

- Campus de Franca -

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIANA PINHO

COLONIALIDADE, DESIGUALDADE RACIAL E POBREZA:

Impactos na formulação das agendas de Desenvolvimento Sustentável e das políticas sociais
brasileiras

FRANCA
2026



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

- Campus de Franca -

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIANA PINHO

COLONIALIDADE, DESIGUALDADE RACIAL E POBREZA:

Impactos na formulação das agendas de Desenvolvimento Sustentável e das políticas sociais
brasileiras

Dissertação de mestrado submetida ao Programa
de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de
Políticas Públicas da UNESP.

Linha de pesquisa: Instituições, cidadania e
políticas sociais.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Ziotti Narita

FRANCA
2026

P654c	Pinho, Mariana Colonialidade, desigualdade racial e pobreza : impactos na formulação das agendas de desenvolvimento sustentável e das políticas sociais brasileiras / Mariana Pinho. -- Franca, 2026 212 p. : tabs. + objeto educacional Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca Orientador: Felipe Ziotti Narita 1. Colonialidade. 2. Pobreza. 3. Desigualdade racial negra. 4. Desenvolvimento. 5. Políticas sociais brasileiras. I. Título.
-------	---

IMPACTO POTENCIAL DA DISSERTAÇÃO

Esta pesquisa contribui para a análise crítica das agendas globais de desenvolvimento, evidenciando como a colonialidade, o racismo estrutural e as desigualdades históricas atravessam e condicionam a formulação e a implementação das agendas de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável no Brasil. O estudo oferece subsídios analíticos para a reflexão e o aprimoramento de políticas públicas mais inclusivas, interseccionais e socialmente justas.

POTENTIAL IMPACT OF THE DISSERTATION

This research contributes to the critical analysis of global development agendas by demonstrating how coloniality, structural racism, and historical inequalities permeate and condition the formulation and implementation of development and sustainable development agendas in Brazil. The study provides analytical support for reflection on and the improvement of public policies that are more inclusive, intersectional, and socially just.

MARIANA PINHO

**COLONIALIDADE, DESIGUALDADE RACIAL E POBREZA: IMPACTOS NA
FORMULAÇÃO DAS AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DAS
POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP para obtenção do título de mestre em planejamento e análise de políticas públicas. Data de realização da banca: 10 de março de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof. Dr. Felipe Ziotti Narita – FCHS-UNESP

Membro titular: Prof. Dr. Danilo Seithi Kato – FFCLRP-USP

Membro titular: Prof.^a Dr.^a Maria Valéria Barbosa – FFC-UNESP

Membro suplente: Prof. Dr. Sérgio César da Fonseca – FFCLRP-USP

Membro suplente: Prof. Dr. Hélio Alexandre da Silva – FCHS-UNESP

Dedico este trabalho a todos os pretos e pobres que são impactados diariamente pelas ações e decisões daqueles que nunca sentiram na pele o que é ser indesejado, rejeitado e subjugado apenas por existir. Nossa luta é árdua, estamos exaustos, mas seguimos. Seguimos porque existir, resistir e produzir conhecimento também é um ato político. Que este trabalho seja não apenas uma análise crítica, mas um gesto de denúncia, memória e compromisso com a transformação das estruturas que insistem em nos negar dignidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Felipe Ziotti Narita por ter me norteado nos momentos em que precisei e me apoiado para a realização deste árduo - e recompensador - trabalho.

Agradeço àqueles que me auxiliaram logo no desenvolvimento do projeto de pesquisa e no decorrer do processo seletivo para o programa. Larissa Naiara, Carla Conforto, Eduardo Dyna, Daniel Elias, Thaisa Valenzuela e Prof^a Rosângela Vieira, sem a ajuda de vocês no início de tudo, nada disso teria sido possível.

Agradeço à minha psicóloga, Bruna Martins, por me ajudar a acreditar em mim mesma e a reconhecer a minha própria inteligência, lembrando-me de que sou plenamente capaz de ocupar qualquer espaço que eu deseje. A academia não é, muitas vezes, um lugar fácil nem acolhedor, e, ainda assim, você esteve comigo em todos os momentos, me guiando para que eu não me perdesse em meio às minhas inseguranças. Esse cuidado foi essencial para que eu pudesse permanecer, resistir e seguir.

Agradeço aos meus amigos Daniel Elias e Laura Prado por apoiarem minhas loucuras mesmo de longe, por ouvirem meus desabafos e estarem comigo mesmo em momentos de desespero e incertezas. Agradeço também pelas inúmeras conversas acerca do meu tema que auxiliaram no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço às minhas amigas Nayara Lorrane e Larissa Naiara por estarem sempre presentes, acompanhando cada passo e cada conquista ao longo de mais de dez anos de amizade. Obrigada por compartilharem comigo tantos momentos, por construírem memórias e por tornarem cada etapa da minha trajetória mais leve.

Agradeço à minha segunda família - Moraes Rafael - por terem entrado na minha vida. Em especial agradeço minha sogrinha Simone, Dona Lurdinha e Charge por terem me acolhido com tanto carinho como uma filha, neta e sobrinha. Vocês me conheceram no início do processo para entrar no mestrado e, desde então, sempre me apoiaram e facilitaram ao máximo para que eu pudesse estudar - mesmo em um domingo.

Agradeço à minha família - minha irmã Camila Pinho, meu padrasto Rony Prado e meu cunhado Andrew Patrick - por serem a minha rede de apoio para qualquer situação. Tiveram momentos desafiadores em que eu podia desistir de tudo ou até mesmo falhar, mas eu tinha confiança de que se isso acontecesse eu teria vocês para me acolher e ajudar a ficar tudo bem novamente. Obrigada por serem minha base!

Agradeço ao meu grande amor Lucas Moraes por ser meu companheiro, meu confidente e meu porto seguro. Nos conhecemos enquanto ainda estava prestando o processo para o programa e você já se enchia de orgulho de mim. Você é uma mistura de tudo o que falei acima para os outros, pois você: me apoiou, acolheu e incentivou em diversos momentos, me acompanhou, ouviu e aconselhou quando estava frustrada e perdida, compartilhou e criou memórias e facilitou ao máximo meus dias de estudo e o processo como um todo, trazendo risadas, levezas e distrações. Obrigada por tudo!

Agradeço à minha mãe, Norma, por ser minha inspiração e minha heroína desde criança. Que criou minha irmã e eu para não abaixarmos nossas cabeças quando tentam nos inferiorizar, muito menos para não virarmos nossos rostos quando alguém precisa de ajuda. Se estou aqui hoje com uma dissertação analisando criticamente as estruturas que perpetuam a sociedade e evidenciando as melhorias que precisam ser feitas é por sua causa. Se estou aqui hoje lutando contra as desigualdades e por um mundo justo é porque vi você fazendo isso bem antes de eu ter essa consciência. Se estou aqui hoje, viva, é porque você mesmo com todos os obstáculos pessoais, sociais e econômicos possibilitou a minha existência. Se estou aqui hoje, é por você, mãe. Obrigada!

Finalmente, agradeço a mim mesma por ter seguido até aqui, sustentando o mestrado em meio aos limites, dúvidas e cansaços que esse percurso impôs. Agradeço a persistência da minha eu criança e adolescente que, apesar de todos os obstáculos, não se perderam em si mesmas e continuaram seguindo em frente. Agradeço minha eu adulta pela determinação em tentar fazer do mundo um lugar um pouquinho melhor, mesmo em meio à inseguranças e incertezas e, sobretudo, por não desistir das pessoas e sociedade mesmo quando o mundo grita todos os dias para eu o fazer. Obrigada!

SOBRE A AUTORA

A trajetória que sustenta esta dissertação não se inicia na academia, mas na vida. Antes de ser objeto de reflexão teórica ou de análise crítica, as desigualdades aqui discutidas foram experiências vividas, observadas e sentidas desde a infância. Filha de Norma, uma mulher preta baiana que criou sozinha duas filhas em meio a obstáculos sociais, econômicos e estruturais, aprendi desde cedo que existir, para determinados corpos, é também resistir. Foi com ela que aprendi a não abaixar a cabeça diante das tentativas de inferiorização e a não desviar o olhar quando alguém precisa de ajuda. Esse aprendizado perpassa toda a minha trajetória pessoal, profissional e acadêmica.

Nascida e criada em São José dos Campos - SP, desde criança e adolescente desenvolvi uma sensibilidade para as injustiças sociais. Ainda muito jovem, buscava apoiar colegas que sofriam bullying, participar de rodas de conversa e me envolver em debates sobre direitos humanos. Essas vivências, somadas à minha experiência enquanto mulher negra e bissexual, moldaram meu compromisso com a transformação das estruturas que produzem e reproduzem desigualdades. A justiça social nunca foi, para mim, um conceito abstrato, mas uma prática cotidiana, aprendida no exemplo, no cuidado e na luta.

Sou formada em Relações Internacionais pela UNESP e especialista em Projetos Sociais e Políticas Públicas pelo SENAC. Minha trajetória acadêmica sempre esteve orientada pela busca de articular teoria e prática, crítica e ação. Desde o Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, dedico-me a compreender, sob diferentes perspectivas, como a pobreza, o racismo estrutural e a colonialidade atravessam as relações sociais, institucionais e internacionais, impactando de forma desigual grupos historicamente marginalizados.

No campo profissional, atuo no relacionamento com governos municipais, o que me permite observar, de dentro, os limites, as potencialidades e as contradições das políticas públicas no cotidiano da administração pública. Paralelamente, minha atuação no campo social reforça esse compromisso: fui voluntária na Politize!, onde participei de processos de articulação comunitária, facilitação de oficinas e elaboração de uma proposta de política pública voltada à melhoria das condições de uma Unidade Básica de Saúde em uma comunidade realocada. Atualmente, atuo como voluntária no Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), pesquisando políticas públicas migratórias da cidade de São Paulo e elaborando projetos voltados tanto ao atendimento da população migrante quanto à captação de recursos para a organização.

Esta dissertação, portanto, não é apenas um exercício acadêmico, mas a continuidade de uma trajetória marcada pela tentativa de compreender criticamente o mundo para transformá-lo. Ao analisar discursos globais sobre desenvolvimento, pobreza, desigualdade e sustentabilidade, busco evidenciar não apenas avanços, mas também silenciamentos, ausências e limites que impactam concretamente a vida de pessoas como aquelas que me formaram, me sustentaram e me ensinaram a lutar. Se hoje produzo uma pesquisa comprometida com a crítica às estruturas que perpetuam desigualdades e com a defesa de um desenvolvimento social verdadeiramente inclusivo, é porque antes disso houve uma mulher - minha mãe - que tornou possível a minha existência, a minha permanência e a minha voz.

RESUMO

Há uma crescente consciência sobre as raízes históricas e as estruturas de poder advindas da colonização e da escravidão brasileira, de modo que o conceito de colonialidade vem ocupando lugar significativo nas ciências sociais a fim de indicar as ligações intrínsecas entre a ideia de raça, construída nesse contexto colonial, e pobreza, bem como a conexão destas com a não neutralidade das agendas nacionais e globais. Nesse contexto, a pesquisa analisa a influência dessas estruturas na construção e na implementação das agendas globais de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável e o modo como elas afetam as políticas públicas sociais brasileiras, em especial, as políticas baseadas na erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais. Para tanto, por meio da análise crítica de discurso da *Declaração do Milênio* (2000) e *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (2015), o trabalho discute a interconexão entre o discurso colonial, sua permanência estrutural denominada como colonialidade e as mencionadas consequências sociais em relação à formulação e implementação das agendas, destacando como essas dinâmicas influenciam a construção e a implementação de políticas sociais brasileiras destinadas a erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades, especificamente, as desigualdades raciais negras. Esta dissertação procura contribuir para uma compreensão qualitativa e explicativa das agendas e suas consequências no âmbito nacional, considerando não apenas os aspectos econômicos, mas também as influências históricas, sociais e culturais. Ao examinar a relação entre colonialidade, desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e políticas públicas, este estudo identifica como a história, os contextos culturais e os discursos globais moldam as estruturas de poder, perpetuando a marginalização de determinados grupos sociais, e como a efetividade das políticas sociais brasileiras está ligada a esse fator histórico-cultural.

Palavras-chave: Colonialidade; Pobreza; Desigualdade racial negra; Desenvolvimento; Políticas sociais brasileiras.

ABSTRACT

There is a growing awareness of the historical roots and power structures stemming from colonization and Brazilian slavery, leading the concept of coloniality to occupy a significant place in the social sciences as a way to highlight the intrinsic connections between the idea of race, constructed within this colonial context, and poverty, as well as their links to the non-neutrality of national and global agendas. Within this framework, this research analyzes the influence of these structures on the construction and implementation of global development and sustainable development agendas and how they affect Brazilian social public policies, particularly those aimed at poverty eradication and the reduction of social inequalities. To this end, through Critical Discourse Analysis of the Millennium Declaration (2000) and the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015), this study examines the interconnection between colonial discourse, its structural persistence referred to as coloniality, and the resulting social consequences in the formulation and implementation of these agendas. The research seeks to analyze how these dynamics influence the design and execution of Brazilian social policies intended to eradicate poverty and reduce inequalities, with particular attention to Black racial inequalities. This dissertation aims to contribute to a qualitative and explanatory understanding of global agendas and their national consequences, considering not only economic dimensions but also historical, social, and cultural influences. By examining the relationship between coloniality, development, sustainable development, and public policy, the study identifies how history, cultural contexts, and global discourses shape power structures, perpetuating the marginalization of specific social groups, and how the effectiveness of Brazilian social policies is deeply connected to this historical-cultural dimension.

Keywords: Coloniality; Poverty; Black racial inequality; Development; Brazilian social policies

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados da frequência de cada código na Declaração do Milênio	112
Tabela 2 - Resultados da frequência de cada código na Declaração da Agenda de 2030.....	113
Tabela 3 - Resultado da frequência de termos raciais e associados em ambos os documentos....	113

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. COLONIALIDADE, POBREZA E DESIGUALDADE RACIAL NEGRA.....	21
2.1 Contextualização teórica e histórica.....	21
2.2 Pobreza.....	35
2.3 Desigualdades.....	43
2.4 Raça no Brasil.....	49
2.5 Desigualdade racial e pobreza no Brasil contemporâneo.....	59
3. DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	70
3.1 Governança global e racismo.....	70
3.2 Pobreza e Neoliberalismo.....	76
3.3 Desenvolvimento.....	82
3.4 Desenvolvimento sustentável.....	100
4. ANÁLISE CRÍTICA DE DISCURSO APLICADA.....	114
4.1 Análise Crítica de Discurso e Decolonialidade.....	114
4.2 Recursos metodológicos.....	118
4.3 ACD - Declaração do Milênio.....	123
4.4 ACD - Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015).....	145
4.5 Implementação dos ODM e ODS no Brasil e das políticas derivadas.....	171
5. CONCLUSÃO.....	186
REFERÊNCIAS.....	189
Apêndice A - Quando o discurso vira política: um guia decolonial para analisar políticas públicas globais e nacionais.....	197

1. INTRODUÇÃO

A ideia de uma neutralidade no conhecimento, nas percepções e nas produções humanas é ilusória e sua busca é fadada ao fracasso. A sociedade moderna consolidou um padrão dominante de existência que marginaliza outras formas de ser, pensar e agir, classificando como “primitivo” tudo aquilo que diverge desse modelo (Lander, 2005, p. 12). Esse padrão hegemônico é denominado “colonialidade” - conceito desenvolvido inicialmente por Aníbal Quijano como “colonialidade do poder” e posteriormente aprofundado pelo Grupo Modernidade/Colonialidade. O conceito busca, por um lado, elucidar como as estruturas coloniais persistiram e persistem mesmo após o fim da colonização e, por outro, ser capaz de explicar e atualizar processos que teriam sido supostamente apagados, assimilados ou superados pela modernidade (Ballestrin, 2013, p. 12-13). De acordo com Quijano (2005, p. 7), a colonialidade está intrinsecamente ligada ao capitalismo moderno, sendo um dos pilares do sistema mundial de poder capitalista, sustentado pela classificação social de raça, gênero e trabalho. Assim, mais do que o colonialismo, a colonialidade permite a continuidade de estruturas eurocêntricas e hierárquicas criadas durante a colonização da América nas configurações sociais contemporâneas, mantendo-se por meio de diversos instrumentos de poder.

As políticas públicas não estão imunes à lógica da colonialidade. Ao longo de seu ciclo, as políticas são moldadas por diferentes influências - entre elas, vale destacar o papel das organizações internacionais (OIs), como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial (Faria, 2018, p. 30). Essas instituições atuam no cenário internacional, mas também exercem impacto direto e indireto nas políticas domésticas dos Estados membros (Faria, 2018, p. 31). Segundo o autor: [...] são lastreadas por um acordo formal firmado entre os governos dos Estados nacionais, incluem três ou mais Estados nacionais, admitindo eventualmente a participação de organizações de outros tipos, e possuem um secretariado permanente” (Faria, 2018, p. 31). Como destaca Mageste (2023, p. 7), grande parte das OIs foi criada majoritariamente por países do Norte Global - em especial, países europeus e os Estados Unidos -, que detêm maior influência no sistema capitalista atual. Por isso, a pretensa neutralidade dessas organizações é questionável, já que seus discursos e valores refletem um viés eurocêntrico herdado da colonização. No caso específico da ONU, embora se proponha a representar os interesses de todos os países membros, ela frequentemente reproduz os objetivos de grupos e atores políticos com maior poder global. Assim, “é questionável que o

conhecimento produzido e apresentado por ela contenha qualquer universalidade” (Mageste, 2023, p. 7).

Não obstante, levando em consideração algumas críticas feitas à teoria decolonial sobre seu teor reducionista e vago, sem uma sistematização mais pertinente para com as ciências sociais (Ballestrin, 2013, p. 111), buscamos utilizar também o conceito de “imperialidade” trazido por Ballestrin (2017) para fortificar a hipótese de que as Organizações Internacionais, como a ONU e o Banco Mundial, compactuam para a difusão de valores coloniais, preenchendo uma lacuna sobre o entendimento da reprodução da colonialidade.

A imperialidade pode ser definida como uma força ativa e propulsora necessária para a reprodução da colonialidade, pois é dela que deriva a mentalidade e o desejo imperial. A imperialidade não deixa de ser uma atitude, uma prática, uma ação ou um modo de controle sobre os outros. Este impulso de expansão, típico do capitalismo moderno, pratica-se de diferentes formas: invasão, intervenção e espoliação. Mas este conjunto, que se expressa na maioria das vezes de maneira informal, imperceptível ou nebulosa, implica diferentes cargas de intencionalidade e autorreflexividade de seus atores ou agentes (Ballestrin, 2017, p. 530).

Sendo assim, uma das táticas utilizadas para classificar a sociedade e impor poder é por meio da pobreza, seja como fenômeno, seja como objeto de estudo. Nesse sentido, três abordagens são comumente utilizadas para medir e compreender a pobreza pelas OIs e países, mas nenhuma delas é suficiente para promover sua redução de forma significativa. Isso porque a pobreza, enquanto fenômeno social, é mantida por mecanismos estruturais, como a concentração de renda, a escassez de oportunidades e as desigualdades de poder (Pizzio, 2010, p. 100), intensificados pela colonialidade e pelos modelos econômicos e sociais que favorecem determinados grupos em detrimento de outros. Ninguém é pobre por escolha ou por falta de capacidade, mas sim porque está inserido em um sistema que limita a mobilidade social. Essas abordagens, em vez de romperem com a lógica dominante, acabam por reforçar as estruturas que sustentam a pobreza, ainda mais por serem utilizadas como instrumentos técnicos que legitimam a atuação das organizações internacionais na suposta erradicação da pobreza. Ao se colocarem como especialistas, essas organizações produzem e difundem estudos baseados nessas teorias, que acabam sendo incorporados pelos países na formulação de suas políticas públicas.

Barreto (2017, p. 29) aprofunda essa questão, indicando que, à medida que a pobreza ganhou destaque em âmbito internacional, ela tornou-se quase sinônimo de

subdesenvolvimento. Nesse contexto, superar a pobreza passou a ser percebido como o mesmo que superar o subdesenvolvimento. Sob essa ótica, o crescimento econômico é adotado como critério para discernir se um país é desenvolvido ou não, levando as políticas públicas a adotarem uma abordagem voltada para impulsionar um país rumo ao primeiro cenário. Portanto, tendo em vista que o conceito de desenvolvimento precede o desenvolvimento sustentável e que também serve como um alicerce para este último, a abordagem classificatória associada a esse termo ecoa de maneira semelhante às classificações coloniais, que hierarquizavam a sociedade em conformidade com os ideais europeus e consolidaram o poder nas mãos dos já privilegiados.

Além disso, em especial nos países latino-americanos, a classificação social advinda da pobreza é uma consequência direta da classificação enraizada na ideia de raça, a qual foi posta por Quijano (2005, p. 108) como “o primeiro critério fundamental para a distribuição da população mundial nos níveis, lugares e papéis na estrutura de poder da nova sociedade” e que continua a categorizar a sociedade até os dias atuais, incluindo o contexto brasileiro. Portanto, considerar a dimensão racial é inextricável na abordagem da pobreza, especialmente na conjuntura do Brasil e com destaque para a população negra. Além disso, as classificações sociais fundamentadas em raça não possuem apenas um sentido econômico, mas abrangem outras desigualdades que afligem a sociedade e que exigem uma análise atenta e sensível para compreender as complexas dinâmicas que perpetuam a marginalização e a exclusão.

