



## EMPRESAS, ONGS E ESTADOS DIANTE DA GOVERNANÇA PRIVADO-PÚBLICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### COMPANIES, NGOS AND STATES FACING THE PRIVATE-PUBLIC GOVERNANCE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

#### EMPRESAS, ONG Y ESTADOS ANTE LA GOBERNANZA PRIVADA-PÚBLICA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

PAULO SIMÕES<sup>i</sup>

Fecha de Recepción: 22/05/2020 | Fecha de Aprobación: 30/06/2020

**Resumo:** A governança, palavra-chave oriunda do jargão empresarial, utilizada também na gestão pública sob as exigências da globalização, é categoria precípua operada internacionalmente pelo Banco Mundial. Este trabalho teve por objetivo discutir a governança como uma concertação privado-pública, gestada a partir de organizações multilaterais, que fez dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) o mecanismo de coordenação global do desenvolvimento sustentável. A revisão de literatura relaciona Governança, Organizações Multilaterais, Neoliberalismo e Desenvolvimento Sustentável. Os achados deste trabalho evidenciam que a empresa é o fundamento organizacional da governança, cuja lógica privada impõe-se à agenda estatal, gerando uma coprodução privado-pública de um mecanismo de coordenação, materializado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento.

**Abstract:** Governance, a keyword arising from business jargon, is also utilized in public management within the particularities of globalization, it is an essential category internationally operated by The World Bank. This work's objective is the discussion of governance as a private-public concertation, conceived from multilateral organizations, which turned the Sustainable Development Goals (SDGs) into the global mechanism of coordination of sustainable development. The literature review correlates Governance, Multilateral Organizations, Neoliberalism and Sustainable Development. This work's findings evidence that the company is the organizational foundation of governance, whose private logic imposes itself to the state's agenda, generating a private-public coproduction of a coordination mechanism, materialized in the 2030 Agenda for Development.

**Palavras-chave:**

*Desenvolvimento Sustentável.*

*Governança.*

*Estado.*

*ONG.*

*Empresa.*

**Keywords:**

*Sustainable Development.*

*Governance.*

*State.*

*NGO.*

*Company.*

<sup>i</sup> Professor Adjunto da Universidade Federal de Alagoas, campus de Arapiraca. Doutor em Administração pela UFBA (Universidade Federal da Bahia). Pesquisador vinculado ao LABMUNDO (Laboratório de Análise Política undial)/IHAC/UFBA. Contacto: pauloeverton@gmail.com

**Resumen:** La gobernanza, palabra clave derivada de la jerga empresarial, que también se utiliza en la gestión pública en el marco de las exigencias de la globalización, es la principal categoría que opera a nivel internacional el Banco Mundial. Esta labor tenía por objeto examinar la gobernanza como una concertación entre el sector privado y el público, gestionada por organizaciones multilaterales, que ha hecho de los objetivos de desarrollo sostenible el mecanismo de coordinación mundial para el desarrollo sostenible. El examen de la literatura relaciona la gobernanza, las organizaciones multilaterales, el neoliberalismo y el desarrollo sostenible. Los resultados de este trabajo muestran que la empresa es el fundamento organizativo de la gobernanza, cuya lógica privada se impone en la agenda estatal, generando una coproducción público-privada de un mecanismo de coordinación, materializado en la Agenda para el Desarrollo de 2030.

**Palabras Clave:**

*Desarrollo Sostenible.*

*Gobernanza.*

*Estado.*

*ONG.*

*Empresa.*

### **Introdução**

Posteriormente à crise do petróleo na década 1970, o modelo desenvolvimentista começou a dar espaço ao projeto neoliberal que, a partir do final dos anos 1980 delineava uma aproximação entre Estado, mercado e a sociedade civil, materializada por organizações privadas de interesse público (Kraychete, 2012). Iniciava-se, assim, a globalização neoliberal e a crescente influência das grandes corporações transnacionais e de organizações multilaterais, com destaque para o Banco Mundial (BM). Um Estado neoliberal conferiu novas feições à ação pública, tornando-a também regida por regras de concorrência e exigências de eficácia tal qual aquelas a que se submetem empresas privadas (Dardot & Laval, 2016).

Constituíram-se, destarte, novos arranjos institucionais, que não só serviriam como ferramentas para a administração da crise, mas iriam compor as bases material e ideológica, capazes de dificultar questionamentos sobre o próprio domínio do capital. Segundo Kraychete (2008, p. 1138), deu-se origem a uma concertação para o desenvolvimento na qual “o mercado figura como o principal condutor da produção e distribuição de bens, o Estado como articulador da redefinição das regras do jogo e um Terceiro Setor, que em parceria com o mercado e o Estado promove o bem-estar social” (Kraychete, 2008, p. 1138).

Tal concertação entrincheirou as ONGs entre o Estado e o mercado (Tenório, 2008) e fez com que as mesmas sofressem mudanças devido ao modelo de gestão importado das organizações públicas e empresariais, caracterizando a influência do mercado no funcionamento de tais organizações (Tenório, 2008). Ainda nos anos 1990, o BM e suas políticas de tratamento da pobreza estimularam o surgimento da governança e da responsabilidade social empresarial, o

que reforçou ainda mais a atuação conjunta entre Estados, o setor não governamental e as empresas. Destarte, a governança, resultado da razão neoliberal (Dardot & Laval, 2016) contribuiu substancialmente para que, em proporção global, organizações que surgiram identificadas pela contraposição à esfera pública governamental, as ONGs, se tornassem depositárias ou parceiras na prestação de serviços sociais tanto de empresas quanto dos Estados.

O modelo desenvolvimentista foi reelaborado dando lugar a um recente modelo socioambiental a partir da invenção do DS pelo Relatório Brundtland, também intitulado “Nosso Futuro Comum”, resultado do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada em de 1983 pela ONU e presidida por *Gro Harlem Brundtland*. A publicação de 1987 marca a origem do termo Desenvolvimento Sustentável (Banerjee, 2003; Montiel & Delgado-Ceballos, 2014; Landrum, 2017) e está vinculada à historicidade da reprodução do capitalismo (Moreira, 2010). O DS é “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades [...]” (CMMAD, 1991, p. 46).

No modelo de desenvolvimento sustentável, as grandes corporações influenciam as políticas ambientais e comerciais da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de outros acordos globais. As empresas figuram como agentes poderosos no avanço dos discursos do desenvolvimento sustentável no campo organizacional da governança global (Banerjee, 2003). Dentre os protagonistas que mais têm se beneficiado, a partir da Conferência Rio 92, destacam-se as corporações transnacionais, grandes ONGs e os gestores do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio (Porto-Gonçalves, 2015).

Nesse contexto, ocorre uma confusão entre o poder político e o econômico a partir da relação entre empresas transnacionais, poderes políticos nacionais e organizações internacionais. Há um movimento que prioriza as empresas e busca atender à gestão dos interesses do grande capital. No âmbito da ONU, as empresas se destacaram pelo seu poderio econômico e financeiro, enquanto governos e estados nacionais, reduziram-se à função de gestores do sistema dominante (Teitelbaum, 2010).

Desde então, os organismos da ONU têm convergido ao financiamento privado e demonstrado a tendência aos programas que interessem às empresas, aos EUA e demais países capitalistas centrais (Teitelbaum, 2010). As empresas são designadas, pela ONU, como atores sociais, sendo aproximadas, discursivamente, das organizações da sociedade civil. Este feito se deu, principalmente, a partir do Pacto Global, como uma tentativa de estender o sentido de participação às empresas. Destaca-se a aliança entre a ONU e os interesses privados de uma elite econômica internacional, evidenciando a influência das corporações transnacionais nas decisões tomadas pelos organismos que a compõem (Teitelbaum, 2010).

