entendermos. É uma abordagem em diálogo com outras teorias e métodos sociais e cada uma dessas combinações gera outras teorias e métodos particulares (Fairclough, 2001).

Dessa forma, o método específico escolhido para a análise crítica do discurso utilizado neste trabalho é uma versão simplificada do modelo proposto pelo próprio Fairclough no artigo “*Critical discourse analysis as a method in social scientific research*”, publicado como sexto capítulo do livro de 2001 *Methods of critical discourse analysis*. Esse método argumenta que a semiose é uma parte fundamental do material social, sendo que para Fairclough semiose é o processo de criar significado através de sinais, símbolos e linguagem e como esses sinais (linguísticos e não-linguísticos) são usados para transmitir significado e por sua vez são interpretados por indivíduos em contextos específicos (Fairclough, 2001). Ou seja, esse conjunto de elementos de linguagem (como palavras, frases e estruturas gramaticais) e não-verbais (como símbolos visuais, imagens, fotografias) se unem num processo de semiose que contribui para o impacto comunicativo do discurso. Assim, observar este processo ajuda os pesquisadores a entenderem como o significado do discurso é criado, negociado e transformado em contextos sociais e

¹⁴ Held et al. (1999) citado por Fairclough (2013).

¹⁵ Tomlinson (1999) citado por Fairclough (2013).

culturais específicos e examiná-los leva à possibilidade de revelar dinâmicas de poder, ideologias e intenções encapsuladas no discurso (Fairclough, 2001). Dessa forma, o método de análise crítica de discurso proposto por Fairclough é composto por um quadro analítico que organiza o processo em 5 etapas, sendo estas: 1) foco num problema social que tenha um aspecto semiótico; 2) identificação dos obstáculos que impedem este problema de ser resolvido, através da análise da rede de práticas que envolve o problema e do material a ser analisado em si (tanto estruturalmente como seus aspectos de linguística e semiótica); 3) considerar se a ordem social “precisa/sustenta” esse problema; 4) identificar caminhos para superar os obstáculos e fazer uma ou mais recomendações; e 5) refletir criticamente sobre a análise em si.

Neste capítulo da dissertação, as etapas 1 a 4 serão detalhadas. Já a etapa 5 será abordada no capítulo de conclusão e buscará refletir sobre o quão eficiente é a crítica colocada e se ela contribui para a emancipação social e como produção de conhecimento acadêmico. Todo o contexto já descrito nos capítulos anteriores servirá de fundamentação para a aplicação deste método na presente análise do discurso.

4.1 Problema social com aspecto semiótico

O quadro analítico proposto por Fairclough é desenvolvido a partir do problema social com aspecto semiótico (Fairclough, 2001). Ou seja, com base num entendimento do contexto social, usando como base as investigações “fora” do texto a ser analisado, como feito nos capítulos anteriores e também complementado a seguir, qual seria o problema social com aspecto semiótico a ser enfrentado? Sem deixar de lado que, no caso da ACD, que tem “aspirações emancipatórias” (Fairclough, 2001), o problema é sempre algo que leva, direta ou indiretamente a prejudicar ou oprimir grupos ou condições sociais vulneráveis (pobreza, questões raciais e de gênero etc.) (Fairclough, 2001).

“Os conceitos gêmeos de bens comuns globais e bens públicos globais são usados em vários contextos e campos, incluindo direito e economia. Embora não tenham definições acordadas, para os nossos propósitos representam um ponto de partida útil para uma revisão séria da nossa situação.”

Em: Nações Unidas (2021), p. 48

Há um entendimento externo ao material, mas principalmente presente no relatório, de que os termos Bens Públicos Globais e Comuns Globais são próximos, dialogam entre

si com certa facilidade, até mesmo se complementam, e que o seu uso combinado é uma boa estratégia para enfatizar a urgência dos desafios contemporâneos de âmbito internacional. Adicionalmente, é argumentado por acadêmicos estudiosos destes conceitos que os termos até perderam seu significado prático e são utilizados de forma intercambiável para enquadrar discussões sobre temas como “conhecimento”¹⁶ e “herança cultural”¹⁷ e para além disso, são usados como sinônimos no campo do desenvolvimento¹⁸ (Brando, et al., 2019). No entanto, é possível verificar seus significados distintos a partir de uma revisão teórica e bibliográfica dos termos e suas trajetórias de elaboração e refinamento, que apesar de enfrentarem um constante processo de debates e transformações, têm percursos e propostas de governança divergentes e muitas vezes até opostas um ao outro. Além da argumentação destas diferenças já apresentada neste trabalho, as contribuições de Brando et. al (2019) examinam estes discursos individualmente e indicam que os conceitos têm visões de mundo radicalmente diferentes: enquanto os CGs requerem um modelo *bottom-up* e policêntrico de governança, os BPGs conservam a lógica vertical das instituições, incluindo o estado, nas dinâmicas globais.