Diante disso, vale ressaltar que a interface entre políticas públicas e relações internacionais ainda é pouco explorada no Brasil. Embora haja um discurso favorável à interdisciplinaridade entre analistas de políticas públicas e internacionalistas, na prática, essa conexão muitas vezes é negligenciada. Faria (2018, p. 9) aponta que essa lacuna se deve ao foco excessivo na dinâmica entre atores e instituições domésticas, em nome da jurisdição nacional e da soberania, desconsiderando o entrelaçamento inevitável com o cenário internacional. Dessa forma, em conformidade com Silva (2010), o panorama das políticas públicas brasileiras revela um amplo espectro de programas sociais direcionados à população empobrecida, buscando atenuar as desigualdades enraizadas no país e que levam em consideração estudos generalistas realizados no âmbito internacional. No entanto, essas iniciativas, em sua maioria, têm-se mostrado fragmentadas e insuficientes, carecendo de uma abordagem abrangente que transcenda as fronteiras setoriais e tenha um impacto efetivo nas complexas teias da pobreza e das disparidades sociais. Dentro dessa realidade, tais medidas sociais frequentemente adotam uma abordagem assistencialista e periférica que, em vez de abordar as questões macroestruturais, concentra-se na regulamentação e na administração das

situações de vulnerabilidade. Essa abordagem, embora possa proporcionar alívio momentâneo, muitas vezes deixa de lidar com as raízes profundas das desigualdades e da pobreza, corroborando com a visão fragmentada do desenvolvimento sustentável que, com seu embasamento na colonialidade, busca a manutenção de privilégios e posições sociais de destaque. Posto isso, é evidente que uma abordagem mais ampla e integrada é essencial para abordar as múltiplas dimensões da pobreza e das desigualdades de maneira eficiente e efetiva, ainda mais ao considerar o aspecto histórico colonial do Brasil, em que após a abolição da escravidão os negros foram jogados na sociedade sem amparo do Estado e as consequências repercutem até a atualidade.

Nessa linha, Sueli Carneiro (2011, p. 45) discute a necessidade de considerar a desigualdade racial na formulação de políticas públicas no Brasil, argumentando que as abordagens universalistas têm se mostrado ineficazes para reduzir as disparidades entre negros e brancos. O governo brasileiro, segundo a autora, ainda aposta em políticas que não levam em conta as especificidades da população negra, apesar das evidências empíricas que demonstram que os impactos da desigualdade racial são estruturais e persistentes. Segundo Silva (2010), há uma proliferação de políticas de inclusão que frequentemente se mostram insuficientes e periféricas em sua abordagem. Essas políticas tendem a se concentrar na identificação da população pobre ou extremamente pobre, mas muitas vezes não conseguem abordar as causas subjacentes mais amplas e estruturais da pobreza no país, como por exemplo a exclusão enraizada da população negra. Embora algumas dessas políticas e programas tenham conseguido integrar indivíduos nos processos econômicos de produção e consumo, essa integração tende a ser limitada e frágil. Em vez de elevar as pessoas acima da linha da pobreza, muitas vezes resulta em uma integração precária, deixando um grupo de "pobres integrados" que ainda enfrenta desafios significativos e permanece preso em um ciclo de reprodução da pobreza.

A partir do exposto, portanto, surgem algumas perguntas principais que norteiam essa dissertação: “Como se dá a relação entre colonialidade, pobreza e desigualdade racial negra?”; “De que modo essa ligação influenciou a construção das agendas internacionais de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável?”; “De que maneira essas relações repercutem na formulação e implementação das políticas públicas sociais brasileiras, especialmente aquelas destinadas a enfrentar a pobreza e as desigualdades raciais negras?”.

Assim sendo, este estudo justifica-se na crescente consciência sobre as raízes históricas e as estruturas de poder subjacentes que moldam as agendas globais e nacionais. Dessa forma, essas indagações partem da noção de que ao examinar o papel da colonialidade

nesse contexto, poderá haver uma compreensão de que raça e pobreza tem ligações intrínsecas e de que as agendas internacionais de desenvolvimentos não são neutras, mas que refletem influências culturais, históricas e políticas, e, desse modo, é crucial para os estudos de políticas sociais uma análise crítica e abrangente das políticas internacionais e nacionais. Além disso, esse projeto anseia elucidar que as estruturas coloniais e agendas globais impactam na construção nacional de políticas, mostrando que, em sua maioria, essas políticas buscam a reparação dos efeitos coloniais, mas que, enquanto pautarem-se em mecanismos internacionais, não conseguirão alcançar a equidade completa e efetiva. Desse modo, o objetivo é demonstrar como a continuidade de valores coloniais reverbera tanto no plano internacional quanto no nacional, impactando diretamente a construção de políticas públicas.

Para tanto, este estudo adotará uma abordagem qualitativa ancorada na teoria decolonial, utilizando como método a pesquisa bibliográfica. A análise será fundamentada em fontes relevantes disponíveis digitalmente, como livros, artigos acadêmicos e teses, com o propósito de oferecer uma nova compreensão sobre as políticas sociais no Brasil e as influências externas que moldam sua formulação. Além disso, também se pautará na Análise Crítica de Discurso (ACD) desenvolvida por Norman Fairclough em 1989. Esta abordagem entende o discurso não apenas como reflexo da realidade, mas como algo que também a constrói e transforma. Por meio do discurso, as pessoas constroem identidades, relações sociais e sistemas de crenças. Mais do que um instrumento de comunicação, o discurso é uma ferramenta de poder que pode manter ou desafiar estruturas sociais (Ramalho; Resende, 2004, p. 185). Logo, a ACD é uma abordagem teórico-metodológica que analisa a relação entre discurso e poder, buscando não só compreender os mecanismos que sustentam desigualdades, mas também apontar caminhos para resistência e transformação social. Aliada à Teoria Decolonial, essa abordagem permite entender como os discursos moldam e sustentam ideologias e relações de poder, tanto no cenário internacional quanto nacional, especialmente no contexto das agendas globais e políticas públicas. Com isso, é possível revelar como narrativas globais sobre desenvolvimento e pobreza se conectam às práticas e realidades locais. Ao final do trabalho, encontra-se no apêndice o produto final derivado da dissertação, que atua como um guia prático para auxiliar no desenvolvimento de análises críticas de discursos sob perspectiva decolonial de políticas globais ou nacionais, com o intuito de ser um facilitador para a construção de iniciativas públicas mais transformadoras estruturalmente.

Dessa forma, no segundo capítulo, utilizando-se de revisão bibliográfica, foram abordados conceitos e contextualizações iniciais acerca da colonialidade, racismo, pobreza e desigualdades, servindo como base e revisitação teórica para a dissertação. No terceiro

capítulo, o mesmo foi feito para os conceitos de governança global, neoliberalismo, desenvolvimento e desenvolvimento sustentável. Já no quarto foi realizada a ACD de dois documentos oficiais: *Declaração do Milênio* (ONU, 2000) e *Agenda de 2030* (ONU, 2015). Eles foram selecionados pois (1) a *Declaração do Milênio*, por meio dos Objetivos do Milênio, tornou-se a principal agenda acerca do desenvolvimento e desenvolvimento sustentável que evocou a participação da maioria dos países e (2) a *Agenda de 2030* é mais recente e ainda está em vigência, ou seja, trata-se de um documento cujas diretrizes ainda estão sendo incorporadas pelos governos. Além disso, ainda no terceiro capítulo, é elucidado como essas agendas influenciaram a formulação de políticas sociais brasileiras.

A dissertação, nesse sentido, abarca conceitos, revisitações históricas e análises para demonstrar que o que ocorre nos dias atuais é fruto de dinâmicas passadas, as quais são pautadas no poder e exclusão. O primeiro passo para sair desse ciclo é justamente deixar evidente essas relações, como um ato de denúncia de quem e como ainda é propagado esses ideais, e então será possível pensar em caminhos para levar a plena vida para àqueles que sofrem as consequências da ganância de outros.

2. COLONIALIDADE, POBREZA E DESIGUALDADE RACIAL NEGRA

Os negros representaram mais de 70% de pobres e extremamente pobres no Brasil em 2022, frente a 26% de brancos (IBGE, 2023, p. 75). Talvez você se pergunte por que começar este texto já com tal informação. A razão é simples: pela necessidade de explicitar, desde o início, o fato de que, no Brasil, a pobreza não pode ser dissociada de raça, tampouco desvinculada das marcas profundas deixadas pela colonização. Conforme afirmou Sueli Carneiro (2011, p. 54), a pobreza tem cor.

O racismo no Brasil - ou nos países americanos como um todo - parte da ideologia colonial de classificação populacional e é embasada em teorias científicas, respaldando aqui a colonialidade do poder, do ser e do saber. Para aprofundar esse ponto, neste primeiro momento vamos retomar aspectos históricos e conceituais.

2.1 Contextualização teórica e histórica

O conceito de colonialidade foi desenvolvido inicialmente pelo sociólogo peruano Aníbal Quijano como “colonialidade do poder”. Posteriormente, outros autores decoloniais identificaram a sua presença também na concepção do saber e do ser. Este termo corresponde a um processo que deu continuidade às estruturas de poder coloniais após o fim do colonialismo e que atua como um dos elementos constitutivos do capitalismo moderno. Fundamenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica, de gênero e trabalho mundial que opera nos planos materiais e subjetivos da sociedade moderna (Quijano, 2009, p. 73).

Walter Mignolo (2005, p. 34) salienta que, nesse contexto, a modernidade não pode existir sem a colonialidade - esta última sendo o "lado silenciado" da primeira, a qual é frequentemente ignorada por discursos pós-modernos que continuam a reproduzir lógicas com viés eurocêntrico. Dessa forma, a construção da modernidade, segundo Quijano (2005, p. 107), se dá, principalmente, por meio da conquista da América em todos os seus sentidos (física, mental, epistemológica e de memória), pois esta se tornou a primeira identidade moderna e foi a base para o novo padrão de poder. Para isso, dois processos históricos conjuntamente culminaram nesse efeito: classificação social por raça e controle do trabalho e do capital. No entanto, Mignolo (2005, p. 37) traz uma visão mais ampla sobre isso ao ponto em que sugere que os 500 anos de história do mundo moderno/colonial deve ser entendido a partir de múltiplas perspectivas, incluindo também o surgimento do *criollo*¹ (brancos, negros e

¹ Embora o termo *criollo* possa incluir sujeitos racialmente diversos, sua função analítica em Mignolo (2019) é estrutural e política, e não identitária, distinguindo-se do uso ideológico da mestiçagem no

mestiço nascidos nas colônias) e não apenas os conflitos entre espanhóis e ameríndios. Além disso, ele acrescenta que por mais que a etno-racialidade seja a base do imaginário colonial, não podemos deixar de lado as questões de classe, gênero e sexualidade - que falaremos mais à frente.

Posto isso, voltemos à ideia de modernidade. Esta é pautada no dualismo e evolucionismo, uma vez que os europeus estabeleceram um padrão do que é moderno e o que é atrasado, ou seja, Europa e não-Europa, respectivamente. Essa noção decorre da crença europeia de que eles são o ápice do processo evolutivo e todas as civilizações e identidades anteriores se situam na inferioridade dos primitivos. Dessa forma, a modernidade e eurocentrismos são intrínsecos, evocando dualismos como civilizado/primitivo, racional/irracional, avançado/atrasado, moderno/tradicional e mais atualmente, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, mas no próximo capítulo aprofundaremos esse último ponto.

Podemos destacar que a colonização na América Latina foi um processo de violência, exploração e dominação física e psicológica sobre os povos originários das terras conquistadas e que acarretou no desenvolvimento econômico das potências exploradoras. Para Nelson Maldonado-Torres (2018, p. 43), a conquista das Américas não ocorreu apenas por meio de atos isolados de despossessão e extermínio, mas instaurou uma “catástrofe metafísica”, de modo que um paradigma de guerra no qual o saber, o ser, o poder e a subjetividade foram reorganizados. Por meio dessa articulação de dimensões, foi possível a sistematização das lógicas coloniais e a legitimação de práticas que passaram a ser vistas como naturais dentro dos objetivos da civilização ocidental moderna.

A colonialidade, nesse sentido, se estrutura em três pilares: a colonialidade do saber, do poder e do ser, os quais - de forma interligada - impactam o modo como vemos o mundo. Para ser mais didáticos, vamos desmembrar cada um deles: a colonialidade do saber está relacionada ao conhecimento e envolve três elementos, sendo eles o sujeito (produtor de conhecimento), o objeto (o que é estudado) e o método (como se estuda); a colonialidade do ser influencia nossa percepção do tempo, espaço e subjetividade, ou seja, como entendemos o mundo, os outros e a si mesmos em todos os sentidos; por último, a colonialidade do poder está ligada às estruturas sociais e envolve a cultura, as instituições e os sujeitos, determinando hierarquias e privilégios ou marginalizações (Maldonado-Torres, 2018, p. 49). Dessa forma, o

Brasil. Enquanto, em Mignolo, trata-se de uma categoria analítica que evidencia a continuidade da colonialidade após a independência, no Brasil a mestiçagem foi historicamente mobilizada como ideologia de apagamento das desigualdades raciais, sustentando o mito da democracia racial.

que unifica as três formas de colonialidade é a figura do sujeito, o qual foi (é) relegado para fora do espaço e tempo dos considerados humanos, foram descobertos com suas terras, mas nunca vistos como descobridores ou pertencentes à elas. São destituídos da capacidade de produzir conhecimento e vistos como desprovidos de objetividade. São representados de forma a rejeitarem a si mesmos e, enquanto permanecem marginalizados nas dinâmicas de exploração e acumulação, só podem aspirar uma ascensão parcial e incompleta dentro da estrutura de poder (Maldonado-Torres, 2018, p. 51).

Voltemos então à questão da raça em seu sentido moderno. Esta foi posta pelos conquistadores como elemento primordial para as relações de dominação que a conquista demandava. Foram produzidas, historicamente, novas identidades segundo os traços fenotípicos semelhantes nos grupos ao olhar dos colonizadores, como por exemplo os índios, negros e mestiços assim como a redefinição de outras como espanhol, português e europeu, que anteriormente denotavam o sentido geográfico e não identitário. Posto isso, conforme as relações foram se fortificando em relações de dominação, o ponto principal nessa configuração foi a associação de raça com hierarquia, de modo que ficaram estabelecidas a dualidade entre superior e inferior, ou seja, branco e não-branco e europeu e não-europeu, na posição social, de lugar e de trabalho. Sendo assim, a raça foi posta como um dos instrumentos de classificação social da população (Quijano, 2005, p. 107).

Raça é, pois, uma categoria classificatória que deve ser compreendida como uma construção local, histórica e cultural, que tanto pertence à ordem das representações sociais - assim como o são fantasias, mitos e ideologias - como exerce influência real no mundo, por meio da produção e reprodução de identidades coletivas e de hierarquias sociais politicamente poderosas. (Schwarcz, 2012, p. 34)

A partir disso, com a expansão do colonialismo europeu ao resto do mundo, urgiu a necessidade de os dominantes colocarem um grau de legitimidade em seus argumentos para as conquistas. Eles, portanto, elaboraram uma perspectiva eurocêntrica do conhecimento, tendo como um dos focos a naturalização da ideia de raça como o cerne para a dominação dos europeus sobre os não-europeus (Quijano, 2005, p. 108). Para isso ocorrer, Edgar Lander (2005, p. 12-15) pontua que o Iluminismo foi o principal mecanismo, pois trouxe uma modernidade baseada em uma ciência objetiva, universal e operada por lógicas próprias, que fundamenta-se nas novas condições criadas quando o modelo liberal de organização de trabalho, propriedade e do tempo deixam de aparecer em forma de disputa com outros modelos civilizatórios e adquire um teor hegemônico, como a única forma possível de vida.

Ou seja, com a ascensão do modelo liberal, as ciências sociais passaram a tratar a sociedade moderna como a única forma viável de organização, consolidando uma perspectiva eurocêntrica que marginalizou outras formas de conhecimento e modos de vida. Por consequência, esse eurocentrismo se traduziu em uma hierarquização do conhecimento, onde as experiências das sociedades liberais eram vistas como superiores e universais, enquanto outras culturas eram rotuladas como primitivas ou atrasadas, justificando intervenções civilizadoras por parte do Ocidente. Essa perspectiva na América Latina, influenciou as elites a buscarem a modernização à custa de suas tradições, resultando na negação da contemporaneidade e na invisibilidade de lógicas culturais locais. Sendo assim, esse processo significou uma nova legitimidade para as relações de superioridade/inferioridade e, desde então, tornou-se um dos mais eficazes e duradouros instrumentos de dominação social universal, estabelecendo-se, por consequência, a colonialidade do saber.

Acerca do controle do trabalho e capital, Quijano (2005, p. 108) elucida que na formação histórica da América diferentes formas de controle e exploração do trabalho foram organizadas em torno da relação entre capital e mercado mundial. Isso incluiu a escravidão, a servidão, a pequena produção mercantil, a reciprocidade e o salário. Embora cada uma dessas formas de controle já existisse, com essa nova dinâmica elas desenvolveram novas configurações históricas-estruturais e assumiram um papel em que eram direcionadas para a produção de mercadorias para o mercado global. Levando isso em consideração, essas formas não apenas coexistiam no mesmo espaço e tempo, mas também estavam interconectadas com o capital e seu mercado, de modo que permitiram a constituição de um novo padrão global de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos que se estruturou em torno de capital, surgindo assim uma nova e original estrutura das relações de produção na história mundial: o capitalismo moderno.

Assim sendo, a soma da classificação social pela ideia de raça com o controle do trabalho gerou uma divisão racial do trabalho e, posteriormente, uma divisão geográfica do trabalho (Quijano, 2005, p. 108). Para isso, os indígenas passaram da escravidão para a servidão,² os africanos se tornaram os escravos, e com a expansão do colonialismo, os amarelos (asiáticos) e oliváceos também foram incorporados ao trabalho não-assalariado, de modo que, em sua maioria, apenas os brancos europeus ocupavam atividades assalariadas. Em razão disso, a criação de uma divisão geográfica do trabalho implicou determinação da

² Neste caso, a servidão indígena se diferencia da servidão feudal, ao ponto em que eles não possuem proteção de um senhor feudal e nem, necessariamente, a posse de uma porção de terra para cultivar em troca de salário. (Quijano, 2005, p. 109)

geografia social do capitalismo, ou seja, o capital na dinâmica das relações de controle de trabalho assalariado, era o cerne em que eram articuladas todas as outras formas de controle de trabalho, transformando-o dominante sobre todas elas e gerava o caráter capitalista desse conjunto. Além disso, de forma simultânea, essa relação foi concentrada geograficamente na Europa e socialmente entre os europeus, logo, o capitalismo mundial não apenas era colonial/moderno como também eurocêntrico (Quijano, 2005, p. 110).

Isso se expressou, sobretudo, numa quase exclusiva associação da branquitude social com o salário e logicamente com os postos de mando da administração colonial. Assim, cada forma de controle do trabalho esteve articulada com uma raça particular. Consequentemente, o controle de uma forma específica de trabalho podia ser ao mesmo tempo um controle de um grupo específico de gente dominada. Uma nova tecnologia de dominação/exploração, neste caso raça/trabalho, articulou-se de maneira que aparecesse como naturalmente associada, o que, até o momento, tem sido excepcionalmente bem-sucedido. (Quijano, 2005, p. 108)

Em suma, essa suposta inferioridade racial dos colonizados outorgava a crença de que estes não eram dignos de receber salário e, portanto, tornava-os - naturalmente - destinados a trabalhar em benefício de seus senhores (Quijano, 2009, p. 110). Isso pode nos remeter à realidade atual, em que essa mentalidade ainda ressoa entre as dinâmicas do mundo capital, na medida em que a disparidade salarial é presente onde indivíduos de raças/etnias marginalizadas recebem menos pelo mesmo trabalho que brancos. Em outras palavras, o trabalho ainda não pode ser dissociado da estrutura de classificação social racista que permeia a população global, vulgo a colonialidade do poder capitalista moderno.

Outro ponto que vale destacarmos acerca da colonialidade e classificação social por raça e trabalho é a criação do etnocentrismo europeu. Como já salientamos, a Europa, como centro do capitalismo mundial, não só controlava o mercado global, mas também impunha seu domínio colonial em diversas regiões e populações ao redor do planeta. Isso levou a uma reidentificação histórica, onde novas identidades geoculturais foram atribuídas a essas áreas. Depois da construção identitária da América e a Europa, este também estabeleceu a África, a Ásia e, posteriormente, a Oceania dentro desse novo sistema. Essa mudança gerou uma configuração cultural global que refletia a hegemonia europeia, onde todos os aspectos da cultura e do conhecimento foram centralizados sob seu controle (Quijano, 2005, p. 110). Nessa linha, Lander (2005, p. 10) destaca que esse processo de modernidade também se entrelaça na medida em que a narrativa ocidental se impõe, colocando a Europa como centro geográfico e temporal, e hierarquizando as culturas ao redor do mundo. Assim, a modernidade

ocidental é construída não apenas através de separações internas, mas também por meio de um colonialismo que redefine a relação entre o Ocidente e o resto do mundo.