A ONU e o BM fizeram da sustentabilidade a alternativa única para o futuro da humanidade, erigindo, portanto, um projeto de desenvolvimento sustentável que, para ser levado a cabo, requereu um sistema de governança global. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é discutir a concertação privado-pública, gestada a partir de organizações multilaterais, que fez dos ODS o mecanismo de coordenação global do desenvolvimento sustentável.

Além desta introdução, a próxima seção está dedicada a explicar a ideia de governança, enquanto a seção subsequente aborda a preponderância do mercado. Outra seção trata da participação dos atores não estatais na governança do desenvolvimento sustentável e, por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

### **1. Novo regime de ação gestado a partir de organizações multilaterais**

A noção de governança liga-se à ação coordenada entre governos, empresas, organizações multilaterais e da sociedade civil e remonta a um arranjo institucional de sustentação do modelo de desenvolvimento, cujos contornos foram demarcados e as características consolidadas na década de 1990. Internacionalmente, pela via de organizações como o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas (ONU), ganha espaço o chamamento de organizações da sociedade civil e também de empresas, via responsabilidade social empresarial, para sustentar projetos com objetivos de desenvolvimento. Essa concertação não se dá por acaso e é convocada a partir do interior dos organismos multilaterais.

O termo governança é usado com frequência e de maneira vaga para se referir a uma diversidade de fenômenos (Froger, 2006; Jordan, 2008; Pattberg, 2009; Dardot & Laval, 2016). A falta de precisão conceitual somada à aplicação frouxa do termo ampliou sua popularidade, mas também provocou questionamentos sobre sua utilidade. Governança não é sinônimo de governo ou ato de governar, uma vez que o uso do termo se aplica a ação coordenada com a participação de atores não estatais, como empresas e organizações não-governamentais (Jordan, 2008).

Governança tem a ver com uma mudança na concepção e na ação estatal, que adquire significado político e alcance de norma, oriundo de um empréstimo da gestão empresarial e utilizado na gestão de governos sob exigências da globalização, tornando-se “[...] a principal categoria empregada pelos grandes organismos encarregados de difundir mundialmente os princípios da disciplina neoliberal, em especial pelo Banco Mundial nos países do Sul” (Dardot & Laval, 2016, p. 275). O termo é polissêmico e inclui a condução de empresas, dos Estados e até mesmo do mundo, se vincula à política de integração do mercado mundial. Destarte, sobrepõe-se à ideia de soberania, substituída por normas jurídicas e ditas boas práticas econômicas de governança (Dardot & Laval, 2016).

O BM teve papel preponderante para a difusão da governança. Em 1989, pela primeira vez, o Banco utilizou o termo no relatório *Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth* (Ivo, 2016). Sob a lógica da governança, em 1995, cerca de 50% dos projetos que foram financiados pelo Banco tiveram algum tipo de participação de ONGs (BM, 1996). Tal convocação à sociedade civil, posteriormente, se tornará evidente na fala do então primeiro vice-presidente e economista chefe ao declarar que os processos de desenvolvimento devem apoiar e envolver os grupos da sociedade civil, utilizando o argumento de que projetos mais participativos são mais bem-sucedidos. Ele sugeriu ainda que os setores públicos e privados identificassem a melhor maneira de atuar em parceria e que o governo precisava interagir de forma mais efetiva com a sociedade civil (Stiglitz, 1998). Deu-se origem, portanto, a “[...]”

formatos de ação tais como o não governamental, sem fins de lucro, empresa cidadã e Estado parceiro [...]” (Kraychete, 2005, p. 209).

Diante da reconfiguração das relações Estado-Mercado-Sociedade, o Estado se vê diante do imperativo de ter de atender, tanto aos interesses do capital, quanto às necessidades coletivas, sempre submetido às forças que hegemonizam o aparelho de Estado, ao jogo político. Os interesses e novas necessidades do capital vão conformando o papel a ser desempenhado pelo Estado em não mais representar o pilar fundante da conflituosa integração e reprodução social (Quadros, 1998). Fundamentalmente, nessa reconfiguração, torna-se senso comum que “[...] a ação do Estado no campo social deve estar restrita à área de caridade pública – auxílio à pobreza – e de preferência em caráter complementar à caridade privada [...]” (Draibe & Henrique, 1988, p. 75). Já àquela altura, observa-se que existia uma articulação tripartite para operacionalizar ações de interesse público ou com objetivos de desenvolvimento. Para viabilizar tal arranjo organismos multilaterais fizeram ecoar o chamamento ao trabalho em parceria entre governos, empresas e sociedade civil na decisão e implementação de políticas públicas (Kraychete, 2008).

Trata-se de um Estado de mínimos sociais, desresponsabilizado do atendimento às demandas sociais numa perspectiva universalista, implementador de políticas focalizadas, que prioriza a relação custo-benefício, ao invés da universalidade de direitos, fazendo com que estes últimos se tornem custos a serem reduzidos no contexto de restrições dos recursos públicos. Nessa lógica, o BM colabora para a focalização das políticas, com a justificativa de promover a eficiência, eficácia, e evitar o desperdício na gestão pública (Kraychete, 2005). As políticas focalizadas, o Estado de mínimos sociais, o crescimento da atuação da esfera não governamental por meio das ONGs e, posteriormente, a sustentabilidade empresarial, fazem parte de um mesmo conjunto de transformações na relação Estado-Mercado-Sociedade durante a década de 1990. Delineou-se um cenário no qual “[...] as alterações atingiram o modelo econômico, o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as formas de articulação Estado-sociedade e o estilo da gestão pública [...]” (Diniz, 2008, p. 270).

A orientação que emergiu por meio do BM provocou um regime de ação no qual Estado, mercado e sociedade civil colaboram, em parceria, sob o prenúncio da governança. A primeira instância detém a prerrogativa de proporcionar as condições institucionais para facilitar o funcionamento da segunda e, a última, o papel de legitimar os processos participativos. Conforme nota-se a partir de Dardot e Laval (2016), há uma governança sem governo mundial e, nesse contexto, o Estado relativiza o desempenho do seu papel integrador da vida coletiva, delegando substancialmente funções às empresas globalizadas. Destarte, “[...] o Estado se põe a serviço de interesses oligopolistas específicos e não hesita em delegar a eles uma parte considerável da gestão sanitária, cultural, turística ou até mesmo lúdica da população [...]” (Dardot & Laval, 2016, pp. 286-287).

Diversas conferências da ONU, durante os anos 1990, foram um marco para aumentar a participação de agentes privados na agenda do desenvolvimento. Da Conferência de Copenhague (Dinamarca) surgiu o apelo para construção de um modelo de desenvolvimento social, que enfatizava cooperação e parceria para dar conta de satisfazer às necessidades de

parcelas da população mundial que passava por privações. Destarte, na Cúpula de 1995, no plano internacional, houve uma convocação para cooperação e parceria de toda a sociedade com o Estado com vistas a sustentar este novo desenvolvimento social. Em Copenhague revelou-se abertamente uma nova concertação para o desenvolvimento, que já fora assumida por organizações internacionais de referência. Foi conclamada a harmonização das políticas governamentais, requerendo a participação da sociedade civil, com o argumento de que o Estado sozinho se mostrara incapaz de dar conta do progresso e que o mercado, por sua vez, ou as ONGs, por si mesmas, também não poderiam (Alves, 2001).

Destarte, vai se definindo uma nova concepção da ação não governamental, a partir da qual se busca o alinhamento de interesses entre o Estado e as ONGs, pois o primeiro necessitava de novas bases para se legitimar diante da reconfiguração dos interesses do capital (Quadros, 1998). É possível constatar que foram redefinidas as relações entre Estado e as organizações da esfera não governamental, um reflexo da modificação da atuação na economia e na sociedade (Deluiz, Gonzales & Pinheiro, 2003). Este fenômeno, além de ter estimulado o crescimento das ONGs nos anos 1990 (Carvalho, 1995), foi seguido do surgimento da responsabilidade social da empresa (Kraychete, 2010).