A esta generalização dos termos, acidental ou intencional, que confunde os seus significados, chamamos de “permissão de ambiguidade”. Este termo foi criado neste trabalho para descrever a ação que se verifica presente no relatório e debates externos ao utilizar "bens públicos globais" e "comuns globais" de maneira intercambiável, de forma a deixar ao interlocutor a responsabilidade de fazer ou projetar suas interpretações. Argumentamos que isso não acontece apenas devido a falta de definições acordadas desses conceitos, como indicado no relatório “Nossa Agenda Comum”, mas também como uma estratégia para evitar comprometimento com valores e interpretações sócio-políticas específicas associadas a cada termo. Acredita-se que a intenção desta “permissão de ambiguidade” é remover eventuais barreiras e ampliar o alcance do discurso sobre as urgentes questões globais, neutralizando e desarmando o tema para assim torná-lo mais acessível a um público mais amplo. No entanto, argumentamos que esta ação tem justificativas e consequências significativas, o que a torna um importante objeto de análise

¹⁶ Hess & Ostrom (2007), Frischmann et al. (2014), Stiglitz (1999) e Maskus & Reichman (2004) citados por Brando et al. (2019).

¹⁷ Gonzales (2014) e Francioni (2012) citados por Brando et al. (2019).

¹⁸ Severino (2001) citado por Brando et al. (2019).

e identificação. Dessa forma, a “permissão de ambiguidade” é o problema social em questão, pois além de facilitar a omissão de intenções e estratégias de poder por trás de cada termo e de dar a oportunidade de exploração dessas lacunas e falsas assimilações para fins não necessariamente de interesses sociais e comuns, é também um gigantesco impedimento para o desenho de estratégias e modelos de governança e, conseqüentemente, para a real eficiência dos compromissos e ações práticas em direção à provisão/conservação dos bens em questão. Tais modelos novos de governança e diretivas são desejados e previstos no próprio relatório, devendo ser construídos a partir de uma nova visão de multilateralismo “mais conectado, inclusivo e eficiente” mas que tem seu ponto de partida fragilizado pela generalização, acidental ou estratégica, dos conceitos em cheque.

4.2 Obstáculos

Dando continuidade ao preenchimento do quadro analítico, avança-se para a identificação dos prováveis obstáculos que impedem este problema de ser resolvido, através da análise de discurso da rede de práticas que envolve o problema e do material a ser analisado em si (tanto estruturalmente como aspectos de linguística e semiótica). Essa é uma estratégia que busca diagnosticar o problema de uma forma “indireta”, ao perguntar o que há na forma como a vida social é estruturada e organizada que torna este problema resistente à resolução (Fairclough, 2001). É esperado desta etapa que haja um equilíbrio entre o foco na estrutura (ordens de discurso) e o foco na ação (o que acontece em certas interações semióticas).

A começar pela rede de práticas que envolve o tema e gera obstáculos, alguns pontos são identificados nesta análise. O primeiro é a popularidade e influência das autoras/propagadoras dos conceitos de ‘comuns globais’ e ‘bens públicos globais’ em questão, Elinor Ostrom e Inge Kaul. Ambas foram acadêmicas conceituadas – Ostrom em maiores proporções¹⁹ – que deixaram suas marcas em áreas da economia e governança, com impacto para além dos círculos acadêmicos, mas também no campo da política global e, em graus diferentes, nas Nações Unidas. O legado de Ostrom se apoia no

¹⁹ De acordo com a ferramenta NGram (Google), menções à “Elinor Ostrom” em 2019 foram 18 vezes mais frequentes que menções a “Inge Kaul” - https://books.google.com/ngrams/graph?content=Elinor+Ostrom%2CInge+Kaul&year_start=1800&year_end=2019&corpus=en-2019&smoothing=4# (pesquisa feita em setembro de 2023).

trabalho pioneiro relacionado com a governança de recursos de propriedade comum, a influência sobre a até então dominante narrativa da “tragédia dos comuns”, e uma nova e descentralizada abordagem de governança, com impactos em disciplinas variadas. Seu engajamento com a ONU pode ser considerado relativamente limitado, mas suas ideias tiveram influência nas discussões de desenvolvimento sustentável e se alinham ao discurso da organização da necessidade de abordagens inclusivas no enfrentamento aos desafios globais. Do outro lado, Inge Kaul, que fez notáveis contribuições para a disciplina de economia internacional e para a teoria dos bens públicos globais, mas que principalmente é profundamente integrada ao discurso das Nações Unidas. Além de ter sido funcionária da organização, inclusive como Diretora de Estudos de Desenvolvimento no PNUD, Kaul teve um papel fundamental na formação dos debates sobre desenvolvimento sustentável e a provisão de BPGs, inclusive tendo co-assinado juntamente com o PNUD *papers* acadêmicos sobre o tema. Apesar do uso dos termos associados a cada autora no relatório em análise, apenas é feita menção à bibliografia de Inge Kaul no documento adicional de reconhecimentos e referências²⁰ do relatório. Essa maior importância dos BPGs como o conceito principal que dá contorno aos desafios globais atuais também pode ser identificada em publicações recentes de outras organizações internacionais que tem grande influência no tema do desenvolvimento, como por exemplo a OCDE, que vem dedicando um grande volume de relatórios e pesquisas direcionadas ao tema. Inclusive, seu mais recente relatório anual de Cooperação para o Desenvolvimento (2023) identifica a provisão de bens públicos globais como tema de investigação²¹ e tem pelo menos outras 8 publicações recentes orientadas ao tema²².