À vista disso, vamos abrir um parêntese para compreender o que Mignolo denomina mundo moderno/colonial ou sistema-mundo moderno/colonial e em seguida dar continuidade na linha de raciocínio trazida anteriormente. Para essa compreensão, é necessário partir da teoria de sistema-mundo moderno de Immanuel Wallerstein (1974)³, que, segundo Mignolo (2005, p. 34), mesmo que permita uma reflexão histórica e relacional que escapa à ideologia que forjou o imaginário europeu e americano, negligencia a colonialidade do poder e diferença colonial, visto que se concentra na expansão europeia e formação do capitalismo. Levando isso em consideração e retomando os parágrafos anteriores, Mignolo (2005, p. 33) contribui para esse pensamento ao argumentar que a ideia de hemisfério ocidental representou uma mudança radical no imaginário e nas estruturas de poder do mundo moderno/colonial, que impactou não apenas a reconfiguração do sistema-mundo, mas também teve e ainda tem repercussões nas relações Sul-Norte nas Américas, na construção da Latinidade nos Estados Unidos e na diversidade afro-americana no Norte, Sul e Caribe. Para isso, alguns processos precisaram ser executados, veremos abaixo dois pensamentos similares, mas distintos acerca disso.

Quijano (2005, p. 111) expõe que os atores principais eram os colonizadores. Em primeiro lugar, tomaram os recursos e culturas das populações colonizadas que eram mais úteis para o desenvolvimento do capitalismo. Em segundo, reprimiram ao máximo as formas de produção de conhecimento dos dominados, suas expressões culturais, linguísticas, seu universo simbólico, enfim, não apenas reprimiram e oprimiram o objetivo-material, como também o subjetivo-intelectual dos povos. Por último, forçaram-lhes também, a cultura dos dominadores e tudo o que sustentaria e reproduziria a dominação, como por exemplo a religião. Esse processo resultou em uma colonização das formas de entender o mundo e de dar significado às experiências.

Posto isso, segundo Quijano (2005, p. 111), a ascensão da Europa Ocidental como centro do sistema-mundo gerou um etnocentrismo característico entre os europeus, que se viam não só superiores, mas *naturalmente* superiores em relação a outros povos, justamente

³ A Teoria do Sistema Mundo criada por Immanuel Wallerstein diz respeito a um sistema mundo que possui limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência. A sua vida é feita das forças em conflito que o mantém unido por tensão e o dilaceram na medida em que cada um dos grupos procura eternamente remodelá-lo a seu proveito. Tem as características de um organismo, uma vez que tem um ciclo de vida em que algumas de suas características mudam, enquanto outras permanecem estáveis (Wallerstein, 1974, p. 337).

por terem elencado a classificação racial como um dos argumentos para tal. Essa visão eurocêntrica distorceu a história, colocando os povos colonizados como inferiores e atrasados em relação à trajetória da Europa. No entanto, há a necessidade de considerarmos um meio-termo entre a classificação das identidades criadas, pois simultaneamente foi criada a categoria Oriente, em que mesmo considerada inferior, era a única com dignidade, desenvolvimento político-cultural e intelectual suficiente para ser considerada como Outro e na dualidade com o Ocidente, de modo que não se iguala nem há equivalência terminológica para indígenas e negros a não ser primitivos.

Essa perspectiva binária, dualista, de conhecimento, peculiar ao eurocentrismo, impôs-se como mundialmente hegemônica no mesmo fluxo da expansão do domínio colonial da Europa sobre o mundo. Não seria possível explicar de outro modo, satisfatoriamente em todo caso, a elaboração do eurocentrismo como perspectiva hegemônica de conhecimento, da versão eurocêntrica da modernidade e seus dois principais mitos fundacionais: um, a idéia-imagem da história da civilização humana como uma trajetória que parte de um estado de natureza e culmina na Europa. E dois, outorgar sentido às diferenças entre Europa e não Europa como diferenças de natureza (racial) e não de história do poder. Ambos os mitos podem ser reconhecidos, inequivocamente, no fundamento do evolucionismo e do dualismo, dois dos elementos nucleares do eurocentrismo (Quijano, 2005, p. 111).

Nessa concepção dual entre Ocidente e Oriente, podemos elencar a argumentação do autor Edward Said em “Orientalismo”. Para Said (2003, p. 22), o Ocidente não apenas se instituiu como centro racional da produção de conhecimento, mas o fez por meio da invenção discursiva de um Outro, o Oriente, que passou a funcionar como seu espelho invertido: irracional, atrasado, passivo e inferior. O Orientalismo, nesse sentido, não é apenas um conjunto de representações equivocadas sobre o Oriente, mas uma instituição de saber-poder que autorizou o Ocidente a falar, classificar, representar e governar outros povos, consolidando uma hierarquia epistêmica global. Como afirma Said, o Oriente “não é um fato inerte da natureza” (Said, 2003, p. 26), mas uma construção histórica produzida dentro de relações de dominação, em que o conhecimento se articula diretamente com o imperialismo e com a hegemonia cultural europeia.

Essa dinâmica evidencia que a dicotomia Ocidente/Oriente não opera apenas como distinção geográfica, mas como estrutura epistêmica do sistema-mundo moderno/colonial, na qual o Ocidente se afirma como medida universal da razão, da ciência e do desenvolvimento. Said (2003, p. 91) afirma que o Orientalismo consolidou-se como um campo erudito e institucional que naturalizou a superioridade ocidental ao mesmo tempo em que reduziu o

Oriente a uma abstração homogênea, passível de ser estudada, administrada e reformada a partir de parâmetros europeus. Assim, o discurso orientalista não apenas produziu o Oriente como objeto de conhecimento, mas reforçou a centralidade do Ocidente como sujeito legítimo da história, da ciência e da agenda civilizatória, contribuindo para a imposição de modelos globais de desenvolvimento que silenciam saberes, experiências e racionalidades não ocidentais.

Nesse sentido, a crítica de Said dialoga diretamente com a noção de colonialidade do poder formulada por Quijano, ao evidenciar que a produção de conhecimento moderno esteve desde sua origem imbricada a projetos de dominação colonial. A invenção do Ocidente como centro racional do mundo e a constituição do Oriente como seu Outro inferior foram, portanto, elementos centrais na consolidação de uma ordem epistêmica hierárquica, cujos efeitos persistem na formulação contemporânea de discursos globais sobre desenvolvimento, progresso e modernização.

Indo adiante, Enrique Dussel (2005, p. 28) elenca o 'mito da Modernidade', em que a Modernidade, embora possua um núcleo racional forte que com o discurso que representa a saída da humanidade de um estado de imaturidade regional e provinciana, também engendra, em sua dimensão externa, um processo irracional que se oculta de sua própria percepção. Esse processo, devido ao seu conteúdo secundário e negativo, justifica uma práxis irracional de violência. O mito subjacente a essa dinâmica pode ser descrito em sete etapas: 1. A civilização moderna se autodefine como mais desenvolvida e superior, o que implica, inconscientemente, uma perspectiva eurocêntrica; 2. Essa noção de superioridade impõe a obrigação moral de "civilizar" aqueles considerados primitivos, bárbaros ou rudes; 3. O processo educativo para o desenvolvimento deve seguir o modelo europeu, o que resulta em uma visão unilinear e eurocêntrica do progresso; 4. Como os chamados bárbaros se opõem ao processo civilizador, a práxis moderna recorre à violência para eliminar os obstáculos à modernização, justificando a chamada "guerra justa" colonial; 5. essa dominação gera vítimas de diversas maneiras, e a violência é frequentemente interpretada como um ato inevitável, quase ritual, onde o "herói civilizador" transforma suas vítimas em holocaustos de um sacrifício salvador, incluindo indígenas colonizados, escravos africanos, mulheres e a destruição ecológica; 6. Para o sujeito moderno, o bárbaro carrega uma culpa por resistir ao processo civilizador, o que permite à Modernidade se apresentar não apenas como inocente, mas como emancipadora dessa culpa que aflige suas próprias vítimas e, por fim, 7. O caráter civilizatório da Modernidade leva à interpretação dos sofrimentos e sacrifícios necessários à

modernização dos povos considerados atrasados, das raças escravizáveis e das mulheres, como inevitáveis.

Segundo Mignolo (2005, p. 38), essas dinâmicas produziram histórias contatadas a partir de uma única perspectiva, suprimindo outras narrativas, mas também permitiram que, em determinados contextos, surgissem interpretações que reconhecem a dupla consciência gerada pela colonialidade. Tendo isso em vista, precisamos explorar sobre o princípio da dupla consciência. Conforme Mignolo (2005, p. 39), esse princípio é uma característica do imaginário do mundo moderno/colonial em que a criação da noção de hemisfério ocidental foi seu meio de legitimar a inserção dos *criollos* no mundo moderno/colonial nas Américas. Essa inserção, por sua vez, reforçou a dupla consciência, visto que a ideia de Ocidente embora tenha sido mencionada cartograficamente apenas no final do século XVIII, já estabelecia uma posição ambígua: a América era simultaneamente diferença e mesmidade. Em outras palavras, por um lado a América era reconhecida como um espaço distinto da Europa, mas, por outro, permanecia vinculada a ela e vista como sua extensão. Isso se deu como uma estratégia para estabelecer um lugar de pertencimento e, ao mesmo tempo, de diferenciação, permitindo que as elites criollas se posicionassem dentro do mundo moderno sem romper completamente com as estruturas coloniais que garantiam sua posição privilegiada.

Retomando a ideia de Mignolo de que a colonialidade, mesmo que tendo como principal eixo a ideia de raça, não exclui as questões de gênero, podemos citar a visão da socióloga Maria Lugones. A autora compreende a hierarquia dicotômica entre humano e não humano como o eixo principal da modernidade colonial, ao ponto em que a partir da colonização das Américas essa distinção foi imposta sobre os povos colonizados em benefício do homem ocidental e, por consequência, outras dicotomias hierárquicas foram estabelecidas, incluindo a divisão entre homens e mulheres (Lugones, 2014, p. 936). No contexto colonial, apenas os considerados “civilizados” eram reconhecidos como homens ou mulheres, enquanto indígenas e africanos escravizados eram classificados como não humanos, frequentemente descritos como seres animais, hipersexualizados e selvagens. Nesse processo, o homem europeu burguês foi consolidado como sujeito/agente, racional e apto à vida pública e ao governo, além de definido como heterossexual e cristão. A mulher europeia, por sua vez, não era considerada seu complemento, mas sim um instrumento de reprodução da raça e do capital, associada à pureza sexual, passividade e confinamento ao lar. A imposição dessas categorias dicotômicas não se restringiu às estruturas políticas e sociais, mas também atravessou as relações íntimas e cotidianas, incluindo a forma como as pessoas interagiam e resistiam à diferença colonial.

Para isso, a ideologia da “missão civilizatória” desempenhou um papel central nesse processo, justificando as enormes violências contra os colonizados sob a alegação de sua suposta inferioridade. Nesse contexto, os homens colonizados eram avaliados a partir da ideia de “homem”, entendido como o ser humano por excelência, enquanto as mulheres colonizadas eram julgadas em relação ao conceito normativo de “mulher”, definido como o oposto complementar do homem. Como resultado, criou-se a classificação dos colonizados como “machos” e “fêmeas”, ou seja, seres que não eram reconhecidos como plenamente humanos, pois não se encaixavam nas categorias ocidentais de gênero. Tendo isso em vista, enquanto os homens colonizados eram desumanizados por não serem considerados “homens”, as mulheres colonizadas eram duplamente excluídas, pois tampouco eram conhecidas como “mulheres”. Assim, havia uma feminização dos homens colonizados, mas que não significava a atribuição de uma identidade feminina, mas sim um gesto de humilhação, frequentemente associado à imposição da passividade sexual sob ameaça de violência e estupro. Essa lógica dicotômica serviu como instrumento para sustentar a dominação colonial, permitindo a exploração brutal dos corpos colonizados por meio de trabalho forçado, violência sexual, controle reprodutivo e terror sistemático. A “missão civilizatória” não visava transformar os colonizados em homens e mulheres dentro da concepção ocidental de humanidade, mas sim reforçar sua exclusão dessa categoria. Isso se manifestava não apenas na imposição de normas de gênero, mas também na destruição de práticas comunitárias, conhecimentos ecológicos e formas de organização social e cosmológica (Lugones, 2014, p. 937).

Dessa forma, a colonialidade do gênero, de Lugones (2014, p. 938), vem a partir do conceito de colonialidade do ser, sob o ponto de vista da desumanização do ser, juntamente com a colonialidade do poder, com o intuito de trazer uma ampliação conceitual para demonstrar que esse fenômeno não apenas hierarquiza as relações de gênero, mas também as racializa, negando humanidade total às mulheres colonizadas. Logo, a ideia de “mulher colonizada” se torna uma categoria vazia, pois a estrutura colonial não permite que essas mulheres sejam reconhecidas como tal dentro dos parâmetros ocidentais de gênero, ou seja “nenhuma mulher é colonizada, nenhuma fêmea é colonizada é mulher” (Lugones, 2014, p. 939). Assim,

Descolonizar o gênero é necessariamente uma práxis. É decretar uma crítica da opressão de gênero racializada, colonial e capitalista heterossexualizada visando uma transformação vivida do social. Como tal, a descolonização do gênero localiza quem teoriza em meio a pessoas, em uma compreensão histórica, subjetiva/intersubjetiva da relação oprimir ← → resistir na intersecção de sistemas complexos de opressão (Lugones, 2014, p. 940).

Faremos a seguir algumas críticas aos estudos decoloniais e, conjuntamente, adicionaremos uma reflexão que é necessária para o entendimento da dissertação.

Embora a teoria decolonial ofereça uma contribuição fundamental ao revelar o lado obscuro da modernidade e a persistência das hierarquias coloniais no mundo contemporâneo, ela apresenta limites analíticos importantes que precisam ser enfrentados. Conforme argumenta Ballestrin (2013, p. 111), parte da produção do grupo Modernidade/Colonialidade incorre em reducionismos e maniqueísmos, ao operar com uma oposição rígida entre modernidade e colonialidade, por vezes romantizando sujeitos subalternos e desconsiderando mediações institucionais e políticas. Além disso, a ausência de um diálogo mais sistemático com as ciências sociais, especialmente a ciência política e a teoria democrática, limita sua capacidade de análise de instituições concretas e processos normativos globais.

Ademais, um limite da produção do grupo Modernidade/Colonialidade, apontado por Ballestrin (2013, p.112), diz respeito à escassa problematização do caso brasileiro. Ao privilegiar a experiência da América hispânica como paradigma da colonialidade, o grupo tende a marginalizar as especificidades da colonização portuguesa, mesmo sendo a mais longa trajetória colonial europeia, e suas consequências políticas, institucionais e sociais. O Brasil aparece, assim, quase como uma realidade apartada do restante da América Latina, o que compromete análises que buscam compreender a reprodução contemporânea da colonialidade em contextos nacionais específicos. Essa lacuna é particularmente relevante para esta dissertação, na medida em que o objeto de análise envolve a atuação de organizações internacionais e a circulação de discursos globais, como os ODM e ODS, no contexto brasileiro. A ausência de uma reflexão mais aprofundada sobre o Brasil e sobre processos de subimperialismo limita a capacidade explicativa da teoria decolonial para compreender como a colonialidade se atualiza por meio de instituições e agendas globais internalizadas pelo Estado brasileiro. Tal limitação reforça a necessidade de recorrer ao conceito de imperialidade, conforme proposto por Ballestrin (2017), como chave analítica complementar, visto que ao enfatizar a colonialidade sem explorar os mecanismos imperiais que a reproduzem, o grupo M/C acaba não observando o papel de organizações internacionais, regimes normativos e agendas globais na atualização contemporânea do poder colonial. É nesse ponto que o conceito de imperialidade se torna central para o presente trabalho, pois permite compreender como a colonialidade é operacionalizada institucionalmente no interior da governança global, em especial por meio de organismos como a ONU e o Banco Mundial.

De acordo com Ballestrin (2017, p. 518), a argumentação do grupo M/C apresenta uma lacuna ao não articular de forma aprofundada a relação entre colonialidade e imperialismo. Essa ausência gera diagnósticos e prognósticos problemáticos tanto do ponto de vista analítico quanto normativo. Surgem, então, as questões: a lógica da colonialidade não implica necessariamente uma relação colonial? Como diferenciar uma relação colonial de uma relação imperial? Qual a conexão entre colonialidade e imperialismo? E, por fim, descolonização significa necessariamente desimperialização? Dessa forma, a autora propõe que, assim como o colonialismo pode ser compreendido como resultado do imperialismo, a colonialidade deve ser vista como um resultado da “imperialidade”, ou seja, da lógica imperialista dentro da modernidade. Essa reflexão amplia e redefine os esforços descolonizadores, tornando-os atentos às estratégias de (re)imperialização. Se há uma “colonialidade global” que perpetua um “colonialismo global” (Grosfoguel, 2008, p. 125), então sem uma “imperialidade global” essa transformação não pode ser completamente compreendida.

O diferencial do grupo M/C está em evidenciar o “lado obscuro” da modernidade, mostrando como ela se construiu a partir da valorização da razão, da civilização, do progresso e do desenvolvimento ocidentais por meio da violência colonial. No entanto, ao iluminar essa face oculta da modernidade, o M/C também obscurece não apenas as resistências que emergiram dentro desse quadro, mas também a imperialidade como um elemento constitutivo da colonialidade (Ballestrin, 2017, p. 522).

A noção de “imperialidade” foi sistematicamente desenvolvida por Slater (2007, 2010, 2011, 2014), que propôs contrastá-la com a colonialidade do poder (Ballestrin, 2017, p. 523). A imperialidade refere-se ao direito, privilégio e sentimento de ser imperial, bem como à defesa de um modo imperial de vida. Esse *ethos* se manifesta na legitimação e desejo de expansão geopolítica ocidental, frequentemente justificado por discursos de progresso, civilização e democracia. Slater destaca que o imperialismo estadunidense difere das formas coloniais tradicionais, pois se apoia em mecanismos como abertura de mercados, intervenções militares, penetração de capitais e estabelecimento de bases militares. Dessa forma, ele sugere que as relações entre os Estados Unidos e a América Latina são melhor compreendidas a partir da noção de “imperialidade do poder” do que da “colonialidade do poder”. Além disso, Slater (2007) argumenta que a relação imperial contemporânea se estrutura em três elementos interconectados: (i) a geopolítica da invasão, que se relaciona com a “acumulação por espoliação” de Harvey (2003), na qual recursos e riquezas das periferias são continuamente extraídos em benefício dos centros imperiais; (ii) a governabilidade imperial (Rajagopal apud

Slater, 2007), que envolve a imposição de racionalidades externas sob os ideais de desenvolvimento, boa governança e direitos de propriedade intelectual; e (iii) a legitimação da intervenção imperial como algo desejável e benéfico, baseada na aceitação mútua dessas relações assimétricas (Cairo, 2009). Dessa forma, a contribuição de Slater recoloca o problema do imperialismo sob uma perspectiva pós-colonial que, embora atenta às dinâmicas da economia política na globalização, não está subordinada a elas. Ele chama atenção para a identidade contraditória do "poder imperial pós-colonial" dos Estados Unidos, que emergiu de uma luta anticolonial para, em seguida, adotar uma postura imperialista que contradiz o próprio conceito de pós-colonialismo. Para Slater, a mentalidade imperial é caracterizada pelo desejo, capacidade e legitimidade percebida de expansão e intervenção ocidentais sobre outras regiões do mundo. Entretanto, vale ressaltar que, nas formulações de Slater, a modernidade não ocupa um papel central na explicação da imperialidade do poder. Sua análise foca mais no imperialismo estadunidense contemporâneo do que na colonialidade do poder em suas diversas dimensões globais.

Levando em consideração essa contextualização acerca do conceito de “imperialidade do poder”, Ballestrin (2017, p. 524) propõe uma abordagem distinta de Slater, adotando uma perspectiva mais genérica e desvinculada da noção “do poder”. Seu objetivo é evidenciar um elemento negligenciado no debate sobre a colonialidade: a ausência de uma teorização sobre imperialidade impede a compreensão de como a colonialidade é produzida e sustentada no contexto da globalização neoliberal. Nesse sentido, a colonialidade não pode ser dissociada da imperialidade, pois ambas são constituintes do lado oculto da modernidade. Sendo assim, as estratégias de descolonização e desimperialização devem focar menos na modernidade em si e mais nas suas lógicas estruturantes, pois assim como a colonialidade persiste após o fim do colonialismo formal, a imperialidade continua operando mesmo após a dissolução dos impérios formais. Isso sugere que a manutenção da estrutura da modernidade segue sendo relevante, uma vez que permite compreender a organização do sistema capitalista global. Logo, embora impérios e colônias tenham existido antes da modernidade, a colonialidade e a imperialidade são fenômenos que se consolidam dentro do sistema-mundo moderno.

Além disso, Ballestrin (2017, p. 525) aponta que se a imperialidade for compreendida como um impulso expansionista e intervencionista próprio da mentalidade imperial, tem-se uma relação necessária com a colonialidade, de modo que a imperialidade, portanto, gera a colonialidade. Ainda mais, se a colonialidade estabelece padrões globais de poder, hierarquizando povos e regulando o trabalho e a vida, esse poder se revela mais imperial do que meramente colonial. Dessa forma, a imperialidade pode ser entendida como uma

continuidade do imperialismo por outros meios, tornando-se essencial analisá-la à luz dos desdobramentos contemporâneos do imperialismo.