## **2. Concertação à imagem e semelhança do mundo dos negócios**

Pela via do engajamento social e ambiental, a empresa busca o envolvimento com seu entorno e investe em sua nova fronteira de negócios (Arantes, 2004). Discursivamente, não mais comprometida exclusivamente com a rentabilidade, a empresa embuça seu principal objetivo: a obtenção do lucro. As empresas intitulam-se sustentáveis, pois além da dimensão econômica se engajam em questões sociais e ambientais e, para isso, se articulam com governos, organismos internacionais e sociedade civil, assim como requer a boa governança.

Durante os anos 1990 por meio do Estado fez-se com que se ampliasse a atuação de atores não estatais - iniciativa privada e sociedade civil - na área de provisão e execução de serviços (Lopes, 2005). Nesse contexto é possível observar que, no marco da solidariedade de mercado, se inserem as relações entre ONGs e as organizações empresariais. As relações que se constroem entre mercado e ONGs podem ir, desde o fornecimento de bens e de serviços até o financiamento empresarial para projetos sociais. Há projetos conjuntos entre ONGs e as empresas, há entrada das empresas em atividades geridas tradicionalmente por ONGs e, estas últimas, inseridas em atividades tradicionalmente a cargo das empresas (Romero, 2002).

As alterações no contexto global, tais quais o aceleração do desenvolvimento tecnológico, a abertura dos mercados (as corporações enquanto atores globais não se submetem exclusivamente à regulação nacional) e a reformulação do papel do Estado, na última década do século XX, contribuíram para redefinição de atores e instituições, dentre eles as empresas (Dias, 2011). Harvey (2013) lembra que o livre mercado e os mercados de capital aberto são formas de dominação dos países capitalistas desenvolvidos e que essa abertura tem sido forçada por pressões de instituições como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC), obrigando países a desmantelar suas proteções, configurando uma das características do fenômeno que ele denomina de acumulação via espoliação. Diante

de tal contexto, as empresas passam a se ocupar em atuar “em harmonia” com o entorno onde estão localizadas, ao passo em que a sociedade civil, ao interagir com o mercado, passa a preencher um espaço, anteriormente pouco cogitado pelas próprias empresas.

Parcerias entre o Estado, o mercado e a sociedade civil deram-se sob a justificativa de superar exclusão social e promover o desenvolvimento sustentável (Fischer, 2002). As empresas adotaram estratégias de promoção social e criaram organizações dirigidas à ação socioambiental à semelhança das ONGs, mas vinculadas à lógica empresarial (Tenório, 2004). O apelo à ação empresarial, em conjunto com as organizações da sociedade civil, é uma ação coordenada entre Estado e capital para repartir os custos com a pauperização, decorrente das políticas econômicas dirigidas à periferia do capitalismo. Assim, entra em cena a empresa sustentável, engajada com as questões sociais e ambientais e corresponsável pela resolução de problemas públicos, em conjunto com o governo e as organizações da sociedade civil.

Uma gestão capitalista consciente e responsável começou com práticas de filantropia e responsabilidade social empresarial (RSE), dando origem a uma linguagem gerencial comum a empresas e ONGs (Arantes, 2004). De acordo com Camargo (2013), o discurso da RSE foi absorvido pela sustentabilidade à medida que ganhou força a perspectiva da gestão da pobreza, que apela à solidariedade, cuja origem está no BM. Houve um descolamento entre cidadania e política, que manteve de fora da arena política e pública a reivindicação comum por igualdade e cidadania. Diante disso, as ações de sustentabilidade são propostas conservadoras, uma vez que preservam hierarquias que reproduzem desigualdades e perpetuam dependentes da ação externa privada (Camargo, 2013).

Esta gestão adjetivada de consciente e responsável não é perseguida por interesse altruísta da empresa, mas porque tornou-se um imperativo do mercado. A postura ética nos negócios não advém da simples boa vontade dos dirigentes empresariais, mas se dá em decorrência da competitividade que requer das empresas tal postura (Dias, 2011). Tanto Tetreault (2013) quanto Romero e Ramiro (2012) se posicionam mais criticamente e tratam a responsabilidade social como uma estratégia que possibilita a penetração das empresas nos territórios para legitimar suas atividades produtivas. Ainda segundo Dias (2011), o que move as empresas a adotar o discurso da RSE é a estratégia de competitividade e a reputação corporativa que, segundo o referido autor, é um ativo intangível que traz vantagens em relação aos concorrentes.

Destaca-se a influência do relatório Brundtland de 1987 ao evocar o equilíbrio entre as dimensões social, econômica e ambiental da sustentabilidade. Dias (2011) afirma que tais dimensões, ou o chamado *triple bottom line*, são difundidas nas empresas como os três “P” da sustentabilidade – *people* (pessoas), *planet* (planeta) e *profit* (lucro). Com a introdução de práticas ditas sustentáveis nas corporações, os três “P” servem de categorias para gestão dos resultados que grandes corporações divulgam em seus relatórios anuais de sustentabilidade, de forma que eles reflitam os valores, objetivos e processos que uma organização deve perseguir para criar valor nas três dimensões (Dias, 2011).

Para Dupas (2003), não somente a empresa “repolitizada” utiliza a ação de responsabilidade social para se promover, agregar valor à marca e gerar dividendos de imagem publicamente,

como também se vale do recuo das garantias e dos direitos sociais para exercer atividades econômicas. O referido autor ressalta que tal ação “[...] é despoliticadora da questão social, pois parte da desqualificação do poder público e, portanto, desconhece a possibilidade aberta pelo conflito interno no terreno das próprias políticas públicas visando criar compromisso e qualidade diante do cidadão [...]” (Dupas, 2003, p. 75).

A empresa que Dupas (2003) adjetivou de politizada é uma empresa neoliberal (Coutrot, 1998; Salmon, 2017), contemporânea, imersa na competição global, fruto de uma racionalidade neoliberal mundial. Assim como as empresas, o Estado, “[...] ao qual compete construir o mercado, tem ao mesmo tempo de construir-se de acordo com as normas do mercado [...]” (Dardot & Laval, 2016, p. 378). Desse ponto de vista, tanto o Estado quanto a sociedade equiparam-se ao mercado, no âmbito do qual cada sujeito funciona como uma empresa em concorrência indefinidamente. A competição alcança o nível da subjetividade de cada habitante do planeta, dando à vida humana uma lógica empresarial, a partir da qual, o indivíduo é um capital a ser constantemente maximizado – o ser empreendedor de si. A empresa elevada a modelo de subjetivação faz de cada indivíduo uma empresa autogestionária e um capital a se multiplicar (Dardot & Laval, 2016).

De acordo com Coutrot (1998), a liberalização das finanças na década de 1980 fez com que forças poderosas passassem a exercer pressões sobre os atores sociais no capitalismo globalizado. Tais forças são representadas por capital, ideias, modelos, instituições etc., às quais não somente subjaz uma nova visão de empresa, como a tendência à imposição de sua hegemonia. A empresa neoliberal é produto do regime neoliberal, tornada possível pelos mercados de capitais e pela desregulamentação financeira (Coutrot, 1998).

A empresa neoliberal tem o princípio da concorrência, exposto por Dardot e Laval (2016), como sua principal característica. Essa constatação já fora realizada por Coutrot (1998), que apontou a tendência das empresas em se desconcentrar, se dividir em subsidiárias autônomas, pondo suas unidades de produção em competição umas com as outras para obter o máximo desempenho. Uma segunda característica da empresa neoliberal é a negação da dimensão política na sustentabilidade, uma vez que age para dissuadir a ação de forças coletivas contestatórias via mecanismos de governança, que visam a eficiência econômica e a concentração do poder. Uma terceira característica é a idealização, tanto do trabalhador quanto da responsabilidade social (Salmon, 2017).