Ainda como um obstáculo dentro da rede de práticas associada ao relatório está a aparente desconfiança por parte de alguns países membros do sul global com relação ao que esta nova visão significa para a agenda dos ODSs. A postergação da previamente mencionada Cúpula do Futuro, sob justificativa de maior preparação ser necessária, pode indicar que haja um impasse no entendimento do que a visão apresentada pelas Nações

²⁰ O documento de reconhecimentos e referências bibliográficas do relatório “Nossa Agenda Comum” pode ser encontrado em: <https://www.un.org/en/common-agenda/further-information> (visitado em julho de 2023).

²¹ Refere-se aqui ao relatório intitulado “*Development co-operation and the provision of global public goods*” publicado em 2023 que pode ser encontrado em: <https://www.oecd.org/publications/development-co-operation-and-the-provision-of-global-public-goods-aff8c9a9-en.htm> (visitado em agosto de 2023).

²² Baseado em pesquisa na database de publicações da organização: <https://www.oecd-ilibrary.org/> (visitado em agosto de 2023).

Unidas pode apoiar nesta etapa final de alcance dos ODSs e há registros de embaixadores de estados membros a recomendar um maior foco por parte da organização neste desafio “original”.

“(…) penso que também existe um desejo honesto de nos concentrarmos na implementação dos ODSs, porque isso é uma prioridade. O verdadeiro tipo de desafio que a maioria dos países em desenvolvimento, a maioria dos membros da ONU, enfrentam hoje é a crise económica e, a menos que lidemos com isso, o resto é académico.”

Em: Munir Akram, embaixador do Paquistão na ONU,
em entrevista (DEVEX, 2023)

“Tendo em conta que entraremos na fase crítica dos preparativos da Cúpula dos ODS a partir de agora... solicitamos aos diferentes co-facilitadores dos processos relacionados com a Nossa Agenda Comum e ao secretariado, que parem de realizar reuniões, para evitar comprometer o foco todos nós deveríamos nos dedicar à Cúpula dos ODS”

Em: Pedro Luis Pedroso Cuesta, embaixador da Cuba na ONU, em nome do G77,
em entrevista (DEVEX, 2023)

Estamos perante um potencial entrave diplomático, influenciado por um receio de prejudicar uma agenda previamente acordada, com depoimentos públicos que indicam desconfiança por parte de alguns representantes do sul global relativamente à existência de outras intenções por parte do norte em propor esta “nova” discussão, apesar de contestação por especialistas a favor da “Nossa Agenda Comum”:

“Os membros do G77 veem que os governos ocidentais estão preocupados com o tamanho dos seus orçamentos de APD. Eles temem que o mundo rico se afaste, discretamente, dos ODS, e a Cúpula do Futuro seria uma espécie de cortina de fumaça diplomática para isso. Acho que isso é realmente injusto – os ODS e o relatório Nossa Agenda Comum são, na verdade, bastante complementares.”

Em: Richard Gowan, especialista em ONU no International Crisis Group, em
entrevista (DEVEX, 2023)

Ainda na identificação dos obstáculos, segue-se para a análise do relatório em si, primeiro com foco estrutural e linguístico/semiótico. A disposição do relatório leva ao entendimento que se trata prioritariamente de resolver a provisão de bens públicos globais, embora ainda faça concessões e combinações com “comuns globais” em

aproximadamente metade destas menções a BPGs²³. Além disso, essa ênfase é observável na estruturação do conteúdo em si. O relatório é composto por seis capítulos, sendo que um deles, intitulado “Nações grandes e pequenas: um novo acordo global para fornecer bens públicos globais e enfrentar os principais riscos”, é o maior em termos de quantidade de páginas (16) e está em posição de destaque como seção “final” do documento (antes da parte mais interna, que trata da reforma da ONU, e do capítulo final de recomendações).

Há mais obstáculos que contribuem para a existência da “permissão de ambiguidade”, gerando um impasse prático no avanço da governança para desafios globais, e estes estão ligados aos aspectos de linguística e semiótica. A escolha pelo uso da palavra “solidariedade” é um deles:

"Cada vez mais, as pessoas estão a virar as costas aos valores da confiança e da **solidariedade** uns com os outros – os mesmos valores de que necessitamos para reconstruir o nosso mundo e garantir um futuro melhor e mais sustentável para o nosso povo e para o nosso planeta."

Em: Sumário, Nações Unidas (2021), p. 3

"Tudo o que é proposto neste relatório depende de um aprofundamento da **solidariedade**. Solidariedade não é caridade; num mundo interligado, é bom senso. É o princípio de trabalhar em conjunto, reconhecendo que estamos ligados uns aos outros e que nenhuma comunidade ou país pode resolver seus desafios sozinho."