Tendo isso em vista, podemos apontar que o imperialismo produz uma estrutura política e econômica baseada em hierarquizações que definem relações de poder e dominação entre Estados, territórios e sociedades. Nesse contexto, o imperialismo pode ser visto como um processo relacional e historicamente reiterado, que envolve dominação, exploração e subordinação de determinados espaços em prol da manutenção de um sistema de supremacia. Embora possa se manifestar em categorias normativas, como no colonialismo tradicional, suas expressões mais contemporâneas se dão de forma menos explícita, reforçando dinâmicas de poder sutis e muitas vezes invisíveis. Essas novas dinâmicas imperiais se complexificam no cenário da governança global, dificultando a identificação e a responsabilização de seus agentes.

Isto não significa que a imperialidade seja reproduzida exclusivamente pela governança global e que todas as nações oriundas da governança global sejam imperiais. Sugere, porém, que o imperialismo contemporâneo e seus múltiplos vetores de imperialidade não podem prescindir da captação das diferentes agendas, agências e espaços que sustentam múltiplos regimes da governança global em curso, neologismo que tem arquitetado o sistema internacional desde os anos 1990 (Ballestrin, 2017, p. 526).

No cenário econômico, em especial no contexto pós-1989, a governança global foi marcada pela desregulação dos mercados, pelo avanço do neoliberalismo e pela desvinculação entre capital produtivo e financeiro. A suposta contra-hegemonia exercida por países "emergentes", "em desenvolvimento" ou do Sul Global é, na realidade, moldada e permitida dentro dos limites da própria hegemonia. Diferentes formas de regionalismo, como áreas de livre comércio, blocos regionais, grupos econômicos e alianças políticas como os BRICS, consolidam estruturas organizacionais que combinam múltiplas escalas e zonas geográficas para viabilizar a globalização econômica neoliberal. No campo político, o cenário internacional não é formado apenas pelos Estados, mas também por diversos atores que atuam de forma transnacional, conectando o local e o global. A expansão do neoliberalismo a partir dos anos 1990 trouxe consigo a ideia de governança global, um modelo em que diferentes instituições e organizações ganham poder para influenciar decisões mundiais (Ballestrin, 2017, p. 526). Um exemplo disso é a chamada sociedade civil global, formada por ONGs, empresas e organismos internacionais, que passaram a desempenhar um papel relevante nesse sistema (Ballestrin, 2017, p. 526). No entanto, essa governança global tem características contraditórias: ao mesmo tempo em que promove liberdade econômica, não segue princípios

democráticos, concentrando poder em poucos agentes. Isso faz com que se torne um espaço onde a imperialidade e a colonialidade continuam operando (Ballestrin, 2017, p. 526).

Levando isso em consideração, podemos elucidar que a imperialidade presente na governança global se manifesta de diversas formas, indo além das ações militares tradicionais associadas ao imperialismo. Dessa forma, questões como democracia, direitos humanos, segurança, desenvolvimento, meio ambiente e cooperação internacional são, muitas vezes, instrumentalizadas para atender a interesses imperiais. Isso significa que, além das invasões e intervenções militares, a imperialidade também pode se expressar por meio de agendas pacíficas e colaborativas, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Logo, a impunidade diante de violações do direito internacional e dos direitos humanos reforça essa lógica, permitindo que certos países operem como impérios dentro dos limites do próprio sistema global de proteção. Um exemplo disso está na criação e no uso de rankings internacionais para medir democracia, transparência e corrupção, entre outros aspectos. Essas classificações funcionam como uma estratégia de hierarquização de países, assim como na colonialidade, estabelecendo padrões ideais de comportamento e reforçando desigualdades. Termos como “Estados falidos” ou “colapsados” são parte dessa lógica, criando categorias que justificam intervenções e reafirmam a posição de determinados países na ordem global (Ballestrin, 2017, p. 28).

Sendo assim, as práticas coloniais e imperiais contemporâneas não são sempre explícitas. Elas se desdobram em diferentes níveis, desde políticas locais até grandes acordos internacionais. Essa dinâmica envolve diversos atores- governos, organizações internacionais, empresas e instituições da sociedade civil -, que moldam e adaptam discursos e práticas conforme seus interesses. No entanto, isso não significa que todas as instituições internacionais estejam, necessariamente, a serviço do imperialismo e do colonialismo, mas que grande parte opera em concordância com essas estruturas. Abordaremos mais sobre isso no decorrer da dissertação.

2.2 Pobreza

Voltemos nosso olhar para a pobreza. Esta se consolidou como um fenômeno global, coexistindo com um modelo econômico baseado na intensa geração de riqueza. Esse contraste tem gerado um mal-estar dentro do sistema de governança global, resultando em esforços constantes para formular estratégias de combate à pobreza e no fortalecimento do papel de organismos multilaterais. Posto isso, é necessário que neste primeiro momento aprofundemos a noção de pobreza na sociedade moderna.

De acordo com Hulme (2014 apud Veloso, 2019, p. 7), as raízes do conceito de pobreza podem ser encontradas na análise histórica dos problemas sociais na Europa Ocidental, visto que o debate acerca desse assunto remonta os séculos XVI e XVII, quando questões teológicas do cristianismo começaram a moldar as políticas públicas, sobretudo no que tange às responsabilidades dos mais abastados em relação aos pobres. Nesse período, a Inglaterra introduziu as Leis dos Pobres, enquanto a França enfrentava desafios relacionados à indigência, estabelecendo um cenário em que a pobreza passou a ser tratada não apenas como uma questão moral, mas também como um problema de ordem política e social.

A literatura especializada costuma apresentar três principais abordagens sobre a noção de pobreza. A primeira possui enfoque unidimensional, ou seja, ideia de subsistência/monetária. Aqui a pobreza é definida a partir da insuficiência de condições materiais para garantir a integridade física dos indivíduos, sendo assim a perspectiva monetária é utilizada para definir e medir a pobreza com base na renda e no consumo per capita das famílias. Nesse contexto, a pobreza é analisada a partir de circunstâncias individuais e comportamentais, de modo que são considerados pobres aqueles que não atingem um nível de renda considerado suficiente para satisfazer suas necessidades de sobrevivência, nível este que é determinado pela linha de pobreza. Contudo, embora haja uma facilidade de compreensão e mensuração nessa abordagem, ela é limitada, ao ponto que não consegue identificar as causas e circunstâncias da pobreza (Pizzio, 2010, p. 96; Velloso, 2019, p. 9).

No que diz respeito à linha de pobreza, o Banco Mundial propôs um conjunto de indicadores para estabelecer uma fronteira entre pobres e não pobres, conhecida como “linha de pobreza”, a qual tornou-se um método amplamente utilizado. A definição metodológica dessas linhas de pobreza varia conforme a abordagem adotada para mensurar o fenômeno, sendo elas as medidas absolutas e relativas. A primeira está diretamente relacionada à sobrevivência física, considerando a insuficiência de recursos para atender às necessidades básicas como alimentação, moradia e vestuário, mas não leva em consideração as especificidades das pessoas, como idade, saúde, condição de emprego, tamanho da família ou variações geográficas e culturais. Já a segunda, refere-se ao padrão de vida predominante na sociedade, aqui leva-se em conta a posição de um indivíduo ou família na distribuição de renda ou consumo dentro de um determinado contexto socioeconômico (Pizzio, 2010, p. 98; Velloso, 2019, p. 10).

Nesse sentido, a objetividade das linhas de pobreza, especialmente quando se trata de definir quem será incluído ou excluído das políticas públicas de transferência de renda,

torna-se um tema complexo. Todavia, devido à sua natureza mensurável, a linha monetária de pobreza continua sendo a mais utilizada para identificar o público-alvo e estabelecer valores nas políticas de proteção social, como as transferências de renda (Velloso, 2019, p. 10). Além disso, a linha da pobreza é frequentemente empregada como um indicador para as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 - Erradicação da Pobreza -, sendo um dos principais indicadores na agenda global da ONU sobre o combate à pobreza, como veremos no próximo capítulo. Essa definição, portanto, não é neutra. Ao adotar a linha monetária de pobreza como principal critério de mensuração, o Banco Mundial e a ONU não apenas descrevem a pobreza, mas produzem um modo específico de enxergá-la e governá-la. No caso brasileiro, essa lógica se materializa na definição do público-alvo de programas como o Bolsa Família e outras políticas de transferência de renda, cujos critérios de elegibilidade são diretamente influenciados por parâmetros internacionais. Assim, a pobreza passa a ser reconhecida institucionalmente apenas quando é mensurável, quantificável e compatível com indicadores globais, o que exclui dimensões históricas, raciais e territoriais que estruturam a pobreza no país. O uso de métricas globais, portanto, não apenas orienta as políticas públicas nacionais, mas também condiciona o que pode ou não ser reconhecido como pobreza pelo Estado, evidenciando a atuação das organizações internacionais como vetores da colonialidade do saber e da governança.

A segunda abordagem diz respeito ao enfoque multidimensional voltado para a ideia de necessidades básicas. Nas décadas de 1970 e 1980, a perspectiva das necessidades básicas ganhou destaque, em contraposição à ênfase excessiva no crescimento econômico como motor do desenvolvimento e da erradicação da pobreza nos países em desenvolvimento. Sendo assim, as críticas ao enfoque unidimensional resultaram em criações de abordagens mais amplas, de modo que a perspectiva de necessidades básicas expande o conceito de subsistência ao considerar os meios mínimos necessários para a sobrevivência coletiva e não apenas individual. De forma geral, essa abordagem sustenta que o objetivo central do desenvolvimento deve ser a satisfação das necessidades humanas fundamentais, defendendo que os pobres não carecem apenas de renda, mas também de bens e serviços essenciais que permitam uma vida digna, logo, a ausência dessas necessidades representa uma forma de privação, o que se aproxima da teoria das capacidades de Amartya Sen. Todavia, apesar de representar uma mudança significativa em relação à primeira abordagem, essa abordagem ainda mantém o foco nos mínimos sociais necessários para distinguir pobres de não pobres, aproximando-se da vertente materialista da pobreza, de modo que não é suficiente para

promover o desenvolvimento pleno das pessoas enquanto cidadãos (Pizzio, 2010, p. 96; Velloso, 2019, p. 10).

Por fim, há o enfoque multidimensional direcionado para as capacidades do economista Amartya Sen. Segundo ele, embora essa abordagem não negue o fato de que uma renda insuficiente seja uma das principais causas da pobreza, pois a falta de recursos financeiros pode limitar severamente as oportunidades e capacidades de um indivíduo, ela considera que a pobreza não deve ser definida pela perspectiva monetária, mas sim compreendida como a privação de capacidades básicas, visto que existem múltiplas influências sobre essa privação que vão além da renda, como o contexto social, geográfico e demográfico, que afeta comunidades, famílias e indivíduos de maneiras distintas (Sen, 2002, p. 101). Podemos citar a questão da idade em que crianças e idosos possuem necessidades específicas que podem demandar mais recursos para alcançar níveis similares de bem-estar; da mesma maneira que papéis sociais e culturais, como as responsabilidades maternas e as obrigações familiares determinadas por normas sociais, influenciam o acesso e a distribuição dos recursos dentro dos lares. A localização geográfica também entra nessa lista, pois indivíduos que vivem em regiões propensas a desastres naturais, altos índices de violência ou infraestrutura precária enfrentam barreiras adicionais para o desenvolvimento de suas capacidades, ou também a presença de doenças endêmicas, as quais podem limitar significativamente o impacto da renda na qualidade de vida.

Ainda em concordância com Sen (2002, p. 104), embora seja fundamental distinguir conceitualmente a pobreza como privação de capacidades da pobreza como insuficiência monetária, ambas estão conectadas. A renda desempenha um papel central na obtenção de capacidades, ao mesmo tempo em que maiores capacidades tendem a ampliar o potencial produtivo de um indivíduo, aumentando sua possibilidade de gerar renda. Dessa forma, a relação entre capacidades e renda não se estabelece de maneira unidimensional, mas sim em um ciclo no qual o fortalecimento das capacidades pode impulsionar o poder de geração de rendas, contribuindo para a superação da pobreza monetária. Esse aspecto é particularmente relevante para as estratégias de erradicação da pobreza, uma vez que investimentos em educação básica e saúde, por exemplo, não apenas melhoram diretamente a qualidade de vida, mas também aumentam as oportunidades de inserção produtiva. Nessa perspectiva, portanto, a expansão das capacidades visa não apenas fortalecer a dignidade e a autonomia dos indivíduos, mas também, de maneira indireta, contribuir para o crescimento econômico e a redução das privações humanas.

Em linhas gerais, podemos dizer que os diferentes métodos de mensuração da pobreza influenciam diretamente as políticas públicas, uma vez que definem os critérios para identificar a população-alvo, prever custos e avaliar impactos. Laderchi et al. (2003 apud Veloso, 2019, p. 7) apontam que se a pobreza for compreendida estritamente como privação de renda, a tendência será priorizar políticas voltadas ao aumento do poder aquisitivo da população. Por outro lado, se a pobreza for analisada sob um prisma mais amplo, incluindo restrições ao acesso à serviços essenciais, as intervenções tenderão a focar na expansão e melhoria desses serviços. No entanto, qualquer que seja a abordagem teórica adotada, a construção de indicadores tende a reduzir e objetivar o fenômeno, criando representações que podem ser contrapostas por outras perspectivas. Nesse sentido, a teoria da pobreza muitas vezes é reduzida a um papel meramente metodológico, sem considerar suas implicações teóricas e sociais mais amplas. Como destaca Pizzio (2010, p. 101) "os índices de pobreza se transformaram em medições instrumentais de carência", sendo, por um lado, simplificações excessivas da complexidade social e, por outro, abstratos demais para captar as dinâmicas da vida cotidiana. Dessa forma, o desafio epistemológico consiste em avaliar até que ponto as formulações teóricas e metodológicas nos ajudam a compreender a pobreza como um fenômeno social que se manifesta nas dinâmicas de classe, raça, gênero e região, visto que essas formulações muitas vezes são pautadas nas lógicas coloniais de saber e poder que visam reproduzir seus ideais para a permanência das dinâmicas capitalistas.

A partir dessa contextualização, as três abordagens não são suficientes para garantir uma redução significativa da pobreza, visto que ela, como fenômeno social, se mantém por meio de mecanismos estruturais, como a concentração de renda, falta de oportunidades e desigualdades de poder (Pizzio, 2010, p. 100), fatores que foram e são ainda mais internalizados por conta da colonialidade e suas imposições de modelos econômicos e sociais que privilegiam determinados grupos em detrimento de outros. Em outras palavras, ninguém é pobre porque quer ou porque suas capacidades não são desenvolvidas o suficiente para proporcionar a mobilidade social. Essas abordagens não visam a quebra hegemônica, mas sim atuam dentro do próprio sistema, logo corroboram para a constante manutenção das estruturas sociais que aprisionam os indivíduos de tal forma que não lhes permite a superação da pobreza. Essa limitação se expressa de forma particularmente evidente tanto nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) quanto nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que, embora apresentem avanços discursivos importantes, mantêm uma mesma racionalidade de governo da pobreza. Como falaremos nos próximos capítulos, desde os ODM, a pobreza é tratada como um problema global passível de ser resolvido por meio de

metas quantificáveis, indicadores padronizados e intervenções focalizadas, lógica que se aprofunda na Agenda 2030. Ao priorizar a mensuração, a comparabilidade e a eficiência, essas agendas deslocam o debate das causas estruturais da pobreza - como a concentração de renda, o racismo estrutural e a dependência econômica - para soluções tecnocráticas e administráveis, compatíveis com a manutenção do sistema capitalista global. No contexto brasileiro, essa racionalidade se materializa na formulação de políticas públicas orientadas pela mitigação da pobreza, e não por sua superação estrutural. Programas de transferência de renda, estratégias de inclusão produtiva e ações focalizadas tornam-se instrumentos de gestão da pobreza, alinhados aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, mas insuficientes para romper com as hierarquias históricas que produzem e reproduzem a pobreza. Assim, os ODM e os ODS operam como tecnologias de governança global, que reorganizam a ação estatal ao mesmo tempo em que reafirmam os limites do enfrentamento da pobreza dentro da ordem moderno-colonial.

Além disso, outro ponto de debate a ser destacado diz respeito ao espaço em que a pobreza é definido, surgindo, assim, a indagação de até que ponto uma mesma definição e forma de mensuração podem ser aplicadas de forma universal a diferentes sociedades, visto cada uma delas possui suas especificidades sociais, culturais e econômicas. Uma abordagem eficaz em determinado contexto não se transforma automaticamente na única solução, replicável e adequada a outro. Sendo assim, o enfrentamento da pobreza exige a consideração de múltiplas variáveis e a adaptação das estratégias e políticas públicas às peculiaridades de cada realidade. Os ODS, nesse sentido, tornam-se uma meta inatingível (Velloso, 2019, p. 8).

Agora, afunilando para as características da pobreza no capitalismo periférico, vamos abordar a questão da marginalidade. Segundo Pizzio (2010, p. 102), a marginalidade não deve ser compreendida como apenas como uma forma de exclusão social, mas sim como um processo específico de incorporação ao sistema capitalista periférico, visto que as formações para tal carregam em sua estrutura um contingente populacional marginal, resultante da superabundância de mão de obra. Nesse sentido, a marginalidade não é um fenômeno isolado ou circunstancial, mas sim um elemento estrutural do modo de produção capitalista, operando dentro de uma lógica de participação-exclusão. Por consequência, o desenvolvimento econômico nas formações subdesenvolvidas é excludente por natureza, gerando um contingente de trabalhadores que, apesar de ofertarem sua força de trabalho, não necessariamente são absorvidos pelo mercado. No entanto, essa visão fica ainda mais clara ao relacionar com a colonialidade, pois esta evidencia como a posição subalterna dos países periféricos no sistema-mundo capitalista não é um mero reflexo econômico, mas sim um

projeto historicamente constituído, no qual hierarquias raciais e epistemológicas determinam quem participa plenamente do desenvolvimento e quem permanece na condição de marginalidade estrutural. Assim, a pobreza e a marginalidade na periferia capitalista devem ser compreendidas não apenas como consequência de fatores econômicos internos, mas como continuidade das dinâmicas coloniais que perpetuam a exploração e a exclusão de populações racializadas e historicamente subalternizadas.

Além disso, Pizzio (2010, p. 103) cita Paoli (1974), que identificou que “o ‘marginal’ vem ao mundo como um tipo humano cujo papel é de ‘sobra’ em relação às estruturas fundamentais da sociedade em que se insere – no caso, as formações capitalistas periféricas”. Ainda mais, Paoli também argumenta que a posição marginal dos trabalhadores não assalariados, muitas vezes referidos de maneira pejorativa como ‘maloqueiros’, evidencia a segmentação social e a exclusão dentro da estrutura capitalista. Essa marginalização não é meramente econômica, mas também simbólica, refletindo-se na maneira como esses indivíduos são socialmente percebidos e classificados, reproduzindo lógicas coloniais.

Para complementar, Foracchi (1982 apud Pizzio, 2010, p. 102) considera a marginalidade representada por aspectos econômicos (fatores de produção) e também pela dimensão política, caracterizada pelas relações de dependência entre os países centrais e periféricos. Para o autor, as populações marginalizadas não são completamente excluídas da economia capitalista, mas sim integradas de forma precária e intermitente, dependendo das exigências do mercado. Foracchi também amplia essa noção ao afirmar que a marginalidade ocorre tanto nos setores dominantes quanto nos setores marginalizados. Isso sugere que mesmo dentro das elites há formas de participação condicionada, como nas relações de dependência internacional, em que as burguesias periféricas estão subordinadas às lógicas do capitalismo global. Nesse sentido, a marginalidade não é apenas um problema dos trabalhadores precarizados, mas um fenômeno estrutural que atravessa toda a dinâmica econômica e política do capitalismo periférico, reforçando as hierarquias globais e os mecanismos da colonialidade.

Essa argumentação leva à reflexão sobre a chamada "inclusão precária", conceito que Martins (2003 apud Pizzio, 2010, p. 104) desenvolve para descrever a forma pela qual indivíduos marginalizados são incorporados ao sistema capitalista sem que isso signifique uma melhoria real de suas condições de vida. Para ele, o capitalismo não opera por exclusão total, mas sim por mecanismos que incluem de maneira degradante e insuficiente, mantendo um contingente expressivo da população em uma posição de vulnerabilidade e instabilidade.

Depois dessa contextualização acerca de teorias, conceitos e tipos de mensuração da pobreza, vem à mente a seguinte questão: o que causa a pobreza?

De acordo com Alves e Siqueira (2018, p. 26), a pobreza não pode ser definida como um resquício das sociedades pré-capitalistas ou um produto de um desenvolvimento insuficiente. Pelo contrário, ela é um resultado necessário do próprio funcionamento do capitalismo e da sociedade moderna. Nesse sentido, a colonialidade sustenta essa dinâmica, pois ao considerarmos a pobreza como resultado da divisão social em classes e da distribuição desigual da riqueza socialmente produzida no sistema capitalista, produto da divisão social e geográfica do trabalho, determinados grupos são relegados a posições sociais subalternas que refletem e reproduzem as desigualdades presentes nos âmbitos social, político, econômico e cultural. Paralelamente, esse mesmo grupo, cujo o qual é a maioria da sociedade e que é responsável pela produção dessa riqueza, vê-se cada vez mais empobrecida e ficando com uma parcela ínfima em relação ao total que produziram. Sendo assim, a pobreza não é um fenômeno residual ou passageiro do capitalismo, mas uma condição estrutural, diretamente resultante de seu próprio desenvolvimento. A erradicação da pobreza, como parte das promessas do capitalismo, jamais ocorrerá enquanto o sistema persistir.