Uma quarta característica da empresa neoliberal é converter a sustentabilidade em geração de valor de mercado. Num contexto da lógica concorrencial exposta por Dardot e Laval (2016), a empresa neoliberal se apresenta como sustentável, pela via discursiva, pois precisa participar da competição pela imagem, via práticas sustentáveis legitimadas pelo mercado, cuja forma e critérios são produzidos e difundidos globalmente por meio da *Global Reporting Initiative* (GRI). Segundo Milani, Righi, Ceretta e Dias (2012), existe um mercado de empresas associadas às práticas no campo da sustentabilidade, com índice específico para valorizar tais práticas e mensurar o seu retorno no preço das ações.

A sustentabilidade corporativa funciona como um discurso pacificador, que eleva a empresa da condição de causadora de danos ao Meio Ambiente a um agente de responsabilidade

socioambiental, atuando segundo regras e mecanismos concebidos e legitimados pelo mercado. Ao invés de submetê-la aos controles do Estado e da sociedade, o discurso da sustentabilidade cumpre um papel inverso, pois confere legitimidade e mais liberdade à empresa, na medida em que viabiliza a licença social para operar. Tal discurso cumpre ainda uma função de reduzir riscos quanto ao investimento (Milani, Righi, Ceretta & Dias, 2012) e proporcionar ganhos diferenciados sobre as ações.

A posição privilegiada do mercado é notável. A lógica neoliberal que subjaz ao funcionamento das empresas transforma também a ação pública, fazendo com que o Estado seja orientado por regras de concorrência, submetendo-o às mesmas exigências de eficácia às quais submetem-se empresas. O Estado-empresa, ao mesmo tempo que é instrumento para reformar e administrar a sociedade pondo-a a serviço do mercado, curva-se às suas regras de eficácia, permitindo que no cerne da ação pública estejam valores, práticas e o funcionamento empresarial – a mercadorização da instituição pública (Dardot & Laval, 2016). Entretanto, o Estado ainda conserva uma função relevante, mesmo que o mercado seja afirmado como o principal regulador econômico (Kraychete, 2008).

A reestruturação gerencial do Estado, sob a primazia dos mercados requereu, no entanto, um Estado indutor-normativo-regulador-facilitador, mais forte do que nunca, que legitima nacionalmente as exigências do capitalismo global. É o Estado que detém o poder estratégico gerencial de submeter a reprodução social à lógica do capital, tornando-se um eficiente parceiro-facilitador da acumulação privada (Arantes, 2004). Tendo em vista uma estratégia do capital, em relação à utilização que faz do Estado, para assegurar seus interesses, analisar o fenômeno da governança requer que se ponha em tela a capacidade dos atores privados de autodisciplinar-se e de deslocar o poder do Estado para o arranjo de uma miríade de atores sociais meio públicos e meio privados de poderes múltiplos e fragmentados (Dardot & Laval, 2016). Hibou (2015) intitula esse amálgama privado-público de processo de hibridação. Apesar da referida hibridação, a intervenção do Estado é essencial para definir orientações políticas e estratégicas, comprometer o país com tais políticas a longo prazo, coordenar as ações empreendidas e impor restrições aos atores (Froger, 2006).

Dardot e Laval (2016) destacam que a governança introduz as partes interessadas, os credores do país e investidores externos. Sob a norma da concorrência, concedeu-se autoridade às organizações privadas por meio da coprodução privado-pública de normas internacionais, com destacado papel para a empresa, elemento fundamental na organização da governança. Para os autores, as decisões públicas e privadas se dão via “[...] poderes supranacionais e pela delegação de inúmeras responsabilidades públicas a um emaranhado de ONGs, comunidades religiosas, empresas privadas e associações [...]”, remetendo a “[...] uma privatização da *fabricação* da norma internacional e a uma normatização privada necessária à coordenação das trocas de produtos e capitais [...]” (Dardot & Laval, 2016, p. 278). O Estado não sai de cena, curva-se às novas condições que ele próprio instaurou, assim “[...] exerce seu poder de forma mais indireta, orientando tanto quanto possível as atividades dos atores privados e incorporando ao mesmo tempo os códigos, as normas e os padrões definidos por agentes privados [...]” (Dardot & Laval, 2016, p. 278).

Arantes (2004), Froger (2006), Kraychete (2008) e Dardot e Laval (2016) ressaltam o papel ainda relevante do Estado diante do recrudescimento da atuação privada. Ao Estado cabe o reforço da concorrência nos mercados existentes ou sua instauração onde ela ainda não existe; a garantia das regras jurídicas, monetárias, comportamentais e concorrenciais; a criação de situações de mercado; e a formação de indivíduos adaptados às suas lógicas (Dardot & Laval, 2016).

### **3. Participação de atores não estatais no arranjo institucional para consolidar um mecanismo de coordenação do Desenvolvimento Sustentável**

De acordo com Pattberg (2009), existe uma ambiguidade conceitual na designação 'governança global', um termo que parece se aplicar a tudo, configurando um processo de múltiplas e contraditórias utilizações. No começo do século XXI, a governança tem a ver com as tantas formas possíveis de organização para alcançar objetivos, especialmente para responder à conjuntura crescente de problemas ambientais. São manifestações da governança global, a influência da sociedade civil nos processos decisórios internacionais, bem como o papel das organizações intergovernamentais e das corporações multinacionais na política global. Os sentidos de governança vão do Estado mínimo até a boa governança na administração pública, uma imposição do BM como condição para o cumprimento da assistência estrangeira ou internacional (Pattberg, 2009).

Os interesses são compartilhados, cada vez mais, entre autoridades públicas e uma miríade de atores não estatais. Percebe-se que os setores público e privado se tornam cada vez mais imbricados, fazendo das autoridades públicas apenas mais um dos muitos envolvidos no trato dos problemas sociais. A governança é uma estratégia política que se deu via transformação do Estado liberal, assim como a governança global é consequência do processo de globalização. Pode-se definir como governança global “[...] os recentes debates sobre a crescente influência política de atores não estatais, os múltiplos níveis políticos interconectados e os novos mecanismos funcionais de direção que ultrapassam o quadro do Estado nação” (Pattberg, 2009, p. 85, tradução nossa). Em linha com tal definição, a governança pode ser entendida ainda como “[...]”novas formas interativas de governo nas quais atores privados, diferentes organizações públicas, grupos ou comunidades de cidadãos, ou outros tipos de atores, participam da formulação da política [...]” (Froger, 2006, p. 27, tradução nossa).

Dito de outra maneira, a governança global é direção sociopolítica na era da globalização (Pattberg, 2009, p. 86). Governança e sustentabilidade são dois termos ambíguos, amplos e escorregadios, mas inevitáveis (Jordan, 2008, p. 28). Apesar de o Relatório Brundtland não ter explicado como a sociedade deveria se governar para que o desenvolvimento humano se tornasse mais sustentável a longo prazo (Jordan, 2008), ele moldou todos os debates internacionais sobre governança global para o desenvolvimento sustentável que se seguiram à sua publicação em 1987 (Pattberg, 2009).

A governança global do desenvolvimento sustentável é um discurso que dissimula o projeto neoliberal em sua natureza e visa a esconder, sob a retórica ou ação simbólica, as

consequências negativas das transformações sociais geradas pelo pós-fordismo e pelo neoliberalismo. Representa, assim, um consenso para gerenciar assuntos comuns cooperativamente, dando ênfase na multiplicidade de atores e sua pluralidade de interesses (Pattberg, 2009).