Em: Nações Unidas (2021), p. 14

É interessante verificar escolha pela palavra “solidariedade”²⁴ como um sinônimo para “cooperação” neste relatório. Sem dúvida um uso intencional, que tem 42 menções no documento (versus a palavra “cooperação” que conta com 30), com quatro delas já no sumário, escrito em tom de um discurso do próprio secretário (p. 3 e 4). Parece ser uma estratégia para encontrar novos pontos de contato com os estados, uma palavra que ganha seu conceito descrito pela ONU em 2003 (AGNU, 2003) e é finalmente resgatada para papel de protagonista nesta agenda. É um termo mais afetivo, que se refere a sentimento,

²³ “bem(ns) público(s) global(is)” tem 62 aparições, enquanto “comum(ns) global(is)” conta com 23.

²⁴ No dicionário Priberam da Língua Portuguesa, “solidariedade” é: “1) Qualidade do que é solidário; 2) Sentimento que leva alguém a tentar ajudar outro ou outros ou a compartilhar o seu infortúnio; 3) Reciprocidade ou consonância de ideias, de obrigações ou de interesses entre os membros de grupo, comunidade ou entidade (ex.: solidariedade institucional); 4) Dependência mútua; 5) [Direito] Direito ou obrigação de exigir ou assumir o que se deve a todos. Em: <https://dicionario.priberam.org/solidariedade> (visitado em setembro de 2023).

mais aproximado do que seria um valor humano/social, do que “colaboração” ou “cooperação”, que parecem mais técnicos, mais institucionalizados. No entanto, “solidariedade” também transmite o significado de “caridade”, e carrega uma conotação espiritual/religiosa, como não acidentalmente o próprio texto tenta corrigir no segundo destaque (“não é caridade (...) é bom senso”), quase como um lapso que revela uma verdade instalada no inconsciente do texto. E então essa solidariedade como valor sentimental fundamental que “garante que aqueles que sofrem ou menos beneficiam recebam ajuda daqueles que mais beneficiam” (AGNU, 2003) dá indícios da velha e conhecida verticalidade da cooperação internacional, *top-down*, monocêntrica e composta pela separação hierárquica norte-sul. A solidariedade que permite que funcionemos como uma “família global” (p. 3), e que descreve o pacote de ajuda (APD) aos países em desenvolvimento (p. 58).

Há, no entanto, assim como na definição e provisão de BPGs, um esforço de equilibrar, ou horizontalizar, essa provável interpretação, e também acolher a demanda de uma cooperação rejuvenescida que responda aos desafios globais contemporâneos e futuros. Para isso, alguns termos se destacam, como a expectativa da construção de um “sistema multilateral inclusivo” e de “diálogos entre multiatores”, ou a ênfase na “instalação de confiança” e “participação” para alcançar essa atualização eficiente da cooperação internacional. A solidariedade é então a chave para um futuro melhor. Dois cenários são descritos para ilustrar o que pode acontecer se: 1) não houver uma renovação da solidariedade internacional (cenário *breakdown*); 2) houver a renovação e criação de um novo “contrato social” (cenário *breakthrough*). No primeiro, o multilateralismo (ou a solidariedade) sucumbe por completo, juntamente com o clima, a estabilidade econômica e a verificação dos fatos/ciência/informação. No segundo, alcança-se uma nova era para o multilateralismo e as Nações Unidas são vistas por todos como um fórum de confiança para a colaboração, com resultados eficientes. Desta forma, as Nações Unidas são descritas como um fórum de valor tanto enquanto comum global como enquanto um provedor de bens públicos globais, o que a torna uma parte interessada nas transformações do multilateralismo que estão por vir:

“Alguns Estados-Membros sugeriram que as próprias Nações Unidas são um comum global; ou, pelo menos, que é uma organização vital para apoiar a entrega de muitos bens públicos

globais, servindo como um local para a ação colectiva, o desenvolvimento de normas e a cooperação internacional.”

Em: Nações Unidas (2021), p. 72

“Inovação” e “futuro” também são palavras-chave deste relatório, tanto no sentido de reforçar a responsabilidade multigeracional que a cooperação internacional tem hoje, como para direcionar as recomendações externas e de adaptação da própria Nações Unidas. Entre os planos que a organização anuncia no documento para reforçar o compromisso com essa transformação estrutural, estão muitas expressões que transmitem estes valores, como “United Nations 2.0”, “Quintet of Change” e “Futures Lab” (p.76). Todos são títulos de projetos de mudança organizacional direcionados a tornar a ONU mais ágil, coesa e integrada. Essa sensação de urgência da inovação, no entanto, não parece ser refletida na apresentação visual do documento. Da diagramação tradicional à escolha das fotografias, todo o relatório apresenta pouco interesse ou diferenciação visual. Sua capa minimalista e imagens familiares à comunicação institucional da organização e facilmente intercambiáveis (poderiam trocar de lugar sem impacto na compreensão do conteúdo) e neutras que parecem indicar um interesse da organização em manter certa discrição com a existência do material, em comparação aos demais documentos e diretivas que publica (Anexo I). E essa dúvida em compreender a real posição em que a organização se encontra para realizar suas próprias adaptações e reformas, somada à generalização que faz dos termos “comuns globais” e “bens públicos globais” não oferece suficiente certeza que é capaz de fazer as contribuições necessárias para a solução dos desafios globais e ocupar sua imperativa posição como uma “plataforma confiável e eficiente” de colaboração (p. 16).