Todavia, ao se considerar as causas da pobreza, diferentes abordagens tendem a surgir. Sob a influência de correntes positivistas e funcionalistas, que concebem a pobreza como uma “disfunção” ou “desajuste”, muitas vezes ela é tratada como algo inerente ao comportamento ou à condição dos indivíduos. Neste contexto, a pobreza é muitas vezes atribuída a escolhas pessoais, como se fosse uma “opção” ou falha de caráter. Essa visão é amplamente difundida em livros de autoajuda que utilizam-se de frases como “só é pobre quem quer”, que sugerem que o indivíduo, através de suas escolhas, motivação e capacidades, pode superar sua condição de pobreza. Essas narrativas enfatizam que a pobreza é algo que pode ser controlado mentalmente e individualmente (Alves, Siqueira, 2018, p. 27). Além disso, a ideia de que “há trabalho para todos, basta querer” reforça uma visão individualista e meritocrática, que desconsidera as condições estruturais que limitam as oportunidades de muitos.

Outro ponto de vista compreende a pobreza como uma espécie de “patologia” ou “desajuste” social, ou seja, como um distúrbio dentro de um sistema social que deveria ser estável e harmonioso. Assim, a pobreza precisa ser “curada”, com o indivíduo sendo “refuncionalizado” ou “integrado” de volta à sociedade, seja por meio da educação, da inclusão social ou da adaptação a novas normas. A ideia de “patologia” associa a pobreza a uma condição anômala, que precisa ser restaurada à normalidade, de modo que propõem-se

soluções como programas de inclusão, educação, saúde, ou, em casos extremos, a criminalização e repressão dos “desajustados” (Alves; Siqueira, 2018, p. 27).

Além disso, a teoria do “Capital Humano” propõe que a pobreza seja resultado da falta de capacitação do indivíduo, particularmente no campo da educação. Essa visão distorce a realidade ao tratar a educação como a solução de todos os problemas sociais, colocando a responsabilidade pela pobreza nas mãos do sujeito que não se capacita adequadamente. Nessa lógica, a educação torna-se uma ferramenta para transformar o indivíduo em um “capital humano”, pronto para atender as demandas do mercado de trabalho, sem questionar as condições estruturais que tornam esse mercado excludente. Logo, a relação entre educação e pobreza, nessa ótica, é vista como uma correção das deficiências do indivíduo, e não como uma solução para as desigualdades impostas pelo sistema capitalista (Alves; Siqueira, 2018, p. 27).

Dessa forma, a concepção da pobreza como uma “patologia”, “desajuste” ou falha individual obscurece as causas estruturais da desigualdade, desviando o foco das transformações necessárias na sociedade e no sistema de produção, e colocando a responsabilidade pela superação da pobreza nas mãos dos próprios indivíduos, em detrimento de uma mudança sistemática nas condições sociais e econômicas.

2.3 Desigualdades

As pesquisas recentes sobre desigualdades sociais contemporâneas têm evidenciado não apenas a força e a transversalidade desses fenômenos, mas também a diversidade de domínios em que se manifestam e suas conexões com diferentes dimensões da vida social. Tais estudos ressaltam ainda a complexidade das causas das desigualdades e a multiplicidade de seus impactos, muitos deles socialmente relevantes. Nesse debate, tem se tornado cada vez mais evidente o papel das interdependências globais na conformação das desigualdades contemporâneas, exigindo abordagens analíticas que considerem a articulação entre escalas locais, nacionais e internacionais (Costa, 2012, p. 9). Partindo dessa perspectiva, este trabalho sustenta que pobreza e desigualdade não são sinônimos, mas estruturas que se sobrepõem e se reforçam. Além disso, argumenta-se que a compreensão das desigualdades sociais exige a consideração do papel das organizações e discursos internacionais na sua produção e reprodução.

Dentro das ciências sociais, a desigualdade tornou-se um tema central, sendo abordada com diferentes perspectivas ao longo da história, em consonância com os interesses políticos e analíticos de quem a define. Podemos exemplificar isso trazendo a visão das abordagens

neoclássicas do final do século XX, a qual ganhou destaque, principalmente, no campo da economia e em organismos internacionais como as agências de desenvolvimento da ONU e o Banco Mundial. Nesses espaços, foi consolidada uma definição específica de desigualdade que ainda exerce forte influência nas políticas públicas e internacionais. Segundo essa perspectiva, as desigualdades sociais são compreendidas como diferenças individuais nas chances de acesso e posse de bens socialmente valorizados. Dessa forma, a renda passou a ser a principal referência para a análise da desigualdade, sendo constantemente mensurada pelo índice de Gini e utilizada para comparações entre indivíduos dentro de um mesmo país (Costa, 2019, p. 53). Embora essa definição facilite comparações e medições objetivas, ela reduz a desigualdade a uma dimensão estritamente econômica, obscurecendo fatores estruturais que atravessam as relações sociais. Essa redução não é neutra: ela permite que as desigualdades sejam tratadas como problemas técnicos de gestão, e não como expressões históricas de relações de poder. As limitações dessa abordagem econômica tornam-se evidentes quando se observam quatro dimensões fundamentais negligenciadas por esse modelo: desigualdades de quê, entre quem, quando e onde (Costa, 2019, p. 53). Essas questões ampliam o campo analítico ao deslocar a desigualdade de uma condição meramente distributiva para uma estrutura social complexa, historicamente construída e politicamente sustentada.

O primeiro ponto reforça que o foco exclusivo das desigualdades de oportunidades ou de chances partem da premissa liberal de que as posições sociais nas sociedades modernas refletem o esforço individual. Logo, nessa lógica, se todos têm acesso às mesmas oportunidades, então as diferenças nas condições de vida seriam resultado direto da dedicação e empenho pessoal. Todavia, essa visão tem sido criticada por negligenciar o papel das adscrições sociais - como gênero, raça e etnia - na determinação das possibilidades de mobilidade social, inclusive em sociedades de democracias liberais consolidadas (Costa, 2019, p. 56). Na América Latina, por exemplo, as adscrições diversas são amplamente relevantes, visto que, como abordamos no capítulo anterior, as categorizações raciais advindas do período colonial para controlar e dominar as populações, ainda influenciam as posições que os indivíduos ocupam nas hierarquias socioeconômicas.

Nesse sentido, para evitar a reprodução colonial e liberal meritocrática, segundo Costa (2019, p. 56), pesquisas recentes têm focado no estudo das desigualdades de posição ou resultado, em vez das desigualdades de oportunidades, indo além das desigualdades econômicas. Essas, apesar de fundamentais para compreender disparidades nas condições de vida, pois determinam acesso à moradia, saúde, lazer e expectativa de vida, não são

suficientes para entender toda a complexidade das desigualdades, de modo que tem que se aliar a outras duas dimensões - muitas vezes negligenciadas: assimetrias de poder e socioecológicas.

As assimetrias de poder vão além das desigualdades socioeconômicas, dizem respeito às diferenças na capacidade de influenciar decisões que afetam trajetórias individuais e coletivas, refletindo-se, ainda, na distribuição desigual de direitos civis, políticos e sociais e no acesso à proteção social.

Sociedades que dispõem de um estado de bem-estar forte e amplo, capaz de oferecer bons serviços públicos de educação, saúde ou transporte, contribuem enormemente para diminuir o impacto das desigualdades socioeconômicas sobre as condições de vida existentes. Isto é, ainda que tenham nível de renda distintos, cidadãos de uma sociedade com um estado de bem-estar consolidado podem ter condições de vida similares (Kreckel, 2004; Therborn, 2013). Em contraste, os Estados que investem pouco em políticas sociais ou concentram suas políticas nas transferências de renda para os pobres contribuem pouco para reduzir as disparidades entre as condições concretas de vida de seus cidadãos (Lavinias, 2013) (COSTA, 2019, p. 57).

Já as desigualdades socioecológicas referem-se às diferenças no acesso a bens ambientais essenciais, como água potável e ar limpo, bem como à capacidade de se proteger contra riscos ambientais, sejam desastres naturais ou impactos da ação humana (poluição e contaminação). Dessa forma, como esses bens são mercantilizados e os riscos ambientais podem ser externalizados, sua distribuição desigual não é resultado apenas de fatores geográficos, mas também de estruturas sociais e econômicas que perpetuam desigualdades. Logo, a forma como a natureza é apropriada, representada e transformada socialmente é um fator central na reprodução das desigualdades sociais (Costa, 2019, p. 57).

A dimensão “desigualdade entre quem” é frequentemente analisada a partir das desigualdades categoriais, que se estruturam em torno de classificações sociais como raça, gênero, classe, nacionalidade e etnia. Segundo Tilly (2005 apud Costa, 2012, p. 12), as categorias sociais, embora sempre impliquem diferenças, só produzem desigualdade sob determinadas condições históricas e institucionais. A formação dessas desigualdades ocorre por meio de processos como a imposição de categorias, a negociação de fronteiras sociais e a transferência dessas classificações entre contextos distintos. Apesar de sua relevância, essa abordagem tende a simplificar a complexidade das categorias sociais ao tratá-las como binárias e relativamente estáveis. Pesquisas recentes têm demonstrado que, entre e dentro dessas categorias, existem gradações fundamentais que influenciam o acesso a direitos, ao

Estado de bem-estar e às oportunidades sociais (Costa, 2019, p. 58). Além disso, as categorias sociais se transformam historicamente, o que exige análises que considerem sua mutabilidade e seu vínculo com projetos políticos específicos, como o nacionalismo e a colonialidade.

Ainda em conformidade com Costa (2019, p. 59), para a terceira classificação de desigualdade - desigualdade quando - podemos observar que os economistas geralmente analisam esse tema a partir de uma perspectiva sincrônica e contemporânea, sem considerar que as estruturas sociais vigentes refletem processos históricos de longa-duração. No entanto, desde a influente contribuição de Tilly, muitos estudos passaram a ampliar o recorte temporal dessas análises, buscando compreender a constituição histórica das estruturas de desigualdade que persistem. No contexto latino-americano, por exemplo, essa abordagem tem sido essencial para reconstruir os nexos entre as desigualdades contemporâneas e os processos históricos que moldaram a região, como o colonialismo (interno e externo), a escravidão e a difusão do racismo científico.

Uma teoria relevante sobre isso é a ideia de regimes de desigualdade, a qual contribui para essa análise ao identificar diferentes formas de organização das hierarquias sociais ao longo do tempo, combinando lógicas de estratificação, discursos legitimadores, estruturas institucionais e padrões de convivência cotidiana (Costa, 2019, p. 60). A transição entre esses regimes não elimina as desigualdades, mas as ressignifica, adaptando-as às novas exigências do sistema moderno-colonial.

Empiricamente, essa abordagem foi aplicada ao estudo das desigualdades que afetam afrodescendentes na América Latina. Nesse caso, identificamos quatro regimes de desigualdade: escravidão (até o século XIX), nacionalismo racista (do final do século XIX até as primeiras décadas do século XX), nacionalismo mestiço (dos anos 1930 aos anos 1980) e regime multicultural (neo)liberal (a partir dos anos 1980) (COSTA, 2019, p. 60).

Nesse sentido, a transição entre esses regimes não significa a erradicação das desigualdades preexistentes, mas sim sua ressignificação. Por exemplo, discursos racistas da época da escravidão foram reforçados no final do século XIX pelo racismo científico e, mesmo durante o nacionalismo mestiço, que exaltava a miscigenação, persistiram sob novas roupagens. No contexto atual, marcado por políticas compensatórias, esses discursos continuam a operar, agora enfatizando diferenças culturais em vez de inferioridade biológica (Costa, 2019, p. 61).

Por fim, a classificação da desigualdade em termos de “onde” ela se manifesta tem sido respondida por pesquisas que ultrapassam a análise tradicional restrita ao âmbito

nacional. Abordagens mais recentes ampliaram esse escopo para capturar as interdependências transnacionais e globais que moldam as estruturas contemporâneas de desigualdade. Essas pesquisas partem do reconhecimento de que os processos sociais, econômicos e políticos que produzem desigualdades não se encerram nas fronteiras dos Estados nacionais, mas operam em múltiplas escalas interligadas.

Nesse sentido, as desigualdades globais podem ser compreendidas a partir de três perspectivas principais. A primeira diz respeito à presença crescente, nos contextos locais e nacionais, de efeitos das relações sociais globais e de suas assimetrias. A segunda refere-se às desigualdades entre países, que emergem da forma como essas relações se estabelecem e se transformam em um mundo globalizado. A terceira perspectiva, por sua vez, considera desigualdades estruturadas em escala planetária, que atravessam toda a sociedade humana dentro de um contexto de interdependências sociais globalizadas (Costa, 2012, p. 9). Essa abordagem permite compreender a desigualdade como um fenômeno multiescalar, que conecta dinâmicas locais a estruturas globais de poder.

A compreensão das desigualdades sociais no mundo contemporâneo exige, portanto, a identificação dos principais mecanismos que as sustentam. Esses mecanismos incluem: (i) o distanciamento, típico de contextos competitivos como os mercados, nos quais a desigualdade surge de processos de concorrência; (ii) a exclusão, decorrente de restrições seletivas ao acesso a recursos e oportunidades; (iii) a hierarquização, que se expressa na institucionalização de posições de superioridade e inferioridade; e (iv) a exploração, caracterizada pela apropriação assimétrica dos bens e valores produzidos por outros. Em contrapartida, os mecanismos de redução das desigualdades envolvem a convergência, a inclusão, a compressão das hierarquias e a redistribuição por meio de políticas fiscais progressivas e programas de bem-estar social. Dessa forma, as desigualdades não são naturais, mas historicamente produzidas e institucionalmente reproduzidas, tanto no plano nacional quanto no internacional (Therborn, 2006 apud Costa, 2012, p. 12).

Seguindo essa linha de análise multiescalar, Milanovic (2007 apud Costa, 2012, p. 15) propõe três conceitos fundamentais para examinar as desigualdades econômicas globais: a desigualdade internacional não ponderada, a desigualdade internacional ponderada pelo volume populacional dos países e a desigualdade global. Os dois primeiros conceitos referem-se às desigualdades entre países e baseiam-se em estatísticas nacionais, enquanto o terceiro se refere às disparidades entre indivíduos em escala mundial, utilizando dados provenientes de inquéritos diretos com as populações. Essa tipologia é relevante por evidenciar que a forma de mensurar a desigualdade altera substantivamente a interpretação de

sua magnitude e de suas causas, reforçando a necessidade de análises que articulem diferentes escalas.

Sob uma perspectiva complementar, Korzeniewicz e Moran (2009 apud Costa, 2012, p. 18) analisam como, nos últimos séculos, emergiram duas estruturas sociais predominantes no sistema mundial: países com equilíbrios de baixa desigualdade, geralmente associados a maiores níveis de desenvolvimento, e países com equilíbrios de alta desigualdade, que englobam a maioria dos países periféricos. Essas estruturas não são isoladas, mas interdependentes, e produzem relações desiguais persistentes entre si. Nesse contexto, mecanismos como a cidadania nacional operam como formas de exclusão seletiva, tornando-se critérios centrais para a distribuição desigual de oportunidades e recursos em escala global. Assim, mesmo com a intensificação da globalização, as fronteiras nacionais continuam a desempenhar um papel decisivo na reprodução das desigualdades.

Além disso, o debate sobre desigualdades também se estende às crenças sociais que legitimam e naturalizam essas disparidades. Dorling (2010 apud Costa, 2012, p. 22) argumenta que, nas últimas décadas, disseminaram-se valores que sustentam a persistência e o agravamento das desigualdades, tais como o elitismo, a exclusão, o preconceito, a avidez e o desespero. Esses valores foram reforçados, em parte, pela expansão educacional nos países centrais ao longo do século XX, que, embora tenha ampliado o acesso ao conhecimento, também fortaleceu mecanismos de estratificação social, como rankings, hierarquias e critérios meritocráticos, legitimando a competição como princípio organizador da vida social.

Com o fortalecimento dessas crenças, a exclusão social passou a ser associada à pobreza relativa, caracterizada pela dificuldade de acesso a condições de vida consideradas socialmente normais em diversas esferas, como trabalho, consumo, educação e cidadania. A crença na inevitabilidade dessas desigualdades contribui para sua perpetuação, ao culpabilizar os indivíduos pobres por sua condição e naturalizar os privilégios dos mais ricos. Nesse processo, antigas formas de discriminação, como o racismo e o sexismo, são reatualizadas, ao mesmo tempo em que novas formas de exclusão emergem, intensificando a polarização social, a xenofobia e a segregação.

Por fim, a centralidade da competição e do consumo nas sociedades contemporâneas aprofunda o sentimento de insegurança e desesperança social. O crescimento das desigualdades, aliado à incerteza em relação ao futuro, tem contribuído para o aumento de doenças mentais e para a fragilização dos laços sociais. Nesse contexto, a colonialidade, articulada à imperialidade, manifesta-se na capacidade contínua dos países centrais de exercer influência política, econômica e cultural sobre as nações periféricas, perpetuando hierarquias

históricas de poder. Assim, as desigualdades globais não são apenas consequências do modelo econômico vigente, mas expressões duradouras das estruturas coloniais que organizam o sistema internacional.

2.4 Raça no Brasil

Racismo? No Brasil? Quem foi que disse? Isso é coisa de americano. Aqui não tem diferença porque todo mundo é brasileiro acima de tudo, graças a Deus. Preto aqui é bem tratado, tem o mesmo direito que a gente tem. Tanto é que, quando se esforça, ele sobe na vida como qualquer um. Conheço um que é médico; educadíssimo, culto, elegante e com umas feições tão finas... Nem parece preto (Gonzalez, 1984, p. 226).

Já dizia Abdias Nascimento (1978, p. 48): “sem o escravo a estrutura econômica do país jamais teria existido.” O africano escravizado desempenhou um papel central na construção das bases da sociedade colonial brasileira, mesmo ao custo de sua desumanização e ruptura de sua identidade. Seu trabalho, paradoxalmente, simbolizava a espinha dorsal daquela colônia, enquanto sua própria espinha era brutalmente quebrada pela opressão e pela exploração. Foi ele quem plantou, alimentou e colheu a riqueza material do país, riqueza esta destinada exclusivamente ao usufruto da elite branca. Nas plantações de cana-de-açúcar e café, na mineração e nas cidades, o africano era as mãos e os pés das classes dominantes, que se recusavam a realizar qualquer trabalho braças, considerado degradante. Enquanto isso, a ocupação nobre das elites - latifundiários, comerciantes e sacerdotes católicos - resumia-se a exercer a indolência, perpetuar a ignorância e o preconceito, e entregar-se à luxúria. (Nascimento, 1978, p. 49) Essa dinâmica não apenas consolidava o abismo social, mas também perpetuava uma ordem de poder fundada na exploração do corpo negro e na negação de sua humanidade, transformando-o em algo sub-humano, em objeto.

Em relação a essa questão da desumanização e objetificação, não podemos deixar de elucidar acerca da posição da mulher negra perante à sociedade brasileira. Segundo Nascimento (1978, p. 61), o Brasil, ao herdar de Portugal a estrutura patriarcal de organização familiar, impôs à mulher negra um peso desproporcional. Essa estrutura é um sistema social e familiar que privilegia o poder masculino em praticamente todas as esferas da vida, incluindo a política, a economia e as relações familiares. No contexto colonial brasileiro, essa estrutura foi adaptada e reforçada pela escravidão e pelo racismo, consolidando um modelo de sociedade em que o homem branco ocupava o topo da hierarquia, seguido pela mulher branca em uma posição subordinada, enquanto negros e indígenas eram relegados aos níveis mais baixos, com a mulher negra situada no ponto mais vulnerável dessa escala. Logo, durante o

período escravocrata, a mulher negra foi objetificada, marcada pela desumanização e pela vulnerabilidade à violência sexual, enquanto sua existência era reduzida ao status de objeto de exploração e prazer para os colonizadores.

Contudo, assim como as demais estruturas coloniais, isso não se exauriu na colonização. Em uma sociedade onde o racismo e o sexismo se entrelaçam, a mulher negra segue enfrentando múltiplas formas de opressão, agravadas pela pobreza, pela falta de acesso a direitos básicos e pelo desamparo institucional. Essa herança cruel, fruto da lógica colonial, reflete a persistência da colonialidade do poder, ser, saber e de gênero. O corpo da mulher negra continua sendo hiper-sexualizado e desumanizado, enquanto suas demandas por justiça e dignidade são frequentemente silenciadas.