Esta acepção crítica entende o discurso sobre os mecanismos de governança global fora do Estado como tática para esconder as tendências ao aumento das desigualdades, que é própria do capitalismo. A governança global do DS é, portanto, uma parceira ideológica da globalização neoliberal, pois permite que atores privados negociem seus próprios padrões, tal qual órgãos normativos criados por grandes empresas e organizações de ativismo ambiental sem participação governamental (Pattberg, 2009).

A governança embuça o poder do Estado, tornando-o múltiplo e fragmentado no seio de agências e órgãos, nem totalmente públicos e nem totalmente privados (Dardot & Laval, 2016). Hibou (2015) aponta uma burocratização neoliberal, que se destaca pelo caráter privado das normas, regras e procedimentos que compreendem a burocratização. A autora ressalta ainda o caráter de coprodução pelas esferas pública e privada que são, cada vez mais, difíceis de definir e identificar como tal, dada a hibridação num mundo complexo e sofisticado, a dificultar a manutenção dos sentidos tradicionalmente impregnados em ambas as noções. Para Pattberg (2009), nesse contexto, privatizou-se a definição de regras e a implementação das políticas de DS, crescentemente compartilhada por um grande número de agentes com interesses divergentes (Pattberg, 2009).

Dentre os desafios de governança no campo do DS, destaca-se a crise do antigo modelo de decisão pública nos países desenvolvidos - a “governança de autoridade” – no qual a tomada de decisão ocorre em torno do Estado, bastante criticado a partir do final da década de 1980. Começa a haver uma mudança quanto à atuação do Estado e de autoridades públicas, que assumem a função de preparar e organizar os debates entre os especialistas e as partes interessadas, legitimando processos descentralizados e de tomada de decisão, previamente definidos por autoridades públicas (Froger, 2006).

A crise da governança de autoridade também alcançou os países em desenvolvimento, sendo explicada pelo questionamento da onipresença do Estado e pela centralização da gestão dos assuntos públicos, mas também pelo questionamento da legitimidade das políticas de ajuste estrutural impostas pelo FMI e BM. Nos países em desenvolvimento, os programas nacionais de conservação ambiental, financiados pelo BM e por outras organizações, a partir do começo dos anos 1990, impuseram um padrão que contrastava com a governança de autoridade, caracterizada pela centralização. A partir de então, organizações internacionais, doadores e grandes ONGs adotaram modos de governança descentralizados e processos participativos para envolver as comunidades locais na conservação de espaços e espécies (Froger, 2006).

Essa abstração conceitual fornece os parâmetros analíticos para entender a natureza complexa e segmentada da política global. O autor destaca, em sua perspectiva de análise, que a governança global põe em tela a crescente importância dos atores não estatais no exercício da influência política. Está em questão, portanto, a fragmentação da autoridade política, não centrada no Estado-nação, que subjaz à governança global. Há que se considerar a aquisição

de autoridade por atores não estatais e supra estatais. Conforme Pattberg (2009, p. 88, tradução nossa).

[...] a gama de atores envolvidos na governança global para o desenvolvimento sustentável ampliou-se para incluir lobbies transnacionais e coalizões militantes, comunidades epistêmicas, movimentos sociais, organizações transnacionais de regulamentação e padronização e todos os tipos de atores empresariais, grandes empresas multinacionais de consultoria e serviços, bem como empresas menores”.

A expressão “governança” foi utilizada amplamente após o BM introduzi-la na sua agenda e ainda acarretou uma crescente ênfase na importância das instituições para o processo de desenvolvimento e à adoção pelo Banco de grande parte do pensamento predominante da economia institucional sobre o papel das instituições no desenvolvimento (Lateef, 2016). As orientações do BM sobre governança só ratificam o entendimento de Pattberg (2009). O tema da governança se tornou mais expressivo nos relatórios do Banco na década de 2000. Apesar da convocação à cooperação de diversos atores não governamentais, assim como na acepção Programática de Pattberg (2009), Ivo (2016) destaca que o Estado ainda ocupa um papel institucional basilar, dando como exemplo a Agenda 2030, uma vez que

[...] a sustentabilidade do desenvolvimento supõe regras legais de justiça e segurança consideradas como elementos decisivos na estratégia para a erradicação da pobreza. O Estado de direito expresso nas regras de justiça e delimitação de direitos de propriedade se constitui assim o eixo central dessa governança democrática pós-2015, produzindo a transição dos ODM (2000) para as novas metas dos ODS (2015). (Ivo, 2016, p. 60).

O *World Development Report* (WDR), de 2003, apresentou o desafio de construir instituições para apoiar o desenvolvimento sustentável, com ênfase na gestão dos ativos ambientais e sociais. No relatório, foram apontadas três funções que um bom ambiente institucional para o desenvolvimento sustentável deve desempenhar:

- i) captar sinais de degradação social e ambiental e de voz (cidadãos, empresas, sociedade civil);
- ii) equilibrar diferentes interesses: um imposto ou um padrão de emissão afetará diferentes grupos de interesse de maneira diferente, mas os interesses são frequentemente dispersos, dificultando sua organização ou a escuta; e
- (iii) implementar decisões.

Além das três funções, apresentou ainda três barreiras à coordenação: a) organizar interesses dispersos; b) forjar compromissos confiáveis; e c) promover maior inclusão. O relatório enfatizava ainda a importância das instituições para gerenciar ativos ambientais e sociais que tipicamente não se prestariam a situações de mercado.

Os WDR de 2003 e de 2004 trouxeram a centralidade dos cidadãos para a discussão da governança, que surge pela primeira vez no BM num documento de 1991, intitulado *Managing*

*Development - the Governance Dimension*. No WDR de 2003, sustentabilidade abrangia não somente questões de gestão sustentável de ativos ambientais, mas também de ativos sociais, e enfatizava a importância do capital social para o processo de desenvolvimento (LATEEF, 2016). Nota-se, a partir do exemplo do BM, como a governança global se utiliza da incorporação das organizações não governamentais como argumento para fortalecer a legitimidade democrática e solucionar eficazmente problemas no cenário mundial (Pattberg, 2009).

Grande parte do pensamento do Banco sobre governança na década de 1990 e início do século XXI foi moldado pela crise das décadas de 1980 e 1990, cujos efeitos mais severos foram nos países da periferia do capitalismo. Atualmente, o pensamento do BM sobre governança se defronta com a complexidade do cenário recente, que envolve os países em desenvolvimento e precisa dar conta dele para permanecer relevante (Lateef, 2016). Até o presente, a ONU e o BM constituíram a sustentabilidade como alternativa única para a humanidade, erigindo a partir das conferências e diálogos internacionais um projeto de desenvolvimento sustentável (Moreira, 2010). Os diversos programas, recomendações, conferências e acordos produzidos no âmbito da ONU e do BM, de fato, trouxeram ao debate internacional temas globais emergentes em relação ao Meio Ambiente, à pobreza, à desigualdade e aos direitos humanos. Destarte, todos os dizeres deles oriundos, o atravessamento de diferentes discursos e a memória discursiva deles decorrentes, convergiram para a noção da governança global do DS.

### **3.1 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: um mecanismo de coordenação**

Lima (2012) trata da governança numa perspectiva global, voltada ao DS, e ressalta a centralidade de organizações internacionais, grupos científicos transnacionais, sociedade civil e o setor privado na implementação do desenvolvimento sustentável. Segundo a referida autora, a governança global implica no enquadramento de um problema socioambiental no que tange às suas repercussões globais, considerando desta forma, a totalidade dos arranjos normativos e os atores, aos quais o problema diz respeito. Podemos observar como esta perspectiva de governança vem se operacionalizando na gestão do desenvolvimento sustentável a partir dos ODS, uma vez que, segundo Ivo (2016, p. 69), sua implementação demanda “[...] a participação ativa de todos, incluindo governos, sociedade civil, setor privado, academia, mídia, e Nações Unidas num arranjo global [...]”, uma vez que se trata de um sistema de governança contínua entre os diferentes atores (Ivo, 2016).