4.3 A ordem social precisa deste problema?

Para Fairclough, identificar se a ordem social de alguma forma “precisa” desse problema é um caminho para verificar se as possíveis soluções propostas estão direcionadas a uma “radical mudança social”. Quando identificamos se o discurso tem aspectos “ideológicos” no sentido de sustentar relações de poder e dominação, há importância na sua investigação crítica (Fairclough, 2001).

No caso da ambiguidade em torno dos termos “bens públicos globais” e “comuns globais”, é possível verificar que existem dinâmicas sociais que sustentam a falta de

escolha de um dos termos (e sua respectiva bagagem de significados e intenções) em detrimento do outro e, conseqüentemente, a contribuição para um problema social que é uma “cacofonia” de sentidos e ações práticas. Em especial, há a ideia dominante que o discurso que generaliza tem mais chances de ser neutro e incluir a todos. A abordagem de “neutralidade” e “apolítica” dos organismos internacionais é um tema explorado há décadas; em especial para esta análise, aquilo que Barnett e Finnemore chamaram de “universalismo burocrático”, uma patologia das organizações internacionais que deriva de uma tendência a “achatar diversidade para gerar regras e categorias universais que são, por definição, desatentas às preocupações contextuais e particularistas” (Barnett & Finnemore, 1999). É a ideia de que construção de discursos compostos por palavras e imagens mais “seguras”, livres de uma associação a um posicionamento político ou partidário (local ou global) leva a que a mensagem seja mais bem recebida por mais atores e tenha menos chance de resistência ou retaliação, assim garantindo a manutenção da existência dessas organizações internacionais.

4.4 Recomendação

Para resgatar a prática discursiva das Nações Unidas na promoção da “Nossa Agenda Comum” da sua cíclica ambigüidade intencional, especialmente com relação à questão de quais os termos e estratégias mais apropriados para descrever os desafios globais iminentes, a nossa recomendação é no sentido de uma maior e melhor apropriação das contribuições de Ostrom e demais acadêmicos desta escola, além de uma melhor distinção a respeito dos termos. Mais especificamente, os estudos relacionados com a governança policêntrica ou policentricidade advindos da teoria dos comuns podem ser uma ferramenta de teoria e prática potente para que a organização leve os conhecimentos de gestão e governança policêntrica para a área mais normativa e prática das discussões e planejamentos propostos pela nova agenda. Os estudos e modelos de governança policêntrica podem oferecer novas perspectivas para viabilizar a chegada ao “ponto intermediário” que ambos os conceitos buscam alcançar: engajamento e empoderamento regional, participação de stakeholders, gestão adaptativa e flexível, coordenação inter-escala e, finalmente, o cultivo de confiança, elemento fundamental da teoria dos comuns, como descrito no detalhe abaixo, e também chave no relatório em análise, para a facilitação de uma cooperação eficiente e inclusiva.

Governança Policêntrica

O policentrismo ou policentricidade transcende a concepção de um modelo ou abordagem de governança. Na ciência social, o conceito de policentricidade foi explorado inicialmente por Polanyi, dado seu grande interesse nos temas das condições sociais e liberdade de expressão no estado de direito. A sua abordagem altamente original inspirou-se num anti-positivismo com relação à filosofia da ciência, argumentando que “o sucesso da ciência é principalmente devido a sua forma de organização policêntrica.” (Polanyi, 1951). Para Polanyi, num sistema policêntrico, seus membros fazem uso de sua liberdade para fazer contribuições individuais e adequam suas atividades de pesquisa da forma que bem entenderem. Os esforços de vários colaboradores não são considerados improdutivos porque têm um objetivo em comum que é buscar a “verdade” (ou a resposta) e esse processo não é possível se imposto por uma autoridade como num sistema monocêntrico. Ou seja, no policentrismo, a estrutura de liderança deve permitir uma multiplicidade de opiniões, hipóteses e até implementações práticas para uma evolução natural de “tentativa e erro”. Polanyi inclusive argumentou que o mesmo pode ser aplicado para o “sucesso” de outras experiências, como a arte e a religião, que também seriam essencialmente policêntricas por perseguirem objetivos em comum (nesse caso, a beleza e a verdade espiritual, respectivamente) (Aligica & Tarko, 2012). Indo além, Polanyi também afirmou que a policentricidade também seria uma questão chave para “o problema de cálculo socialista” inclusive ao argumentar que a autocoordenação de iniciativas deve acontecer como se conduzidas naturalmente e que tentativas de usar uma única autoridade elimina a sua independência e paralisa sua cooperação (Polanyi, 1951).