Nesse sentido, Lélia Gonzalez (1986, p. 226) argumenta que a cultura brasileira carrega - de forma consciente ou não - marcas profundas da africanidade, ainda que frequentemente busque encobri-las. Nesse processo, o papel da mulher negra é atravessado por mecanismos simultâneos de rejeição e integração, como consequência das dinâmicas de consciência e memória elencadas por Gonzalez. De acordo com ela, a consciência representa o desconhecimento, o encobrimento e até mesmo a alienação, sendo o espaço onde o discurso dominante se impõe e define o que é considerado verdade. Por outro lado, a memória opera como um “não-saber que conhece”, um registro de experiências e histórias que não foram oficialmente escritas, mas que persistem como uma forma de resistência. Assim, enquanto a consciência tenta apagar as narrativas e identidades negras, a memória se manifesta nos deslizos desse discurso hegemônico, evidenciando a presença histórica da população negra, mesmo diante das tentativas de apagamento.

Levando isso em consideração, vale analisar a dupla consciência exposta por Mignolo como uma exemplificação no cenário brasileiro. Como salientamos no tópico anterior, a América Latina foi moldada como uma extensão da Europa. Contudo, as elites chamadas “criollas” buscavam se desvincular do passado colonial para se afirmarem independentes das metrópoles europeias. Paradoxalmente, essas mesmas elites almejavam alcançar a modernidade europeia, reproduzindo costumes, hábitos, visões de mundo e projetos de civilização e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, no Brasil, para os *criollos* era crucial estabelecer uma distinção marcante em relação aos povos ameríndios e afrodescendentes, posicionando-se como legítimos herdeiros da identidade europeia e fomentando projetos para a criação da identidade brasileira à figura da Europa e visando o progresso do país (Miguel, 2020, p. 5). Para isso, as elites do período acreditavam que era necessário 'corrigir' a suposta 'mancha social' (racial) do país. Nesse contexto, desde o final

do século XIX, foi incentivado o projeto de branqueamento, que via a miscigenação como uma ferramenta para alcançar uma população mais próxima dos padrões europeus e reforçando a dupla consciência brasileira.

O Brasil pós-colonial, portanto, é tomado por teorias científicas que dão continuidade às ideologias pregadas na colonização, traduzindo-se em racismo científico e pautado na colonialidade do saber, de modo que corroboram com a lógica racista hierarquizadora e são a base para a construção identitária do país. Em 1859, com a publicação do livro *A origem das espécies*, do ovacionado cientista Charles Darwin, surgiu uma ramificação da teoria darwinista, a corrente do darwinismo social, de modo que “raça” se expandiu de seu cunho biológico para o social (Barros II, Rodrigues, 2019, p. 303). Schwarcz (1993, p. 60) elenca três proposições básicas dos autores de raça da época: 1. as diferenças entre as raças seriam fixas e intransponíveis; 2. o vínculo entre as características físicas e morais permitiria a divisão racial cultural no mundo e, 3. o comportamento do indivíduo seria determinado pelas características do grupo racial ao qual ele pertence.

Além disso, o darwinismo social se dividiu em duas vertentes: a primeira, influenciada pelo viés mais pessimista do darwinismo sustentava que a mistura de raças impossibilitava qualquer avanço em direção à civilização, condenando o Brasil à degeneração. Em contrapartida, a perspectiva mais otimista argumentava que a miscigenação poderia ser a chave para o progresso, apostando, no entanto, no branqueamento da população como caminho para alcançá-lo. (Barros II, Rodrigues, 2019, p. 304).

A teoria da mestiçagem e do branqueamento parte de uma combinação de pressupostos racistas (existência de diferenças étnicas inatas) e evolucionistas (lei da concorrência vital e do predomínio do mais apto). Prevê que o elemento branco seria vitorioso na ‘luta entre as raças’, devido à superioridade evolutiva, que garante seu predomínio no cruzamento. Prevê assim, o total branqueamento da população brasileira em três ou quatro séculos (ROCHA, 2006, p. 216).

Essas concepções raciais validaram a classificação racial, traduzindo em um ideal político que buscava a submissão e até mesmo a eliminação das chamadas raças inferiores, materializado, também, pela prática da eugenia, ou "ciência da boa geração". O britânico Francis Galton (1822-1911), considerado o criador e maior defensor dessa teoria, propunha intervenções na reprodução humana para melhorar a "qualidade" genética da população. A partir da década de 1880, a eugenia consolidou-se como um movimento científico e social influente, com diferentes objetivos. Como ciência, visava compreender melhor as leis da hereditariedade e aplicá-las para garantir nascimentos considerados desejáveis e controlados.

No campo social, buscava estimular casamentos entre grupos "superiores" e evitar uniões que fossem vistas como prejudiciais à sociedade (Schwarcz, 1993, p. 60).

Para esse projeto de branqueamento, foi-se promovido a imigração europeia - brancos- sob o argumento de que os trabalhadores negros eram incapazes, pouco qualificados e semi-cristianizados. Com isso, acreditava-se que os negros deveriam ser relegados a posições de subemprego, desempenhando trabalhos braçais e mal remunerados, enquanto italianos, alemães, espanhóis e portugueses seriam trazidos para ocupar funções consideradas mais qualificadas e intelectuais. Contudo, respaldada pela ciência da época, a imigração europeia era vista não apenas como uma solução para fornecer uma mão de obra considerada superior, mas também como um meio de introduzir a pureza e a nobreza racial, assim como valores e identidades culturais ocidentais. Esses elementos eram vistos pelas elites brasileiras como essenciais para que o país pudesse se alinhar ao ideal de desenvolvimento e modernidade (Oliveira, 2019, p. 32).

A civilização era a tônica, a partir da segunda metade do século. O Brasil buscava civilizar-se, ou pelo menos, mostrar-se civilizado aos olhos do mundo. Para tanto, novas leis inibiam qualquer sinal de barbárie ou baderna, uma vez que a ordenação era entendida como condição máxima para se atingir o progresso desejado. As grandes cidades eram redesenhadas, eliminando-se as ruas e casas insalubres, expulsando a população mais pobre para áreas periféricas. Embriaguez, prostituição, arruaças de qualquer tipo eram punidas com prisão e, não raro, com a expulsão do infrator para regiões longínquas, como os seringais do Acre ou fazendas do Amazonas, onde cumpriam pena de trabalhos forçados, uma outra forma de escravidão para aqueles cujos pais e avós haviam festejado a Lei Áurea (Rocha, 2006, p. 211).

Em relação aos imigrantes portugueses, vale fazermos uma ressalva. A história do Brasil reflete especificidades únicas em relação ao restante do continente, pois, desde o século XVII, a colonização portuguesa estabeleceu uma relação de poder complexa, marcada por características de colonizador e colonizado ao mesmo tempo. Essa dualidade decorreu da posição inferior de Portugal frente às grandes potências da época, como França e Inglaterra (Ballestrin, 2013 p. 111).

Tendo isso em vista, é importante destacarmos que o colonialismo português foi estruturado conforme os padrões impostos pela Inglaterra, devido à posição semiperiférica de Portugal perante o sistema capitalista mundial. Essa condição o aproximava de uma espécie de “colônia informal inglesa”, resultado de um desequilíbrio entre colonialismo e capitalismo, com uma prevalência do primeiro em detrimento do segundo. A subalternidade do

colonialismo português tornou-se evidente desde o século XVII, quando a história de sua expansão passou a ser narrada em inglês, e não mais em português, fenômeno que perdurou até a transição do século XIX para o XX (Miguel, 2020, p. 5).

Essa complexidade da dinâmica de poder portuguesa, juntamente à longa duração da relação colonial e aliada à natureza conservadora e oligárquica da independência do Brasil em comparação com outros países latino-americanos, contribuiu para a ambivalência das identidades brasileiras. O português, que ocupava o papel de “outro” ao ser subordinado aos britânicos, também buscava afirmar sua posição como colonizador perante o “outro” brasileiro. Nesse cenário, Portugal enfrentava o desafio de delimitar as margens da alteridade na construção das identidades envolvidas (Miguel, 2020, p. 5).

À luz desse fato, o poder de atração das propostas imigrantistas no Brasil foi tão significativo que, ao final do século XIX, a preocupação com o futuro dos ex-escravos e pobres livres foi praticamente eclipsada pelo debate sobre o “imigrante ideal” ou o tipo racial mais apropriado para “purificar a raça brasileira” e, finalmente, construir uma identidade nacional. Entre as diferentes nacionalidades, os germânicos e saxões eram vistos como estando no topo da escala evolutiva, enquanto os povos latinos (língua) ocupavam a base. Dentro do grupo latino, os portugueses eram classificados como os mais atrasados. Esse sentimento de oposição ao elemento colonizador português ganhou força sob a forma de análises pseudocientíficas, promovidas por intelectuais como Sílvio Romero e amplamente disseminadas pela imprensa brasileira da época. As ideias de Romero sintetizavam essa visão depreciativa “como povo de origem latina, os portugueses estão incapacitados para a civilização, embora em menor grau que negros e indígenas. Os colonizadores trouxeram ao Brasil os males crônicos das raças atrasadas, desprovidas do impulso inventivo dos germânicos e saxões” (Rocha, 2006, p. 210).

Ao apresentar essa contextualização sobre os portugueses, nosso intuito é facilitar a visualização de como as estruturas coloniais permeavam até as relações entre os próprios dominadores. O Brasil, formado não apenas pelos povos do país europeu inferiorizado, mas também pelos negros e indígenas, revela que as relações de poder não se limitavam a uma simples divisão entre colonizadores e colonizados. Essas dinâmicas eram mais complexas, afetando, inclusive, as interações entre diferentes grupos de colonizadores, como os portugueses e os imigrantes europeus, que ocupavam posições mais elevadas na hierarquia racial. A divisão racial e geográfica não se restringia à dicotomia entre colonizados, relegados à periferia e colonizadores, estabelecidos no centro. Ao contrário, as estruturas de hierarquização criaram relações multifacetadas, que se refletiram tanto nas políticas internas

quanto externas dos países. No caso do Brasil, essas divisões se materializavam em práticas e em decisões que perpetuavam as desigualdades, impactando as relações entre as diferentes etnias e nacionalidades, bem como influenciando os debates e ações nas esferas internacionais, especialmente no que se refere à imigração, ao desenvolvimento e à configuração das identidades nacionais.

Ainda na linha de identidade, não podemos deixar de observar a dinâmica referente à identificação individual de cada brasileiro frente à sua concepção racial. No contexto de miscigenação do Brasil, ninguém é totalmente branco ou totalmente preto. Entre os marcadores “branco” e “preto”, há uma extensa gama de terminologias para tentar ao máximo embranquecer o indivíduo e inibir a possibilidade de assimilação com os negros, seu passado e as consequências de ser negro. Rocha (2006, p. 218) ainda ressalta que a crença na superioridade europeia alimenta, entre os brasileiros, o esforço de destacar vínculos com ascendentes estrangeiros (ideais), como italianos, franceses, ingleses, alemães e espanhóis. E na falta do sobrenome, buscam a todo custo um elemento físico, como olhos claros, para se aproximar do ideal e se distanciar de qualquer possibilidade de evidência que o “empurre” para as profundezas da escala social. Essa tentativa, aliada a um tom de pele mais claro, frequentemente facilita o acesso a melhores oportunidades profissionais, pessoais e familiares. E como última tentativa, quando tal associação não é possível, muitos recorrem à identificação com a figura idealizada do indígena - não o indígena real, mas o mito que o retrata como corajoso e heroico, servindo como um símbolo de dignidade e bravura no imaginário nacional.

É bem verdade que, segundo a lógica do ideal de ‘branqueamento’, meta característica da elite dominante que se estende a todas as camadas sociais o fato de ter ancestrais indígenas é, em princípio, menos vergonhoso do que parentes negros. Além do mais, na compreensão geral, o passado do escravo é uma herança que se atribui muito mais aos africanos e seus descendentes do que a índios e caboclos. Em regra geral, este passado escravo de grandes sofrimentos e humilhações sempre foi coisa de se guardar em silêncio (GANDON, 1997, p. 149 apud ROCHA, 2006, p. 214).

Uma das bases do racismo estrutural no Brasil é a crença de que o valor de uma pessoa está diretamente relacionado à cor da pele: quanto mais clara, maior a percepção de inteligência, beleza, competência e confiabilidade. Essa lógica racial favorece aqueles de pele clara e com sobrenomes estrangeiros, exceto os portugueses, muitas vezes associados à herança colonial. Como resultado, pessoas com essas características encontram mais oportunidades de trabalho e alcançam maior reconhecimento social, perpetuando as

desigualdades raciais no país (Rocha, 2006, p. 217). Posto isso, ao exaltarem a herança indígena, os brasileiros buscavam se diferenciar tanto dos portugueses e outros estrangeiros, que não compartilhavam esse ancestral idealizado, quanto dos negros, por estes terem ligação com a escravidão e submissão e serem frequentemente alvos de estereótipos que os vinculavam à marginalidade e à criminalidade, ideias também enraizadas no imaginário coletivo.

Nessa linha de raciocínio, Sueli Carneiro (2011, p. 58) expõe que a ausência de uma identidade racial clara ou a confusão sobre pertencimento racial são frequentemente naturalizadas no país, como se fossem uma característica inata da sociedade brasileira. No entanto, essa indefinição não é um fenômeno espontâneo, mas sim um resultado histórico e socialmente construído, imposto pelo mito da democracia racial e pelo projeto de embranquecimento. Para ir além na argumentação, a autora compara essa realidade com o contexto dos Estados Unidos, onde a identidade racial foi rigidamente definida por critérios como a "one-drop rule", segundo a qual qualquer ascendência negra tornava o indivíduo negro, independentemente da cor da pele. No Brasil, o processo foi o oposto: a presença de traços brancos, mesmo que mínimos, passou a ser considerada um passaporte para a branquitude. Essa dinâmica foi imposta desde a escravidão, quando negros de pele clara eram utilizados como referência de um ideal estético superior, enquanto os de pele retinta eram ensinados a buscar mecanismos de embranquecimento.

A partir desse sistema, a miscigenação foi transformada em um instrumento de negação da identidade negra, funcionando como um meio de ascensão social, de modo que indivíduos com traços fenotípicos mais próximos do padrão europeu passaram a se identificar como pardos ou brancos, negando suas origens negras em troca de maior aceitação social, conforme falado acima. Carneiro (2011, p. 59) enfatiza que essa lógica criou um "acordo tácito" na sociedade brasileira, no qual todos fingem acreditar na fluidez racial como um dado natural, quando, na realidade, essa fluidez opera como um mecanismo de exclusão racial. O embranquecimento, nesse contexto, não é apenas uma questão de aparência, mas uma estratégia socialmente incentivada para escapar do estigma da negritude. Isso reflete a estrutura racial brasileira, onde a ascensão social ainda está atrelada à proximidade com a branquitude, e a negritude, por sua vez, continua a ser associada à marginalização e à subalternidade.

Além disso, Carneiro (2011, p. 60) aponta que, apesar dessa estrutura persistente, o censo da época (2010-2011) demonstrou um aumento na proporção de pessoas que se autodeclararam pretas, brancas ou indígenas, enquanto a categoria "pardo" tem diminuído. Esse

movimento pode indicar uma mudança no reconhecimento e na afirmação das identidades raciais, sugerindo que a população brasileira está começando a questionar a indefinição racial como um mecanismo de invisibilização da negritude. Para Carneiro, essa mudança pode ser um sinal de que o Brasil está saindo da "zona cinzenta" da mestiçagem e enfrentando o que Hélio Santos chama de "a dor da cor" - o reconhecimento da racialização da sociedade e das desigualdades estruturais que dela decorrem.

Quanto à representação social dos grupos racializados no Brasil, podemos estabelecer aqui que há uma hierarquia na forma como diferentes identidades são retratadas. Conforme já dissemos anteriormente, racismo opera aprisionando os indivíduos não brancos em imagens fixas e estereotipadas, enquanto permite que os brancos sejam representados em sua diversidade. No campo da publicidade, por exemplo, isso pode se manifestar na inclusão simbólica e superficial de pessoas negras ou asiáticas em meio a um grupo majoritariamente branco, o que serve para cumprir um papel de aparente diversidade sem, de fato, questionar a hegemonia racial branca. Essa prática reforça a ideia de que negros e asiáticos são homogêneos e intercambiáveis, enquanto os brancos são retratados como indivíduos singulares, com complexidade e múltiplas variações fenotípicas. Dessa forma, a branquitude, segundo Carneiro (2011, p. 66), é representada como diversa e multifacetada, abrangendo diferentes tonalidades de pele e traços físicos dentro de um espectro que ainda os mantém na categoria de "brancos". Por outro lado, a negritude é constantemente sujeita a questionamentos e deslocamentos, especialmente em um contexto histórico que promoveu a miscigenação como estratégia de apagamento da identidade negra. A autora ressalta que a variedade cromática dentro das famílias negras, resultado da miscigenação forçada durante a escravidão e depois dela, tem sido usada para enfraquecer a construção de uma identidade negra coletiva. Esse deslocamento se manifesta na multiplicidade de classificações de cor utilizadas no Brasil e, mais recentemente, no debate sobre a política de cotas, onde a diversidade fenotípica dos negros é mobilizada para deslegitimar ações afirmativas.

Dessa forma, essas análises desvelam a colonialidade presente na construção das identidades raciais no Brasil. O país, ao contrário do que se orgulha em afirmar, não é racialmente indefinido, mas sim estruturado em um projeto de apagamento da negritude em favor da branquitude. A fluidez racial, nesse sentido, não é um sinal de progresso ou de harmonia racial, mas uma ferramenta de exclusão que perpetua a desigualdade. O aumento do reconhecimento da identidade negra, evidenciado pelo Censo, pode, portanto, representar um passo importante para romper com essa estrutura e para que a sociedade brasileira enfrente, de maneira mais honesta, as desigualdades raciais históricas que a constituem.

Seguindo à diante e retomando a questão da mestiçagem, não podemos deixar de comentar sobre o grande mito que corre até os dias atuais: o mito da democracia racial. Com o grande interesse em se construir uma identidade nacional brasileira no final do século XIX e durante o século XX, intelectuais como Silvo Romero, Euclides da Cunha, Alberto Torres, Manoel Bomfim, Nina Rodrigues, João Batista Lacerda, Edgar Roquete Pinto, Oliveira Viana, Gilberto Freyre etc. debatiam acerca de como transformar a pluralidade racial e cultural do país em uma única coletividade, uma única nação, um único povo. Segundo Munanga (2019, p. 66), “todos, salvo algumas exceções, tinham algo em comum: influenciados pelo determinismo biológico do fim do século XIX e início deste, eles acreditavam na inferioridade das raças não brancas, sobretudo a negra, e na degenerescência do mestiço”.

Ainda de acordo com o autor (Munanga, 2019, p. 100), a partir de 1930, o Brasil passou por mudanças importantes, buscando novos rumos políticos e sociais. Com a Revolução de 1930 e a chegada de Getúlio Vargas ao poder, o país começou a se afastar do modelo oligárquico da República Velha, focando em industrialização, urbanização e políticas voltadas ao desenvolvimento social, como a ampliação dos direitos trabalhistas. Foi também um momento de revisão de ideias: as teorias raciológicas do século XIX, que tentavam justificar a hierarquia entre raças e promover o branqueamento da população, começaram a perder espaço, consideradas ultrapassadas frente às novas abordagens científicas e culturais. A partir desse momento, o discurso oficial passou a celebrar a mestiçagem como elemento central da identidade nacional, ainda que de forma ambígua e muitas vezes contraditória, pois as estruturas de desigualdade racial permaneciam enraizadas.

É nesse contexto que o sociólogo Gilberto Freyre ganha seu notável reconhecimento com seu livro *Casa Grande e Senzala*. O autor rompeu com o pensamento hegemônico de sua época, que via a mestiçagem como um fator de degeneração, e a ressignificou como um elemento enriquecedor da identidade nacional. Freyre destacou, na análise dos negros, indígenas e mestiços, pontos positivos que influenciavam a culinária, os costumes e as relações sociais brasileiras. Foi justamente essa visão que deu origem ao mito da democracia racial, a qual exaltava a ideia de convivência harmoniosa entre os diferentes grupos étnicos. Segundo esse mito, o Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, teria superado as barreiras e os preconceitos raciais por meio da mistura, criando um povo unificado e igualitário. Contudo, essa narrativa serviu para mascarar as profundas desigualdades e os mecanismos de exclusão que continuavam a afetar as comunidades negras e indígenas (Munanga, 2019, p.101). Além disso, Freyre também argumentava que a cultura luso-brasileira não apenas era miscigenada, mas rejeitava a ideia de pureza racial, um posicionamento que contrastava com

os regimes autoritários da época, como o nazismo na Alemanha e o fascismo na Itália, que exaltavam a pureza. Esse contexto político reforçou a construção do ideal de miscigenação como símbolo de um Brasil supostamente mais inclusivo. No entanto, como aponta Aguiar (2008, p. 117), essa narrativa ignorava que os ex-escravizados foram deixados à própria sorte após a abolição, sem qualquer suporte para sua reintegração social.

Ao encobrir os conflitos raciais, o mito da democracia racial não apenas desmobilizou a luta por direitos dessas populações, como também se apropriou de suas contribuições culturais, convertendo-as em símbolos nacionais dominados pelas elites. Dessa forma, as características culturais das comunidades subalternas foram expropriadas, impedindo que elas se reconhecessem plenamente em sua própria identidade e história (Munanga, 2019, p.101). Nesse sentido, esse processo reflete a colonialidade do saber e ser, visto que, ao mesmo tempo que desvaloriza os conhecimentos e modos de vida dos povos subalternizados, relega-os a posições marginais na estrutura social. Assim, o mito da democracia racial não apenas invisibiliza as desigualdades herdadas do colonialismo, mas também impede que os grupos historicamente oprimidos questionem e desconstruam as narrativas impostas pelo colonial.