Os ODS acrescentam a designação sustentável para qualificar o desenvolvimento, imprimindo na discursividade do desenvolvimento uma aproximação ao que Veiga (2015) denomina de “o grande ideal, em sentido ético e civilizador” do século XXI. Vitale e Santos Neto (2016) destacam que, apesar deste ideal apresentar-se institucionalizado solidamente desde a Rio 92, há ainda muita distância entre o conteúdo de seus documentos e a efetiva implementação (Vitale & Santos Neto, 2016). Para Veiga (2015), os ODS (2015-2030) ampliaram a perspectiva que fora posta nos ODM (2000-2015) e avançaram quanto a assentamentos humanos precários, educação, fome, igualdade entre os sexos, pobreza, saúde e ainda incluíram novos temas: desigualdades internacionais, energia, infraestruturas e inovação, mudanças climáticas,

oceanos e padrões de produção e consumo. Entretanto, o caráter disperso das propostas revela que houve excesso nas especificações de cada objetivo, que somam 169 alíneas, na sua maioria grafadas como exortações, desejos, mas não como metas (Veiga, 2015).

Para Veiga (2015) faltou um alvo abrangente capaz de dar unidade e consistência aos ODS. Há outros problemas revelados pelo autor: a breve menção às mudanças climáticas (ODS-13) e energia (ODS-7), com apenas cinco especificações; somente o ODS 13 adverte para o respeito à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC). O autor destaca ainda que o ODS-12 “[...] demonstra uma incrível falta de ambição sobre a transição ao baixo carbono, em fortíssimo contraste com o otimismo até voluntarista predominante em quase todas as propostas [...]” (Veiga, 2015, p. 149).

Veiga (2015, p. 151) também critica o objetivo que trata de acabar com a pobreza, pois esta se tornou “[...] o mais abrangente consenso de nossa época, infelizmente com muita frequência de efeito mais retórico que efetivo [...]”. Apesar de algumas críticas, Veiga (2015) se mostra esperançoso com a contribuição dos ODS para o alcance do ideal de desenvolvimento sustentável, que já começou “[...] pelo acréscimo do qualificativo sustentável ao substantivo desenvolvimento [...]” (Veiga, 2015, p. 196), durante a migração dos ODM para os ODS. Para o referido autor, estes últimos “ainda precários, ao menos estão conectados às reais perspectivas do século XXI” (Veiga, 2015, p. 198).

Contrariamente à visão de Veiga (2015), Biermann, Kanie e Kim (2017) consideram que os ODS refletem um ambicioso esforço em construir metas para o centro da política e governança global. Eles representam um novo tipo de governança, no qual a definição de metas é uma estratégia-chave de governança global. Ademais, diferente dos ODM, que foram essencialmente elaborados dentro do secretariado da ONU, os ODS foram acordados em um processo público que envolveu contribuições de, no mínimo, setenta representantes de governos e da sociedade civil. Mais uma novidade é que os ODS não atribuem a nenhum país a condição de nação desenvolvida em termos de sustentabilidade, pois parte do pressuposto que todos estão em desenvolvimento e, para isso, devem apresentar planos para um caminho de desenvolvimento mais sustentável (Biermann, Kanie & Kim, 2017).

Os ODS são um novo tipo de governança que faz uso de metas globais não vinculantes, estabelecidas pelos estados membros da ONU. Os governos não têm obrigação legal de transferir formalmente as metas para seus sistemas jurídicos nacionais, o que lhes diferencia das outras metas ou objetivos ambientais globais sobre DS, que estão consagrados em tratados legalmente vinculantes como é o caso, por exemplo, na proteção da camada de ozônio. Por isso, a governança por metas opera por meio de arranjos institucionais fracos no nível intergovernamental, uma vez que a supervisão institucional da implementação dos ODS a nível global foi deixada bastante vaga. São 169 alvos para orientar a implementação das 17 metas. No entanto, muitos desses alvos são qualitativos e conferem aos governos a máxima liberdade na sua interpretação e implementação (Biermann; Kanie & Kim, 2017).

A governança global do DS pode ser considerada um discurso (Pattberg, 2009). Destaque-se em tal governança a predominância do mercado, conforme já constatou Banerjee (2003), ao revelar que grandes corporações influenciam as políticas ambientais e comerciais da

Organização Mundial do Comércio (OMC) e de outros acordos globais. São, portanto, agentes coletivos que, individualmente, assumem uma posição-sujeito no âmbito da governança global para o DS, um campo organizacional no qual “[...] as políticas ambientais globais formam uma rede frouxa de corpos poderosos que constroem uma forma particular de realidade sobre o ambiente natural [...]” (Banerjee, 2003, p. 145). Em linha com o que diz Banerjee (2003), Porto-Gonçalves (2015, p. 303) complementa:

[...] são as grandes corporações transnacionais, as grandes organizações não governamentais e os gestores dos organismos multilaterais – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio, sobretudo – os protagonistas que mais tem se beneficiado nesse período pós-Rio 92, enquanto os gestores dos Estados nacionais vêm perdendo influência e os movimentos sociais vêm tentando recuperar um poder de iniciativa [...].

O mercado vem se beneficiando uma vez que, as grandes empresas se inseriram na agenda do DS ainda durante a Rio-92. É na ocasião do evento que os empresários perceberam uma oportunidade de influenciar, em benefício próprio, a agenda global emergente (Pattberg, 2009, p. 91). A adoção da sustentabilidade nas empresas vem se consolidando por meio da atuação de organizações internacionais, algumas sem finalidade lucrativa, das quais participam lideranças empresariais, com núcleos em diversos países do mundo. Segundo Dias (2011), o *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) participou ativamente do debate sobre empresas e Meio Ambiente durante a Rio 92, editando um documento que conclamava as corporações empresariais a assumir mais responsabilidades, não somente com a economia, mas com a sociedade e o meio ambiente.

Porto-Gonçalves (2015, pp. 301-302) adverte sobre o argumento de que a solução para os problemas, incluindo os ambientais, vem do mercado. O autor alerta para o papel do industrial Stephan Schmidheiny, protagonista do WBCSD na Rio +10, ao defender que “[...] o mercado, se operado livremente, é o único meio concebível de alcançar o desenvolvimento sustentável [...]”. Porto-Gonçalves (2015, p. 304) adverte ainda que “Em todos os fóruns internacionais onde se debate a questão ambiental, os anos 1990 marcam uma inflexão em direção à lógica mercantil, à lógica empresarial”.

Um marco dessa lógica apontada por Porto-Gonçalves (2015), fundamental para a agenda da sustentabilidade no universo empresarial, no final da década de 1990, foi a criação da *Global Reporting Initiative* (GRI), organização sem fins lucrativos, fundada em Boston em 1997, concebendo em 2000 a primeira estrutura global para Relatórios de Sustentabilidade. A GRI é responsável por criar, aprimorar e difundir a prática corporativa de comunicar os resultados por meio dos relatórios anuais de sustentabilidade. De acordo com Madalena, Rover, Ferreira e Ferreira, (2016, p. 569) existem “[...] 8.451 empresas e organizações pertencentes ao perfil e 21.121 relatórios publicados nos diversos modelos GRI [...]”, que estabelece parcerias com diversas organizações, tais quais: “*Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD), *United Nations Environment Programme* (UNEP), *United Nations Global Compact* (UN Global Compact) e *International Organization for Standardization* (ISO)”.