Após os contornos oferecidos por Polanyi, são os Ostroms (Elinor e Vincent) que avançam no conceito e sua operacionalização (Aligica & Tarko, 2012). Seu interesse pelo tema surge com o debate relacionado à gestão pública norte americana, especialmente de áreas metropolitanas. Este engajamento inclusive foi o que serviu de base para a previamente mencionada teoria dos comuns e a capacidade de comunidades locais de gerir recursos de forma sustentável, por meio de instituições autônomas e processos participativos. Mas também foi a base para a construção de uma teoria social mais robusta sobre policentricidade, além de verificações empíricas e estudos de caso (Aligica & Tarko, 2012). Elinor e Vincent refutaram as críticas que apontavam que a existência de uma variedade de órgãos públicos comprometeria a eficiência dos serviços e

demonstraram que essa alegação não ocorria por regra (Ostrom & Ostrom, 1965). Segundo argumentaram, se o mercado permite duplicações, por que não também no setor público? Esta abordagem possibilitou o estabelecimento de parâmetros para uma investigação empírica que examinou exemplos de administrações urbanas e confrontou “convicções”, como a crença de que quanto mais unidades governamentais, menor a eficiência e qualidade. Em todos os pontos analisados, estas crenças se mostraram equivocadas, revelando que arranjos policêntricos poderiam ter mais sucesso que os centralizados (Aligica & Tarko, 2012). Posteriormente, Stephan, Marshall e McGinnis fizeram um minucioso trabalho de visitar e organizar as contribuições teóricas sobre o tema e reunir as características mais relevantes para uma definição de governança policêntrica:

“Governança policêntrica é aquela que tem atributos policêntricos, onde a governança é um processo pelo qual o repertório de regras, normas e estratégias que orientam o comportamento dentro de um determinado domínio de interações políticas são formados, aplicados, interpretados e reformados.”

Em: Stephan, Marshall & McGinnis, 2019 (p. 23)

4.5 Resultados

A partir do método proposto por Fairclough, foi possível realizar uma análise crítica de discurso do relatório “Nossa Agenda Comum”. Com interesse especial no uso dos termos “bens públicos globais” e “comuns globais”, foi identificado o problema social semiótico em questão, os obstáculos que contribuem para este problema, assim como a sua relação de dependência por parte da “ordem social” vigente e, por fim, uma indicação de um possível caminho para a resolução deste problema. Abaixo segue um quadro que resume estes resultados:

TABELA IV:
RESUMO DOS RESULTADOS

| | |
|---------------------|--|
| 1) Problema social: | “Permissão de ambiguidade” como ato acidental ou intencional de utilizar os termos de maneira intercambiável e/ou complementar, de forma a deixar ao interlocutor a responsabilidade de fazer ou projetar suas interpretações, que |
|---------------------|--|

| | |
|--|--|
| | não acontece apenas devido a falta de definições acordadas, mas também como uma estratégia para evitar comprometimento com valores e interpretações sócio-políticas específicas associadas a cada termo. |
| 2) Obstáculos: | <p>Rede:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proximidade de Kaul com o discurso da ONU e influências indiretas de Ostrom • Sul global tem desconfianças <p>Relatório (estrutural):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ênfase em bens públicos globais com eventual complementação dos comuns globais <p>Relatório (linguística e semiótica):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solidariedade ambivalente • Nações Unidas como um comum global e provedor de bens públicos globais • Inovação dita (termos) e inovação percebida (visual) |
| 3) A ordem social precisa do problema? | Sim, para a manutenção do “universalismo burocrático” |
| 4) Recomendação: | Teorias e experiências de Gestão Policêntrica |

5. CONCLUSÃO

As Nações Unidas vivem um momento único e estratégico. Ao mesmo tempo que procuram intervir no enfrentamento dos desafios globais, também consideram a sua própria evolução como parte do problema e, nesse sentido, a “Nossa Agenda Comum” é um importante exemplo do crescente esforço de prossecução de uma nova visão do multilateralismo. As transformações internas há anos previstas também precisam influenciar e serem influenciadas pelas recomendações que as Nações Unidas dão ao mundo. Abordar e oferecer normativas para enfrentar os desafios globais, como os conceitos de “bens públicos globais” e “comuns globais”, são um importante ponto de partida, mas o seu uso sem as devidas descrições e aplicações de acordo com a trajetória social e política de cada termo pode representar um significativo empecilho para a comunicação das intenções da organização e contribuir para a ineficiência do seu papel como plataforma confiável de colaboração global.

Nesse sentido, esta dissertação apresentou em que contexto essa nova agenda surge e dedicou-se a diferenciar os conceitos de “bens públicos globais” e “comuns globais” frequentemente presentes no documento. Em seguida, foi utilizado o método de Análise Crítica do Discurso de Fairclough para examinar o relatório “Nossa Agenda Comum” e identificar os problemas e obstáculos semióticos relacionados a essa confusão de termos. Argumenta-se que a “permissão de ambiguidade” a respeito destes é uma estratégia possivelmente intencional mas também configura um nó semiótico pouco conhecido pela classe acadêmica de estudos de desenvolvimento, apesar da volumosa dedicação da comunidade em geral a estratégias relacionadas aos desafios globais atuais, incluindo a Agenda 2030. As mensagens e teorias rapidamente tornam-se “jargões” ou *buzzwords* numa tentativa de transformá-los em normativas com impacto, mas muito pode se perder nessa corrida, que prejudica justamente o resultado esperado. Apontar a generalização dos termos e suas características e consequências pode ser um esforço útil para estimular mais análises críticas acerca do tema. Também pode ser proveitoso para ajudar a desvendar interesses e visões de poder por trás não somente de cada palavra ou imagem, mas também cada ato de escolha, ou falta dela, dos termos. Por fim, a recomendação do resgate de uma área de estudo específica ligada aos comuns, a governança policêntrica, pode oferecer caminhos para o amadurecimento dos conceitos utilizados pela nova agenda e fortalecer um discurso mais capaz de promover soluções de governança global

por parte das Nações Unidas, como o grande fórum eficiente de mediação que estas esperam se tornar.