Segundo Gonzalez (1984, p. 228) o mito da democracia racial no Brasil se estrutura e se atualiza por meio de representações simbólicas, especialmente no carnaval. Esse evento festivo opera como um rito em que a mulher negra é momentaneamente exaltada, ocupando o papel da "mulata", figura sensual e desejada, celebrada nos desfiles e nos holofotes da mídia nacional e internacional. Contudo, essa exaltação contrasta com a realidade cotidiana da mulher negra, que, fora desse contexto, é relegada a posições subalternas, frequentemente associadas ao trabalho doméstico. Essa dualidade, no entanto, não é acidental, mas sim uma expressão da violência simbólica imposta pelo mito da democracia racial, que oscila entre a adoração e a marginalização. A autora ainda argumenta que essa construção social tem raízes na herança escravocrata em que as mulheres negras eram não apenas exploradas economicamente, mas também sexualizadas e submetidas a relações de poder desiguais, de modo que gerou estereótipos de servidão e sensualidade. Dessa forma, no carnaval, a mulher negra é vista como objeto de desejo, exaltada pelo olhar masculino, mas, no cotidiano, é percebida como trabalhadora subalterna, sendo frequentemente alvo de discriminação racial e exclusão social.

Conforme Schwarcz (2012, p. 27), observamos que o racismo segue enraizado como uma realidade social, sustentado ou não por supostas justificativas biológicas. No Brasil, porém, ele adquire contornos próprios: a mestiçagem e o ideal de branqueamento criaram um racismo peculiar, que não se fixa rigidamente em raças, mas nas gradações de cor. Um

racismo que prefere se esconder nos espaços privados, enquanto proclama a universalidade das leis em público. Ao mesmo tempo, esse modelo perpetua desigualdades materiais, mascaradas por um discurso que celebra a diversidade cultural. Assim, o que se observa não são apenas corpos marcados com alvos pela aparência física, mas identidades atreladas a status e condições sociais. E é exatamente nesse jogo de aparência e posição que a colonialidade se esconde e se revela de maneira contundente: ao perpetuar hierarquias raciais e sociais oriundas do período colonial, ela transforma essas relações de poder em normas sutis e invisíveis. A cidadania, direitos e políticas públicas são formalmente garantidas, mas na realidade, estão condicionadas por uma matriz de colonialidade que limita o acesso pleno à vida digna, impondo barreiras de pobreza, violência e desigualdades econômicas. Assim, a colonialidade não é apenas um resquício do passado colonial, mas um sistema que organiza e sustenta o racismo à brasileira, transformando as desigualdades históricas em fundamentos contemporâneos. O que se revela, portanto, é um país onde o racismo não é apenas velado, mas também sutilmente legitimado.

2.5 Desigualdade racial e pobreza no Brasil contemporâneo

A primeira coisa que a gente percebe, nesse papo de racismo é que todo mundo acha que é natural. Que negro tem mais é que viver na miséria. Por que? Ora, porque ele tem umas qualidades que não estão com nada: irresponsabilidade, incapacidade intelectual, cianice, etc. e tal. Daí, é natural que seja perseguido pela polícia, pois não gosta de trabalho, sabe? Se não trabalha, é malandro e se é malandro é ladrão. Logo, tem que ser preso, naturalmente. Menor negro só pode ser pivete ou trombadinha (Gonzalez, 1979b), pois filho de peixe, peixinho é. Mulher negra, naturalmente, é cozinheira, faxineira, servente, trocadora de ônibus ou prostituta. Basta a gente ler jornal, ouvir rádio e ver televisão. Eles não querem nada. Portanto têm mais é que ser favelados (Gonzalez, 1984, p 226).

Considerando os contextos elencados anteriormente, diversos mecanismos são empregados para perpetuar essas estruturas, e um dos mais significativos é a própria noção de desenvolvimento promovida pela comunidade internacional e que foi citada algumas vezes durante o capítulo. Essa concepção serve como parâmetro para classificar como inferiores os países que não correspondem aos ideais eurocêntricos. O conceito de desenvolvimento ganhou força especialmente após a Segunda Guerra Mundial, com a criação de instituições influentes, como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial, que passaram a moldar a compreensão global sobre o tema. Esse conceito está intrinsecamente ligado à ideia de pobreza, que, segundo Barreto (2017, p. 29), perde suas múltiplas dimensões para assumir uma única definição: a monetária. Nesse processo, a pobreza passa a ser vista exclusivamente

como a falta de dinheiro e posses materiais, sendo reduzida à contraposição ao ideal de riqueza. A legitimação dessa visão pela ciência, por meio de critérios estatísticos, levou à categorização de pessoas, regiões e países com base no padrão econômico das nações industrializadas. Dessa forma, impulsionado pela lógica capitalista e pelo anseio de acumulação, o desenvolvimento tornou-se a resposta dominante à pobreza, sendo associado ao crescimento econômico e à industrialização. Dentro dessa perspectiva, a evolução econômica passou a ser o principal critério para determinar se um país é desenvolvido ou subdesenvolvido, orientando as políticas públicas a seguir um modelo de progresso pautado nessa visão.

Nessa linha, Pitombeira et al. (2020, p. 201) destacam a importância de reconhecer as dimensões sociais, econômicas e políticas que estruturam o sistema capitalista e reproduzem a pobreza, contrapondo-se à visão que foca exclusivamente nos indivíduos. No Brasil, historicamente, a pobreza foi tratada como uma responsabilidade pessoal daqueles que se encontravam nessa condição, sem o reconhecimento de sua dimensão estrutural. Até o início dos anos 1990, inexistiam políticas públicas concretas voltadas ao seu enfrentamento, e as populações em situação de pobreza eram frequentemente responsabilizadas pelo próprio destino e até mesmo pelo suposto atraso econômico do país. Podemos exemplificar esse raciocínio com um trecho de Domingues (2005, p. 17) em que cita George Andrews:

Se os negros fracassaram em sua ascensão na sociedade brasileira, isso foi por sua própria culpa, pois essa sociedade não reprimiu nem obstruiu de modo algum o seu progresso. A realidade continuada da pobreza e marginalização dos negros não era vista como uma refutação da idéia de democracia racial, mas sim como uma confirmação da preguiça, ignorância, estupidez, incapacidade etc., o que impedia os negros de aproveitar as oportunidades a eles oferecidas pela sociedade brasileira (...)."

Dessa forma, conforme mencionado anteriormente, as divisões raciais estão intrinsecamente ligadas às divisões de classe, uma vez que são “associadas à natureza dos papéis e lugares na nova estrutura global de controle do trabalho” (Quijano, 2005, p. 118). Nesse sentido, a racialização das relações de trabalho estruturou um sistema em que determinados grupos foram historicamente relegados a posições de menor prestígio, menores salários e maior precarização, perpetuando a pobreza como um fenômeno racializado. No contexto brasileiro, essa lógica se reflete na sobre-representação da população negra entre os mais pobres, pois mesmo após a abolição não houve oportunidades de inserção plena no mercado de trabalho (digno) e na sociedade como um todo.

A estigmatização da pobreza no Brasil pode ser analisada em paralelo ao racismo epistêmico que fundamentou tanto a sociedade brasileira quanto o sistema-mundo moderno ocidental. Ainda que os estigmas vinculados à população mais pobre tenham raízes na Antiguidade e na Idade Média - quando a pobreza era associada à resignação e ao sofrimento justificados por explicações divinas (Pitombeira et al., 2019, p. 205) -, essa lógica se aprofundou com a colonização, marcada por uma forte perspectiva evangelizadora de matriz católica. Nesse contexto, a Igreja Católica teve um papel central na construção da ideia de que a pobreza era uma condição resultante da vontade divina, reforçando sua valorização como sacrifício necessário para alcançar o reino dos Céus (Pitombeira et al., 2019, p. 205).

Além disso, na Idade Média, a população empobrecida também foi associada a características negativas, sendo considerada perigosa, violenta e suja, especialmente em razão da proliferação de epidemias na Europa (Pitombeira et al., 2019, p. 205). Com o crescimento populacional entre os séculos XII e XIV, os mais pobres passaram a ser vistos como ociosos e culpados por sua própria condição, ideia que se consolidou com a ascensão das primeiras estruturas capitalistas, que enfatizavam a responsabilidade individual pela posição socioeconômica (Pitombeira et al., 2019, p. 205).

Essas concepções foram transplantadas para o Brasil por meio da colonização e, posteriormente, da imigração europeia, contribuindo para a construção de um imaginário que associa a pobreza a uma suposta inferioridade moral e intelectual. No contexto brasileiro, esse estigma se articula fortemente com a questão racial, uma vez que a maioria da população pobre no país é composta por pessoas não brancas, enquanto as classes mais ricas são predominantemente brancas. Assim, o racismo e a desigualdade econômica se entrelaçam, perpetuando uma estrutura social excludente que naturaliza e reforça a marginalização da população negra e indígena.

Para Lelia Gonzalez (2020, p. 3), o privilégio racial é uma característica estrutural da sociedade brasileira, beneficiando historicamente a população branca às custas da exploração da população negra. Contudo, esse benefício não se restringe apenas à elite detentora dos meios de produção, mas também se estende a brancos de outras classes sociais, que colhem os dividendos do racismo. Nesse sentido, no acesso a posições de prestígio, seja material ou simbólico, a população negra enfrenta barreiras sistemáticas, mesmo quando possui qualificação equivalente à dos brancos. Esse padrão se repete em todos os setores da sociedade. Como consequência, a grande maioria da população negra se encontra marginalizada no mercado de trabalho, exposta ao desemprego e a ocupações precárias,

marcadas pela intermitência e pela falta de garantias, o que impacta diretamente suas condições de vida, restringindo o acesso à moradia digna, saúde e educação.

O contraste entre essa realidade e o suposto crescimento econômico do país revela as contradições do desenvolvimento brasileiro. Enquanto o chamado “milagre econômico” beneficiou apenas uma minoria e fortaleceu o capital estrangeiro, a desigualdade se aprofundou, ao ponto em que a luta pela sobrevivência impõe sacrifícios diários à população negra. Crianças são retiradas da escola para ajudar no sustento da família, muitas vezes submetidas a trabalho infantil, seja nas ruas, seja no campo. Para os jovens negros, a falta de oportunidades gera revolta diante de um sistema que perpetua a exclusão, reforçada por estereótipos racistas que os rotulam como intelectualmente incapazes, preguiçosos e irresponsáveis. Enquanto os homens negros são empurrados para a informalidade e a criminalização, as mulheres negras encontram poucas opções além do trabalho doméstico ou da exploração sexual, seja na prostituição explícita, seja na objetificação da “mulata” como símbolo exótico e comercializável (Gonzalez, 2020, p. 42).

O desemprego negro, no entanto, não é adequadamente registrado pelas estatísticas oficiais, mascarando a precariedade do trabalho exercido pela maioria da população afro-brasileira. Muitos trabalham apenas alguns meses por ano, sem qualquer garantia trabalhista. Aqueles que conseguem avançar nos estudos sentem de forma ainda mais intensa o peso da discriminação, pois percebem a ilusão da democracia racial e a incoerência entre a Constituição, que afirma a igualdade de todos os brasileiros, e a realidade de um mercado de trabalho que sistematicamente os exclui. Diante desse cenário, alguns assumem a luta e denunciam as injustiças; outros, na tentativa de ascensão social, recorrem à estratégia do embranquecimento, um reflexo da pressão para se adaptar aos padrões impostos pela elite branca (Gonzalez, 2020, p. 42).

A juventude negra sofre de forma ainda mais intensa as consequências desse sistema. Com mais da metade da população brasileira composta por jovens menores de 21 anos, e considerando que a maior parte dessa juventude é afro-brasileira, o impacto do desemprego é devastador. Atualmente, milhões de adolescentes e jovens vivem sem perspectivas, abandonados à própria sorte. Para muitos, o único futuro possível parece ser a marginalização ou a morte precoce. Os chamados “pivetes” ou “trombadinhas”, em sua maioria negros, são a face mais visível desse abandono social. Além disso, a juventude negra enfrenta discriminação não apenas no trabalho e na educação, mas também no lazer e na cultura. A repressão a jovens negros que frequentam clubes de música *black soul* ou a apropriação e comercialização da cultura negra em escolas de samba voltadas ao turismo são exemplos

claros de como o racismo estrutura todas as dimensões da vida social. Paradoxalmente, até mesmo setores progressistas tentam ditar quais manifestações culturais são legítimas para a população negra, reforçando a exclusão sob novas roupagens (Gonzalez, 2020, p. 41).

Carneiro (2011, p. 86) afirma que a negritude está inscrita no signo da morte no Brasil, como demonstram os dados sobre mortalidade, morbidade e expectativa de vida da população negra. A juventude negra, em particular, está estatisticamente super-representada entre as vítimas de homicídios, fenômeno que Carneiro associa à lógica do “deixar morrer” - uma forma de violência estrutural na qual o Estado se omite diante do extermínio dessa população. Além dos homicídios, a população negra enfrenta elevadas taxas de mortes evitáveis decorrentes da negligência estatal no acesso à saúde e a outros direitos básicos. Levando isso em consideração, pode-se dizer que um dos aspectos mais cruéis dessa realidade se manifesta na repressão policial sistemática contra a população negra. O desemprego, por exemplo, muitas vezes se traduz em criminalização: quando abordados, trabalhadores negros sem registro formal podem ser presos por vadiagem, submetidos à tortura e, em muitos casos, assassinados. No imaginário policial, “todo negro é um marginal até que se prove o contrário” – um estigma que não é acidental, mas parte de um consenso racial historicamente construído (Gonzalez, 2020, p. 41).

Para aprofundarmos esse ponto, vamos retomar a linha de raciocínio de que a escravidão criou e perpetuou justificativas para a agressão ser vista como natural, de forma que o sujeito inferior se submetesse ao superior. Esse sistema violento, além de estabelecer a hierarquia racial, consolidou um ciclo de pobreza estrutural que se perpetua até os dias atuais. Segundo Barbosa (2015, p. 188), desde o momento em que os traficantes encontravam os africanos utilizava-se a violência, mandando-os para navios em condições precárias e insalubres, sem a devida alimentação, nem mesmo a básica, com castigos físicos pelos mínimos atos, com a possibilidade do contágio de doenças e mortes durante o caminho. Assim, percebe-se que africanos não eram vistos como humanos, apenas como mercadorias e mão de obra, tanto que os corpos mortos eram jogados no mar como um objeto, como se não valessem nada. Com a chegada ao Novo Mundo, os navios negreiros eram conduzidos a diferentes portos e localidades na América, mas quase sempre os escravos tinham um destino em comum: os mercados, onde eram comercializados como mercadorias, rendendo altos lucros para o tráfico de escravos numa ordem econômica mundial (Barbosa, 2015, p. 189).

Dessa forma, podemos observar que toda a manutenção do processo escravista era pautada na violência, seja ela física, psicológica, cultural ou social, de forma legal e que fomentava a visão de negros subordinados e brancos como senhoris, estes últimos utilizando a

violência para demonstrar seu poder e controle sobre o outro. Para a permanência dessa relação, foram criadas diversas formas de tortura para coerção, punição e correção de atos e comportamentos. Esse modelo de dominação se perpetuou após a abolição da escravidão, refletindo na marginalização da população negra, que foi mantida em situação de vulnerabilidade, sem acesso à terra, à educação e a empregos dignos, consolidando um cenário de desigualdade socioeconômica que persiste até hoje (Barbosa, 2015, p. 190). Posto isso, segundo Anunciação (2020, p. 10), um dos principais mecanismos brasileiros que dissemina a lógica colonial para manutenção da hierarquia do poder é a violência policial, a qual é uma forma de racismo institucional legitimado pelos discursos de hierarquia e superioridade de homens brancos e disseminado no pensamento do resto da população. Essa estrutura reforça a marginalização da população negra, sobretudo da juventude negra periférica, mantendo-a aprisionada em um ciclo de exclusão e pobreza. Nesse contexto,

[...] a juventude negra é vista pela sociedade a partir da dicotomia que ora a enquadra como um “problema social”, isto é, um jovem infrator desviante das regras, normas e leis, ora o situa na categoria do “risco”, alguém que pode tornar-se infrator e desviante por ainda não ter o discernimento próprio do adulto para tomar as melhores decisões na condução de sua vida (Anunciação; Ferreira, 2014, p. 9).

Ainda em conformidade com a autora, a violência policial atua no psicológico da sociedade, tentando sempre reafirmar o lugar que os pretos merecem e devem ficar, através de abordagens nas ruas, imposição de medo, uso da violência como ameaça e a morte, de fato, caso ocorra o mínimo de movimento que eles consideram como reação. Essas ações ocorrem geralmente em pessoas negras que já se encontram em situação de vulnerabilidade social, sendo alvos devido a fatores como fenótipo, pertencimento territorial e condição econômica. A associação entre pobreza e criminalidade é reforçada pela mídia e pelo discurso dominante, que justificam a repressão e a falta de políticas públicas voltadas à inclusão e à equidade racial. Os agentes estatais de segurança pública, portanto, são vistos como a forma de obter a ordem social e a segurança da população, muitas vezes sendo chamados de “heróis”, vistos como uma figura protetora e firme. Entretanto, para aqueles que são alvos destas abordagens policiais em função do seu pertencimento racial, territorial e social, a imagem da polícia está relacionada com o medo, a violência e a morte. Diversos são os casos que o pensamento de que o homem branco é superior ao homem negro ocasionaram em mortes injustas e que não houveram a devida punição para o policial que cometeu o homicídio, principalmente contra a juventude negra.

Essa estrutura de violência racial, que remonta ao período colonial, se traduz na marginalização econômica da população negra, que tem menor acesso a oportunidades de ascensão social e melhores condições de vida. O racismo institucional opera não apenas na repressão policial, mas também na ausência de políticas públicas eficazes que combatam a desigualdade racial e promovam justiça social.

Além do banimento físico e social, Carneiro (2011, p. 87) enfatiza a exclusão educacional como um dos principais mecanismos de reprodução da desigualdade racial no Brasil. A educação, que deveria ser um ativo central para a mobilidade social, muitas vezes opera como um instrumento de aniquilamento da capacidade cognitiva e da confiança intelectual dos estudantes negros. Isso ocorre por meio de múltiplos processos: a desvalorização e invisibilização das contribuições do continente africano e da diáspora africana no currículo escolar; a imposição de um modelo cultural embranquecido como padrão de conhecimento legítimo; e a produção sistemática do fracasso e evasão escolar dos alunos negros. Para descrever esse fenômeno, Carneiro utiliza o conceito de "epistemicídio", que se refere ao apagamento sistemático dos saberes e da subjetividade negra dentro do ambiente educacional. Esse processo não apenas priva os negros do acesso ao conhecimento, mas também nega a eles a possibilidade de serem reconhecidos como sujeitos do conhecimento. Assim, a escola, ao invés de ser um espaço de emancipação, muitas vezes opera como um local de reprodução do racismo estrutural, consolidando as desigualdades e dificultando o rompimento com o ciclo de exclusão social. Dessa forma, a autora evidencia como o racismo não se manifesta apenas na exclusão econômica e política, mas também na construção simbólica do conhecimento e na forma como o Estado lida com a vida e a morte da população negra.

Após essa contextualização acerca da pobreza e raça no Brasil, iremos agora elencar alguns dados que possam corroborar com as informações trazidas no capítulo.

Como citado logo no início do capítulo, os dados do relatório Síntese de Indicadores Sociais referentes ao ano de 2022 produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023, p. 75) revelam que a pobreza no Brasil tem um recorte racial e de gênero enraizado de modo que, em 2022, pessoas pretas ou pardas representaram mais de 70% da população em situação de pobreza e extrema pobreza, evidenciando a permanência de desigualdades estruturais. Agora aprofundando mais essa questão, podemos trazer que a taxa de extrema pobreza entre essa população foi mais que o dobro da registrada entre brancos (7,7% contra 3,5%), enquanto a pobreza atingiu 40% dos pretos e pardos, em comparação com 21% dos brancos.

Outrossim, a situação se agrava ainda mais para as mulheres negras, que enfrentam uma dupla discriminação – racial e de gênero. Entre elas, 8% estavam em extrema pobreza e 41,3% em situação de pobreza, índices superiores à média da população negra em geral. O impacto da desigualdade é ainda mais severo para lares chefiados por mulheres negras sem cônjuge e com filhos menores de 14 anos, que apresentaram os maiores índices de vulnerabilidade social: 22,6% dos moradores estavam em extrema pobreza e impressionantes 72,2% viviam abaixo da linha da pobreza.

Adicionalmente, os dados também revelam como a desigualdade racial se manifesta no mercado de trabalho brasileiro, reforçando estruturas de colonialidade e perpetuando um padrão historicamente excludente. Apesar de a população preta e parda representar 54,2% das pessoas ocupadas - proporção semelhante à sua participação na força de trabalho total -, a segregação racial permanece evidente quando analisamos a distribuição das ocupações. A concentração da população negra em setores como Agropecuária (62,0%), Construção (65,1%) e Serviços Domésticos (66,4%) - atividades tradicionalmente precarizadas e com rendimentos inferiores à média - demonstra a permanência de um modelo colonial de organização social, no qual os corpos negros são destinados ao trabalho braçal e de baixa remuneração. Por outro lado, setores com rendimentos mais elevados, como os de Informação, Finanças, Administração Pública, Educação e Saúde, apresentam uma presença proporcionalmente maior de trabalhadores brancos. Outro ponto é que em 2022, trabalhadores brancos receberam, em média, 64,2% a mais do que trabalhadores negros (pretos e pardos), enquanto os homens tiveram rendimentos 27% superiores aos das mulheres. Esses padrões se mantiveram ao longo de toda a década analisada (2012-2022), demonstrando a rigidez da hierarquia racial e de gênero no país.