O que diz Porto-Gonçalves (2015) sobre a influência do mercado tem suas raízes na Conferência do Rio, em 1992. Desde lá, o mercado vem construindo uma narrativa que levou as empresas a serem cada vez mais vistas como principais contribuintes para resolver os problemas ambientais do planeta e garantir-lhe um futuro sustentável. Alinhado ao pensamento de Porto-Gonçalves (2015), Pattberg (2009) argumenta, a partir de uma retrospectiva ao começo dos anos 1990, que:

Não é por acaso que 1992 marca tanto a fundação do Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável quanto a publicação do *Changing Course*, um estudo aprofundado sobre o papel das empresas no desenvolvimento sustentável. É interessante notar que Maurice Strong, um líder empresarial canadense, que, na qualidade de Secretário Geral da Cúpula do Rio, contratou Stephan Schmidheiny, principal autor de *Changing Course*, como coordenador de contribuições corporativas nesta cúpula. Como resultado, as empresas têm sido reconhecidas e aceitas como atores legítimos no discurso sobre desenvolvimento sustentável. Em vez de ser visto como parte do problema, o mundo dos negócios, a partir do início dos anos 90, tem sido cada vez mais visto como parte da solução” (Pattberg, 2009, pp. 91-92, tradução nossa).

Teitelbaum (2010) problematiza as relações que conformam a concertação aqui apresentada: empresas transnacionais, poderes políticos nacionais e organizações internacionais; a partir do que ele denomina de fusão ou confusão entre o poder político e o econômico, observada, por exemplo, nas equipes econômicas dos governos (representantes do mercado financeiro). Teitelbaum (2010) aponta o movimento que prioriza as empresas e vem atender à gestão dos interesses do grande capital. No âmbito da ONU, as empresas se destacam pela sua posição hegemônica planetária, derivada do seu poderio econômico e financeiro, enquanto governos e estados nacionais, tornam-se cada vez mais apenas os gestores do sistema dominante.

Os organismos da ONU, por sua vez, têm convergido para “[...] búsqueda de financiación privada y tendencia a ocuparse de programas que interesen a las empresas, a los Estados Unidos o a otros países ricos [...]” (Teitelbaum, 2010, pp. 161-162). As empresas são designadas, pela ONU, como “atores sociais”, sendo aproximadas discursivamente das organizações da sociedade civil. Este feito se deu, principalmente, a partir do Pacto Global, como uma tentativa de mobilizar o sentido de participação também nas empresas. Entretanto, destaca-se a aliança entre ONU e um grupo representativo dos interesses privados de uma elite econômica internacional. Isto é, “[...] todo el sistema de las Naciones Unidas está contaminado por la influencia que tienen las sociedades transnacionales en las decisiones de los organismos que los componen [...]” (Teitelbaum, 2010, p. 163).

Conforme a perspectiva da governança global do DS, em sua miríade de atores privados, observa-se uma modalidade de privatização, tendo em vista que cada vez mais atores privados são oficialmente parte das instituições de definição e implementação de padrões, caracterizando em nível global, uma passagem dos regimes intergovernamentais para a cooperação e tomada de decisões entre os setores público e privado e até mesmo privado-privado. No nível local se dão os desdobramentos de uma agenda global na qual atores

privados em parceria com os poderes públicos implementam padrões internacionais (Pattberg, 2009). Entretanto o Estado permanece necessário e importante pois, por meio das “[...] regras de justiça e delimitação de direitos de propriedade se constitui assim o eixo central dessa governança democrática pós-2015, produzindo a transição dos ODM (2000) para as novas metas dos ODS (2015)” (Ivo, 2016, p. 60).

#### 4. Considerações Finais

Por meio de uma revisão de literatura, este artigo apresentou a governança como um regime de ação privado-público, gestado a partir de organizações multilaterais, concebido sob a égide do mercado, para consolidar os ODS como mecanismo global de coordenação do desenvolvimento sustentável, cumprindo o objetivo proposto.

Dentre os principais achados, constatou-se que o BM, com apoio de outros organismos multilaterais, por meio da governança, legitimou o aparceiramento entre governos, empresas e sociedade civil na atuação para o desenvolvimento. Neste cenário, foi evidenciado que as diversas conferências da ONU, ao longo da década de noventa do século passado, desempenharam papel fundamental para ampliar a participação de agentes privados na seara do desenvolvimento. Percebeu-se, também, o delineamento de uma concertação para o desenvolvimento com destacado acento na ação não governamental, a partir da qual se estimulou a ação deliberada e um alinhamento de interesses entre ONGs, empresas e o Estado a partir dos anos 1990. Soma-se a isso, o aumento expressivo no surgimento de ONGs, nessa década, inaugurando a responsabilidade social empresarial, estratégia a partir da qual, as empresas voltam-se para seu entorno com vistas a expansão de suas fronteiras de negócios.

Observou-se, ainda, que ações concertadas entre o Estado, empresas e ONGs, se deram sob a justificativa de superar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável. Entretanto, visivelmente, a lógica competitiva do mercado encarregou-se de transformar a pobreza e as desigualdades sociais em componentes passíveis de gestão e de geração de valor a partir das práticas de sustentabilidade empresarial. Neste sentido, organizações empresariais passaram a implementar projetos ou criar organizações sociais para obter legitimidade junto à sociedade e para gerir suas relações com o entorno de maneira a conseguir sua licença social para operar, uma vez que dela dependem seus negócios. As ONGs, por sua vez, dispõem de expertise técnica e de relacionamento com as comunidades para fornecer às empresas sua valiosa contribuição.

O estudo em tela, evidenciou que a empresa neoliberal, engajada com as questões sociais e ambientais, se apresentou como sustentável, discursivamente, para se manter em competição por sua imagem, via práticas ditas sustentáveis segundo a discricionariedade do mercado. Tal manobra discursiva tem implicação prática para o mercado uma vez que a sustentabilidade corporativa, funcionando como um discurso pacificador, elevou a empresa da condição de agente causadora de danos ambientais e sociais à organização provedora capaz de, via mercado, dar conta das externalidades por ela mesma provocadas.

Finalmente, identificou-se, também, que subjaz à prática da governança a mercadorização da ação pública, cada vez mais próxima ao *modus operandi* empresarial. A despeito de tal

funcionamento, o Estado mantém-se como um pilar para garantir o Estado de direito e facilitar ao máximo o funcionamento do mercado. Daí nota-se, portanto, a empresa enquanto fundamento organizacional da governança, cuja lógica privada impõe-se à agenda estatal, gerando uma coprodução privado-pública de um mecanismo de coordenação, materializado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a partir do qual o conjunto de atores tomam decisões e as ajustam.

Ressalta-se, por oportuno, que, o fato de não haver uma investigação empírica que pudesse oferecer balizadores à análise teórica do fenômeno em tela é uma limitação deste estudo. Uma segunda limitação tem a ver com o fato desta pesquisa apenas se aproximar da complexidade que representa uma concertação global de atores privados e públicos em torno dos ainda recentes ODS. Para aprofundamento da compreensão deste complexo fenômeno, sugere-se, como futura investigação, uma análise que possa contrapor discursos oriundos das empresas, ONGs e de organizações governamentais atuantes na governança global do desenvolvimento sustentável.

## Referências

- Alves, J. (2001). *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI.
- Arantes, P. E. (2004). Esquerda e direita no espelho das ONGS. In P. E. Arantes (Ed). *Zero à esquerda* (pp. 165-189). São Paulo: Conrad Editora do Brasil.
- Banco Mundial. (1996). *Colaboración entre el Banco Mundial y las Organizaciones no Gubernamentales*. Washington.
- Banerjee, S. B. (2003) Who sustains whose development?: sustainable development and the reinvention of nature. *Organization Studies*, 24 (1), 143–180. Retrieved January 18, 2018, from <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0170840603024001341>.
- Biermann, F., Kanie, N., & Kim, R. E. (2017). Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26, 26-31. Retrieved June 15, 2018 from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343517300209>.
- Camargo, R. Z. (2013). Sustentabilidade: um consenso perverso?. *Anais do 3º Encontro de GTs-Comunicon. São Paulo*.
- Carvalho, N., V. (1995). *Autogestão: o nascimento das ONGs* (2a. ed.). São Paulo: Brasiliense.
- CMMAD. (1991). *Nosso futuro comum* (2a. ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Coutrot, T. (1998). L'entreprise néo-libérale: la coopération forcée. In T. Coutrot (Ed.) *Dans L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste?: Enquête sur les modes d'organisation du travail* (Chap. 8, pp. 219-253). Paris: La Découverte.
- Dardot, P., & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Deluiz, N., Gonzalez, W., & Pinheiro, B. (2003). ONGs e políticas públicas de educação profissional: propostas para a educação dos trabalhadores. *Boletim Técnico do Senac*, 29 (2), 29-42. Recuperado em 13 de março, 2019, de <https://www.bts.senac.br/bts/article/view/523>.
- Dias, R. (2012). *Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade* (2a ed.). São Paulo:

Atlas.