REFERÊNCIAS

- AGNU, 2003. *Promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa*. s.l., Nações Unidas, A/RES/57/213.
- AGNU, 2015. *Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. s.l., Nações Unidas, A/RES/70/1.
- AGNU, 2020. *Declaração sobre a comemoração do septuagésimo quinto aniversário das Nações Unidas*. s.l., Nações Unidas, A/RES/75/1.
- Aligica, P. & Tarko, V., 2012. Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. Volume 25(2), pp. 237-262.
- Barnett, M. N. & Finnemore, M., 1999. The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, Volume 53(4), pp. 699-732.
- Brando, N. et al., 2019. Governing as commons or as global public goods: Two tales of power. Volume 13(1).
- Chouliaraki, L. & Fairclough, N., 1999. *Discourse in late modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh ed. s.l.:Edinburgh University Press.
- Cogolati, S. & Wouters, J., 2018. *The commons and a new global governance*. s.l.:Edward Elgar Publishing.
- DEVEX, 2023. Exclusive: Global south thwarts UN future summit plans. *DEVEX*, 26 maio.
- Fairclough, N., 2001. Critical discourse analysis as a method in social scientific research. Em: *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: s.n., pp. 121-138.
- Fairclough, N., 2013. *Critical discourse analysis: The critical study of language*. s.l.:Routledge.
- Hardin, G., 1968. The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. Volume 162(3859), pp. 1243-1248.
- Hardin, G., 1978. Political Requirements for Preserving our Common Heritage. pp. 310-317.

- Hardin, R., 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*, p. 1243–1248.
- Jenks, B. & Jones, B., 2013. UN Development at a Crossroads.
- Kaul, I., 2022. *Enhancing the Provision of Global Public Goods: Ready for More Realism?*, s.l.: UNDP Regional Bureau for Asia and the Pacific Strategy, Policy and Partnerships.
- Kaul, I. & Conceição, P., 2006. *The new public finance: responding to global challenges*. Oxford University Press.. s.l.:Oxford University Press.
- Kaul, I., Grunberg, I. & Stern, M. A., 1999. *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. New York: Oxford University Press.
- Lewis, S. L. & Maslin, M. A., 2015. Defining the Anthropocene. Volume 519(7542), pp. 171-180.
- Nações Unidas, 2021. *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*, New York, NY 10017, United States of America: Nações Unidas.
- Nações Unidas, 2021. *UN75 Report: Shaping our future together*, s.l.: Nações Unidas.
- Nações Unidas, 2022. *The Sustainable Development Goals Report 2022*, New York: Department of Economic and Social Affairs (DESA).
- National Research Council, 2002. *The Drama of the Commons*. Washington, DC: The National Academies Press.
- NORAD, 2021. *Development Cooperation and Global Investments: Whats's Next for Development Cooperation?*, s.l.: s.n.
- Olson, M., 1965. *Logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. v. 124 ed. s.l.:Harvard University Press.
- Ostrom, E., 1990. *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., 2000. Collective Action and the Evolution of Social Norms. 14(3), pp. 137-158.
- Ostrom, E., 2009. Polycentric systems as one approach to solving collective-action problems. Em: *Climate Change and Sustainable Development*. s.l.:s.n.

Ostrom, E. et al., 1999. Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. April, Volume 284, pp. 278-282.

Ostrom, E. & Ostrom, V., 1965. A Behavioral Approach to the Study of Intergovernmental Relations. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 359, pp. 135-146.

Polanyi, M., 1951. *The Logic of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

Polanyi, M., 1964. *Science, Faith, and Society*. Chicago: University of Chicago Press.

Stephan, M., Graham, M. & McGinnis, M., 2019. An introduction to polycentricity and governance. Em: *Governing complexity: Analyzing and applying polycentricity*. s.l.:s.n., pp. 21-44.

Stern, P. C., 2011. Design principles for global commons: natural resources and emerging technologies. 5(2), p. 213–232.

ANEXOS

Anexo 1 – Capa e páginas do relatório “Nossa Agenda Comum”



A wake-up call CHAPTER 1

THE CHOICE BEFORE US: A SCENARIO OF BREAKDOWN AND PERPETUAL CRISIS

DEADLY PANDEMICS

- COVID-19 is endemic, constantly mutating
- Richer countries hoard vaccines, no plan for equitable distribution
- Health systems are overwhelmed
- No preparedness for future pandemics
- A number of countries are poorer in 2020 than before the pandemic hit

UNINHABITABLE PLANET

- Owing to unchanged emission levels from human activity, global warming of 2°C will be exceeded during the twenty-first century
- Heatwaves, floods, droughts, tropical cyclones and other extremes are unprecedented in magnitude, frequency and timing and occur in regions that have never been affected before
- The Arctic is ice free in the summer; most permafrost is lost and extreme sea levels occur every year
- One million species are on the verge of extinction, with irreversible biodiversity loss
- More than 1 billion people live with heat that is so extreme that it threatens their lives