Diniz, E., (2008) Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio. In E. R. Gomes, E. S. Condé & J. R. B. Tapia., (Orgs). *Pactos sociais, globalização e integração regional* (Cap. 5, pp. 215-277). Campinas: Editora da Unicamp.

Draibe, S., & Henrique, W. (1988). Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3(6), 53-78. Recuperado em 5 de dezembro, 2019, de [http://anpocs.com/images/stories/RBCS/06/rbcs06\\_04.pdf](http://anpocs.com/images/stories/RBCS/06/rbcs06_04.pdf).

Dupas, G. (2003). Tensões contemporâneas entre o público e o privado. São Paulo: Paz e Terra.

Fischer, R. M. (2002). *O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor*. São Paulo: Editora Gente.

Froger, G. (2006). Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable. *Mondes en développement*, 136(4), 11-28. Récupérés dans le 22 Juin, 2019, de <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-4-page-11.htm>.

Harvey, D. (2013). A acumulação via espoliação. In D. Harvey. *O Novo Imperialismo* (7a ed, Cap. 4, pp. 115-148). São Paulo: Edições Loyola.

Hibou, B. (2015). *The bureaucratization of the world in the neoliberal era: international and comparative perspective*. London: Palgrave Macmillan.

Ivo, A. B. L. (2016). A noção de governança: um novo regime de ação para o desenvolvimento sustentável e a produção das ciências sociais. In A. B. L. Ivo (Org.). *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica* (Cap. 2, pp. 37-104). Salvador: Edufba.

Jordan, A. (2008). The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 17-33. Retrieved April 23, 2019 from <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/cav6>.

Kraychete, E. S. (2005). *O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*. Tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

Kraychete, E. S. (2008). Modelo de desenvolvimento de pacto social. *Bahia Análise & Dados*, 17(4), 1135-1145. Recuperado em 12 de dezembro, 2019, de <http://www.sei.ba.gov.br/phl8/download/p029352.pdf#page=21>.

Kraychete, E. S. (2010). *O lugar do não governamental na proposição de um pacto social para o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agências de cooperação internacional e empresas europeias com organizações não governamentais brasileiras* (Projeto de Pesquisa/2010). Salvador, BA, Laboratório de Análise Política Mundial, Universidade Federal da Bahia.

Kraychete, E. S. (2012). O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional. *Caderno CRH*, 25(65), 251-268. Recuperado em 2 de fevereiro, 2020, de [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792012000200005&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792012000200005&script=sci_abstract&lng=pt).

Landrum, N. E. (2017). Stages of corporate sustainability: integrating the strong sustainability worldview. *Organization & Environment*, 31(4), 287-313. Retrieved February 16, 2020, from <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1086026617717456?journalCode=oaec>.

Lateef, K. S. (2016). *Evolution of The World Bank's thinking on governance* (Background paper for 2017 World Development Report/2016). Washington, DC. Retrieved May 20, 2019, from <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/489281487588362200/pdf/112916-WP-PUBLIC-WDR17BPEvolutionofWBThinkingonGovernance.pdf>.

Lima, G. G. B. (2012). O conceito de governança global do desenvolvimento sustentável no estudo da efetividade da norma jurídica: reflexões epistemológicas. *Nomos: Revista do Programa de Pós-*

graduação em Direito da UFC, 32(2), 157-178. Recuperado em 22 de novembro, 2018, de <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/356>.

Lopes, C. (2005). *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: UNESP.

Madalena, J. D., Rover, S., Ferreira, D. M & Ferreira, L. F. (2016). Estudo dos relatórios de sustentabilidade GRI de empresas brasileiras. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*, 20(1), 566-579. Recuperado em 15 de novembro, 2018, de <https://periodicos.ufsm.br/index.php/reget/article/view/20021>.

Montiel, I., & Delgado-Ceballos, J. (2014). Defining and Measuring Corporate Sustainability: Are We There Yet?. *Organization & Environment* 27(2), 113–139. Retrieved November 22, 2018, fom <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1086026614526413?journalCode=oaec>.

Moreira, L. A. L. (2010). *A (In)sustentabilidade do discurso do desenvolvimento sustentável*. Tese de doutorado, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil.

Milani, B., Righi, M. B., Ceretta, P. S. & Dias, V. V. (2012). Práticas de Sustentabilidade, Governança Corporativa e Responsabilidade Social afetam o risco e o retorno dos investimentos?. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, Santa Maria, 5, 667-682. Recuperado em 15 de março, 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/2734/273425839005.pdf>.

Milne, M. J., Tregidga, & H; Walton, S. (2009). Words not actions! The ideological role of sustainable development reporting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 22(8), 1211-1257. Retrieved November 22, 2018, fom <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09513570910999292/full/html>.

Pattberg, P. (2009). La gouvernance, une simple mode?. In P. Jacquet., R. K. Pachauri., & L. Tubiana (dir.). *Regards sur la terre: L'annuel du développement durable* (Chap. 1, pp. 83-95). Paris: Les Presses Sciences Po. Récupérés dans le 22 Juin, 2019, de <http://regardssurlaterre.com/la-gouvernance-une-simple-mode>.

Porto-Gonçalves, C. W. (2015). *A globalização da natureza e a natureza da globalização* (6a ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Quadros, T. (1998). Mudanças na economia mundial e impactos nas ONGs. *Bahia Analises e Dados*, 7(4), 17-25. Recuperado em 02 de julho, 2019, de <http://www.ijns.es.gov.br/bibliotecaonline/Record/4038>.

Romero, M. (2002). La Solidariedad de Mercado. In L. Nieto (Org.). *La ética de las Ongd y la lógica mercantil*. Barcelona: Içaria.

Romero, M., & Ramiro, P. (2012). *Pobreza 2.0*. Madrid: Icaria.

Salmon, A. (2017). Uma empresa neoliberal: da ordem espontânea à ordem moral. *Sociologias* 19(45), 230-256. Recuperado em 08 de setembro, 2019, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222017000200230&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222017000200230&lng=en&nrm=iso). Acesso em 08 de setembro de 2019.

Stiglitz, J. (1998). *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos*. [Mimeo]. UNCTAD, Genebra, Suíça.

Teitelbaum, A. (2010). *La armadura del capitalismo: El poder de las sociedades transnacionales en el mundo contemporâneo* (Vol. 318). (Colección Antrazyt). Barcelona, España: Icaria Editorial.

Tenório, F. G. (2008). *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado* (3a ed). Ijuí: Editora da Unijuí.

Tetreault, D. (2013). La megaminería en México. Reformas estructurales y resistencia. *Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 14, 214-234. Recuperado em 21 de noviembre, 2019,

de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5444031>.

Veiga, J. E. (2015). *Para entender o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora 34.

Vitale, D., & Santos Neto, M. J. (2016). Da agenda da ONU à produção das ciências sociais no Brasil: reflexões sobre desenvolvimento sustentável e povos indígenas. In A. B. L. Ivo (Org.). *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica* (Cap. 3, pp. 105-150). Salvador: Edufba.