DESTABILIZING INEQUALITIES

- Continuous erosion of human rights
- Growing poverty, and massive loss of jobs and income
- Public goods like education and social protection systems are underfunded
- Protests spread across borders, often met with violent repression
- Technology fuels division
- New types of warfare invented faster than new ways of making peace

WARNING SIGNS

\$9.2 trillion – estimated cost to the global economy in 2021 alone if developing countries do not have equitable access to COVID-19 vaccines
Source: International Chamber of Commerce, 2021

Increases in concentrations of greenhouse gases since around 1750 are unequivocally caused by human activities and have led to ~1.1°C of warming between 1850 and 1900
Source: Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021

36 low-income countries are in sovereign debt distress or at a high risk of falling into debt distress (February 2021)
Source: Department of Economic and Social Affairs, 2020

Up to 827,000 viruses that could infect humans exist in mammals and birds
Source: International Institute for Sustainable Development, 2021

The extinction rate is now 10–100 times higher than at any other time in the past 10 million years
Source: United Nations, 2019

Rapid increase in non-State conflicts since 2010
Source: Peace Research Institute Oslo, 2020

By 2050 there could be more plastic than fish in the sea
Source: UNEP, 2020

THE CONSEQUENCES FOR MULTILATERALISM

Social contract is eroded and geopolitical tensions rise

International institutions are trapped in a cycle of underinvestment and underperformance

Preference for unilateralism over solidarity

No consensus on facts, science or knowledge

OUR COMMON AGENDA – REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL 15

CHAPTER II We the peoples: a renewed social contract anchored in human rights



© UN-Women/Johis Alarcón

trust and listening, that underpin the social contract. The Summit outcome could be an update of the 1995 Copenhagen Declaration on Social Development, covering issues such as universal social protection floors, including universal health coverage, adequate housing, education for all and decent work, and give momentum towards achieving the Sustainable Development Goals.

31. Perhaps humanity's greatest resource is our own collective capacity, half of which has historically been constrained as a result of gender discrimination. No meaningful social contract is possible without the active and equal participation of women and girls. Women's equal leadership, economic inclusion and gender-balanced decision-making are simply better for everyone, men and women alike. The Beijing Declaration and Platform for Action and the [Global Acceleration Plan for Gender Equality](#) point the way. I urge Member States and other stakeholders to consider five related and transformative measures: (a) the full realization of equal rights, including through repeal of all gender-discriminatory laws (target 5.1 of the Sustainable Development Goals), (b) measures to promote gender parity in all spheres and at all levels of decision-making, including quotas and special measures; (c) facilitating women's economic inclusion, including through large-scale investment in the care economy and equal pay, and more support for women entrepreneurs; (d) greater inclusion of the voices of younger women; and (e) an **emergency response plan** to accelerate

30 OUR COMMON AGENDA – REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL

A wake-up call CHAPTER I

heightened by the devastating impact of the COVID-19 pandemic, suggest that the time has come to renew the social contract for a new era in which individuals, States and other actors work in partnership to build trust, increase participation and inclusion and redefine human progress.

11. The deepening of solidarity at the national level must be matched by a new commitment to **young people and future generations**, to whom the opening words of the Charter of the United Nations make a solemn promise. Strengthened solidarity is long overdue with the existing generation of young people, who feel that our political, social and economic systems ignore their present and sacrifice their future. We must take steps to deliver better education and jobs for them and to give them a greater voice in designing their own futures. We must also find ways to systematically consider the interests of the 10.9 billion people who are expected to be born this century, predominantly in Africa and Asia: we will achieve a breakthrough only if we think and act together on their behalf for the long term.

12. To support solidarity within societies and between generations, we also need a **new deal at the global level**. The purpose of international cooperation in the twenty-first century is to achieve a set of vital common goals on which our welfare, and indeed survival, as a human race depend. Notably, we need to improve the protection of the **global commons** and the provision of a broader



© UN Photo/Manuel Elias

OUR COMMON AGENDA – REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL 17




IV

Nations large and small: a new global deal to deliver global public goods and address major risks

UN Photo/Violaine Martin

We the peoples: a renewed social contract anchored in human rights CHAPTER II



© UNDP

When security and justice actors are abusive and act with impunity, they exacerbate grievances and weaken the social contract. Distrust is also fuelled by people's experience of **corruption**, which has a disproportionate impact on **women**, exacerbates inequality and costs the world trillions of dollars annually. During our consultations, I [heard](#) from Member States about the potential for transforming justice systems in ways that strengthen the bonds that hold our societies together. In support of efforts to put people at the centre of justice systems, I will promote a **new vision for the rule of law**, building on Sustainable Development Goal 16 and the [2012 Declaration of the High-Level](#)

[Meeting](#) of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels (see resolution 67/1). We will examine how our rule of law assistance can support States, communities and people in rebuilding their social contract as a foundation for sustaining peace. In this vein, it will also be important to accelerate action to **tackle corruption**, in line with the United Nations Convention against Corruption.

24 **Taxation** is one of the most powerful tools of government, critical to investing in public goods and incentivizing sustainability. Governments should consider using taxation to reduce extreme

OUR COMMON AGENDA – REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL 25