Além disso, esse relatório também evidenciou que a desigualdade de rendimentos no Brasil não se reduz apenas a diferenças salariais entre brancos e negros, mas se intensifica mesmo entre aqueles que possuem níveis equivalentes de instrução. A discrepância no rendimento-hora, especialmente entre trabalhadores com ensino superior completo – em que brancos ganham, em média, R\$ 35,30 por hora, enquanto negros recebem R\$ 25,70 – revela que a educação, ainda que seja frequentemente apresentada como caminho para a ascensão social, não elimina as barreiras raciais no mercado de trabalho. No Brasil, a remuneração inferior da população negra, mesmo quando comparada a pessoas brancas com a mesma escolaridade, reforça a ideia de que não é apenas a qualificação que determina os rendimentos, mas sim uma estrutura que mantém privilégios racializados e limita a mobilidade social da população negra. (IBGE, 2023, p. 25).

Ainda mais, a taxa de subutilização da força de trabalho foi significativamente maior entre mulheres e pessoas de cor ou raça preta ou parda. Enquanto 25,9% das mulheres e 24,6% da população preta ou parda estavam subutilizadas, os percentuais entre homens (16,8%) e pessoas brancas (16,2%) foram consideravelmente menores. Embora tenha havido uma redução geral na subutilização em comparação com 2021, as disparidades históricas permaneceram, evidenciando a maior vulnerabilidade desses grupos no mercado de trabalho. (IBGE, 2023, p. 31)

Em relação à educação básica, segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2024 realizado pela organização Todos Pela Educação (2024), entre 2013 e 2023, a taxa de matrícula de crianças de 0 a 3 anos na creche aumentou em todas as raças, mas ainda evidencia desigualdades no acesso. O percentual de crianças pretas matriculadas passou de 32% para 47%, enquanto entre as pardas a taxa subiu de 25% para 37%. Entre as crianças brancas, o crescimento foi de 31% para 43%, mantendo-se acima dos índices de pretos e pardos. Apesar desse avanço, a dificuldade de acesso continua sendo um fator relevante para a não matrícula, afetando de forma desigual cada grupo racial. Em 2023, essa dificuldade foi apontada como principal motivo da não matrícula por 23% das crianças pardas e 20% das pretas, enquanto entre as brancas essa taxa foi menor, atingindo 17%. Essa barreira inclui a distância da escola, a falta de vagas ou a recusa da matrícula devido à idade, demonstrando que o acesso à educação infantil ainda é mais restrito para crianças negras. No ensino médio, essa desigualdade se mantém. Em 2023, a taxa de conclusão até os 19 anos foi de 68% entre os jovens pretos e 66% entre os pardos, enquanto entre os brancos atingiu 78%, evidenciando uma vantagem significativa desse grupo.

No que tange a violência contra a população preta e pobre, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024 produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024), os dados de 2023 sobre a letalidade policial no Brasil evidenciam como a violência do Estado se manifesta de maneira racializada, afetando principalmente a população negra, que representa 82,7% das vítimas de intervenções policiais. Essa disparidade, no entanto, não pode ser analisada isoladamente da questão socioeconômica, visto que a pobreza e a vulnerabilidade social são fatores determinantes para a exposição desproporcional da população negra à violência do Estado, especialmente por meio da atuação policial em territórios marginalizados.

A relação entre raça, pobreza e violência estatal se torna evidente quando se considera que a taxa de mortalidade de pessoas negras em intervenções policiais é 289% superior à de pessoas brancas. Como citamos anteriormente, a concentração da população negra em áreas

periféricas, frequentemente marcadas pela precarização dos serviços públicos, pelo déficit de infraestrutura e pelo desemprego, aumenta a presença policial nesses territórios sob a justificativa do combate à criminalidade. No entanto, essa presença se traduz em abordagens mais agressivas e letais contra jovens negros e pobres, que são frequentemente vistos como suspeitos em função de estereótipos raciais e socioeconômicos. Além disso, os dados indicam que 71,7% das vítimas de letalidade policial são adolescentes e jovens de até 29 anos, sendo que a maior taxa de mortalidade se encontra na faixa de 18 a 24 anos, com 9,8 mortes por 100 mil habitantes (FBSP, 2024). Esse cenário reflete a falta de oportunidades educacionais e profissionais para a juventude negra e pobre, que enfrenta um sistema estruturalmente desigual desde a infância. A dificuldade de acesso à educação, evidenciada pelos menores índices de matrícula e conclusão escolar entre pretos e pardos, limita a mobilidade social e perpetua ciclos de pobreza que, por sua vez, aumentam a vulnerabilidade desses jovens à violência do Estado.

Ao mesmo tempo, a justificativa do uso da força policial como ferramenta de manutenção da ordem reforça a lógica da criminalização da pobreza e da negritude. O fato de que 13,8% de todas as mortes violentas intencionais em 2023 ocorreram em função de intervenções policiais demonstra o caráter letal dessas operações, que se concentram nos territórios mais pobres, onde a população negra é maioria (FBSP, 2024). Dessa forma, a violência policial não apenas reflete a desigualdade racial no Brasil, mas também a forma como o Estado gerencia a pobreza: não por meio de políticas de inclusão e assistência social, mas sim pelo extermínio de corpos negros, tratados como descartáveis dentro da estrutura social.

Por fim, não podemos deixar de expor os dados acerca da violência contra a mulher no Brasil, a qual foi evidenciada pelo aumento expressivo de registros em 2023 e não pode ser dissociada das estruturas de desigualdade que atravessam a sociedade, em especial a pobreza e a colonialidade. O perfil das vítimas reflete essas dinâmicas estruturais: as mulheres negras representam 66,9% das vítimas de violência letal e 63,6% das vítimas de feminicídio (FBSP, 2024), demonstrando como o racismo e a desigualdade socioeconômica amplificam a vulnerabilidade dessas mulheres à violência, uma vez que, conforme apontamos anteriormente, a colonialidade, enquanto sistema que perpetua hierarquias raciais, de gênero e classe, se manifesta na forma como as mulheres negras e pobres são historicamente desprotegidas pelo Estado e expostas a formas extremas de violência. A estrutura patriarcal colonial, que relegou mulheres negras à posição de mercadoria e exploração durante a escravidão, segue operando nas relações sociais contemporâneas. A ausência de políticas

públicas eficazes, a precarização do trabalho e a segregação territorial fazem com que essas mulheres estejam mais expostas a múltiplas violências, desde a doméstica até a letal.

Além disso, a correlação entre pobreza e violência também se evidencia na vulnerabilidade das meninas à violência sexual. Os dados mostram que 88,2% das vítimas de estupro são meninas, sendo que 52,2% são negras e 61,6% têm no máximo 13 anos. A maioria desses crimes ocorre dentro de casa (61,7%) e é cometida por familiares ou conhecidos (84,7%), revelando como a precarização econômica e a dependência financeira dificultam a denúncia e a proteção dessas vítimas (FBSP, 2024). A pobreza impõe barreiras ao acesso à justiça, à autonomia econômica e à educação, mantendo essas meninas e mulheres em ciclos contínuos de violência e subjugação.

Dessa forma, o aumento dos registros de feminicídio, agressões domésticas e estupros em 2023 reforça que a violência contra a mulher não é apenas um problema individual ou familiar, mas um fenômeno estrutural sustentado por relações de poder que encontram suas raízes na colonialidade e na desigualdade socioeconômica. O Estado, ao negligenciar políticas de proteção e combate à violência, perpetua uma lógica em que corpos negros e pobres continuam sendo alvos preferenciais da violência, tanto dentro quanto fora de casa.

No capítulo 3, aprofundaremos a análise ao apresentar outros dados que extrapolam a dimensão da renda, contemplando aspectos estruturais e sociais que também contribuem para a reprodução das desigualdades. Para não esgotar o tema neste momento, finalizamos esta discussão aqui, permitindo que, nos próximos capítulos, possamos examinar com mais profundidade as políticas públicas e suas implicações na mitigação ou perpetuação dessas disparidades e a relação destas com as Organizações Internacionais e ODM e ODS.

3. DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Neste capítulo será abordada a conexão entre a permanência dos discursos e estruturas coloniais, ou seja, a colonialidade, com a criação de agendas globais, aqui em especial as agendas de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável, que impactam as políticas sociais brasileiras voltadas para a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades raciais negras. Para isso, faremos uma revisão bibliográfica acerca da formação desses conceitos,

3.1 Governança global e racismo

À vista do elucidado no capítulo anterior, não podemos deixar de abordar sobre o conceito que percorre pelas entranhas das agendas multilaterais: a governança global.

Com o fim da Guerra Fria, abriu-se espaço para a ampliação das discussões sobre cooperação internacional em torno dos chamados “problemas globais”, cuja natureza ultrapassa as fronteiras e as capacidades individuais dos Estados nacionais. Nesse contexto, a governança global passou a ser concebida como um mecanismo central para lidar com desafios associados à crescente interdependência política, econômica e social do sistema internacional, em um cenário marcado pelo declínio da ordem bipolar e pela complexificação das relações de poder. (Lavall; Olsson, 2019, p. 54)

O conceito de governança foi definido pela Comissão de Governança Global das Nações Unidas, no documento “Nossa Comunidade Global” (tradução nossa), como “um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser empreendidas” (CGG, 1995). Embora historicamente associado às relações entre governos, o próprio relatório destaca que, no plano global, a governança envolve uma multiplicidade de atores, incluindo organizações internacionais, organizações não governamentais, sociedade civil, corporações transnacionais e o mercado financeiro global. Dessa forma, a governança global caracteriza-se pela coordenação de ações e pela produção de normas, regras e práticas mesmo na ausência de autoridade legal coercitiva ou de poder de polícia.

Segundo as autoras Gonçalves e Inoue (2017, p. 29), a consolidação desse conceito ocorre em paralelo à intensificação da globalização econômica e à difusão do paradigma neoliberal a partir da década de 1980. Nesse contexto, a governança global passa a incorporar princípios associados à eficiência, à gestão, à responsabilização (accountability) e à racionalidade econômica, fortemente influenciados pela literatura da chamada “boa governança”, difundida por instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário

Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa abordagem tende a deslocar o foco da ação estatal para arranjos mais flexíveis, redes de atores e mecanismos de mercado, apresentando-se como uma alternativa mais eficiente às formas tradicionais de regulação pública.

A noção de governança global encontra-se, portanto, estreitamente vinculada à atuação das organizações internacionais, que desempenham papel central não apenas na articulação de agendas e na mediação de interesses, mas também na definição de marcos normativos que orientam políticas públicas nacionais. Ao promover padrões, indicadores e “boas práticas”, essas instituições contribuem para a difusão de uma racionalidade normativa que associa desenvolvimento, estabilidade e progresso à adoção de reformas institucionais compatíveis com o ideário neoliberal, frequentemente apresentadas como técnicas e politicamente neutras. (Lavall; Olsson, 2019, p. 55)

Do ponto de vista de seu propósito normativo, a governança global remete à tentativa de enfrentar e gerir problemas coletivos decorrentes dos desafios contemporâneos, cuja complexidade e interdependência excedem as capacidades individuais dos Estados nacionais. Contudo, esse processo não é isento de disputas nem de assimetrias de poder. A produção e a difusão de normas globais ocorrem em um contexto marcado por hierarquias históricas e por relações desiguais entre Estados e demais atores, nas quais a lógica neoliberal tende a moldar os termos do debate e os limites do que é considerado politicamente viável. Assim, a governança global pode ser compreendida como um processo dinâmico e contestado, no qual cooperação e conflito coexistem, e que a gestão de problemas comuns se articula a uma arquitetura normativa que, ao mesmo tempo em que amplia espaços de participação e coordenação, reforça determinadas racionalidades econômicas e institucionais próprias da ordem global contemporânea. (Gonçalves; Inoue, 2017, p. 36)

Indo além, segundo Gonçalves e Inoue (2017, p. 50), a governança global não pode ser compreendida nem como um mero instrumento neoliberal de privatização dos espaços decisórios, nem como um processo harmonioso baseado em consenso pleno entre atores que compartilham objetivos comuns. Trata-se, antes, de um campo marcado por disputas, assimetrias e negociações contínuas. As relações de poder que estruturam a governança global são múltiplas, dinâmicas e relacionais, manifestando-se não apenas nas interações formais entre Estados com diferentes capacidades de influência, mas também nas articulações entre uma diversidade de atores estatais e não estatais que colaboram, competem e entram em conflito na definição dos problemas, das soluções legítimas, dos instrumentos de ação e dos próprios atores relevantes. A ampliação do número de participantes nesses arranjos não

implica, necessariamente, a redução do poder estatal nem a democratização dos processos decisórios, mas sinaliza uma reconfiguração das formas de exercício do poder político.

Nesse sentido, Barnett e Duvall (2005 apud Gonçalves; Inoue, 2017, p. 50) propõem recolocar o poder no centro da análise da governança global, definindo-o como a produção, nas e por meio das relações sociais, de efeitos que moldam a capacidade dos atores de determinar suas próprias circunstâncias e destinos. Para os autores, analisar governança global implica questionar quem participa dos processos decisórios, quais vozes são reconhecidas como legítimas e quais interesses são privilegiados. Assim, a governança global refere-se a contextos institucionais formais e informais que orientam ações de maneira a beneficiar determinados atores em detrimento de outros, contribuindo para a produção e a reprodução de assimetrias e desigualdades. Ao deslocar o foco do consenso para as relações de poder, a análise da governança global evidencia que esses arranjos não representam necessariamente o interesse coletivo nem beneficiam igualmente todos os envolvidos. A governança global deve, portanto, ser compreendida como um conjunto de relações políticas, econômicas e sociais transfronteiriças, estruturadas em torno de temas específicos, e não como um fenômeno neutro, mensurável ou universalmente benéfico. Essa abordagem permite, ainda, analisar quem governa, a partir de quais formas de autoridade, e como diferentes atores - estatais e não estatais - exercem capacidades efetivas de governar, e não apenas de influenciar os Estados.

Associada a essa perspectiva, a política das escalas constitui um elemento central para compreender a governança global. As relações de poder manifestam-se, entre outros aspectos, na capacidade dos atores de definir a escala na qual um problema é enquadrado - local, nacional, regional ou global. Tratar um fenômeno como “global” não é um movimento neutro: a escolha da escala influencia a definição do problema, a seleção dos fóruns decisórios, os atores considerados legítimos e as soluções que se tornam politicamente viáveis (Gonçalves; Inoue, 2017, p. 52).

A elevação de determinados temas à escala global pode obscurecer desigualdades econômicas, sociais e políticas que se tornam mais visíveis em escalas locais ou regionais. Nesse sentido, a mudança de escala pode funcionar como estratégia de legitimação de determinadas abordagens e interesses, ao mesmo tempo em que silencia conflitos e experiências situadas. A análise da governança global deve questionar por que certos problemas são construídos como globais, quais atores promovem esse enquadramento e quais são as consequências políticas dessa escolha. Dessa forma, a governança global e a política das escalas revelam-se instrumentos analíticos fundamentais para compreender como discursos, normas e práticas são produzidos, difundidos e disputados em diferentes níveis,

evidenciando que tanto os problemas quanto suas soluções são social e politicamente construídos em contextos marcados por relações desiguais de poder. (Gonçalves; Inoue, 2017, p. 53)

Levando em consideração a não neutralidade da governança global, o racismo se enquadra como um dos mecanismos que corroboram para a distribuição desigual de influências e poderes dentro dessa lógica, organizando, por exemplo, a soberania dos Estados, as vozes ouvidas em discussões multilaterais e as ações e respostas às crises humanitárias e ambientais. Segundo Ischkanian e Matta (2025, p. 4),

“O racismo sistêmico se manifesta na manutenção de hierarquias políticas e epistemológicas que privilegiam o Norte Global e marginalizam o Sul Global. As instituições multilaterais, as políticas de desenvolvimento e as normas internacionais muitas vezes reproduzem a lógica de exclusão herdada do colonialismo, reforçando dependências econômicas e epistemológicas. Bento (2002) evidencia que a branquitude opera por meio de pactos narcísicos que garantem a preservação de privilégios raciais, mesmo sob o discurso da neutralidade e da meritocracia. Essa dinâmica é perceptível em organismos internacionais que, sob a aparência de universalidade, impõem modelos de governança baseados em padrões eurocêntricos. Mbembe (2020) complementa essa análise ao afirmar que a governança global contemporânea se organiza a partir de - políticas de inimizade, nas quais o Outro - frequentemente racializado - é tratado como ameaça ou corpo descartável.”

O racismo no âmbito da governança global, portanto, é uma dimensão estrutural da modernidade e da organização do sistema internacional. Nesse contexto, a branquitude opera como um padrão normativo que se apresenta como neutro e universal, mas que, na prática, estrutura hierarquias raciais e epistêmicas. Mais do que uma identidade individual, trata-se de uma lógica coletiva que se reproduz por meio de instituições, discursos e práticas que definem quais saberes, experiências e sujeitos são legitimados nos espaços de poder global.

No plano da governança global, essa lógica se expressa na predominância de perspectivas eurocêntricas que orientam agendas de desenvolvimento, segurança e cooperação internacional. A definição dos problemas globais, bem como das soluções consideradas legítimas, tende a refletir interesses e racionalidades historicamente associadas ao Norte Global, enquanto conhecimentos e práticas oriundos de contextos periféricos são frequentemente marginalizados ou instrumentalizados. Assim, o racismo não se manifesta apenas de forma explícita, mas também como exclusão epistemológica, limitando a pluralidade de vozes e experiências no processo decisório internacional. (Ischkanian; Matta, 2025, p. 5)

Essa racionalidade está diretamente vinculada à herança colonial, que não apenas estruturou relações econômicas e políticas desiguais, mas também produziu hierarquias simbólicas duradouras. A colonialidade persiste na forma como a governança global

administra diferenças, define prioridades e atribui valor às vidas humanas, evidenciando que desigualdades raciais continuam a orientar, ainda que de modo velado, a gestão de crises, fronteiras e políticas de desenvolvimento. Dessa forma, o racismo sistêmico deve ser compreendido como um dispositivo de governança, e não como um desvio pontual do sistema internacional.

Nessa linha, Finnemore e Sikkink (1998) elaboraram uma análise acerca do ciclo de vida das normas internacionais que auxilia na compreensão da governança global e como o fenômeno da internalização das agendas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pode ser visto como desdobramento do surgimento de normas sobre desenvolvimento no cenário internacional.

De acordo com as autoras, a evolução das normas internacionais e seus efeitos sobre o comportamento de atores estatais e não estatais, abordam: (i) os processos de emergência das normas; (ii) os mecanismos pelos quais elas influenciam comportamentos; e (iii) as condições sob as quais determinadas normas se tornam socialmente relevantes. Para isso, mobiliza-se o modelo do ciclo de vida das normas, composto por três estágios: emergência, cascata normativa e internalização.

No primeiro estágio, a emergência das normas é impulsionada por empreendedores normativos, ou seja, indivíduos ou grupos que mobilizam argumentos morais, políticos ou ideacionais para redefinir padrões de comportamento considerados apropriados. Esses atores atuam a partir de plataformas organizacionais, como organizações internacionais, ONGs ou redes transnacionais, e utilizam estratégias discursivas de enquadramento para nomear problemas, atribuir significados e disputar normas preexistentes. As normas emergem, portanto, em um espaço normativo contestado, no qual diferentes concepções de interesse e de legitimidade entram em conflito (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 896-901).

O segundo estágio corresponde à cascata normativa, que ocorre quando a norma ultrapassa um ponto de inflexão, geralmente associado à adoção por uma massa crítica de Estados, incluindo atores considerados centrais ou moralmente relevantes no sistema internacional. A partir desse ponto, a difusão da norma tende a se acelerar, mesmo na ausência de pressões domésticas significativas. O principal mecanismo desse estágio é a socialização internacional, por meio da qual Estados e outros atores passam a adotar a norma em função de pressões por conformidade, busca por legitimação internacional e preocupações com reputação e prestígio (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 902-904).

No terceiro estágio, a internalização, as normas tornam-se amplamente aceitas e passam a orientar comportamentos de forma quase automática, adquirindo um caráter

naturalizado e raramente questionado. Nesse momento, a conformidade deixa de ser objeto de debate político explícito e passa a ser sustentada por rotinas institucionais, hábitos e processos de profissionalização, especialmente no interior das burocracias estatais e das organizações internacionais. Nesse estágio, burocratas, acadêmicos, estados subnacionais e a sociedade civil têm um papel muito importante em que podem pressionar o governo nacional pela adequação interna a normas internacionais, além de também poder colaborar com o governo nacional para a assimilação de normas internacionais (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 904-909).

As autoras também argumentam que não são todas as normas internacionais que completam este ciclo, pois emergem, mas não possuem as ferramentas necessárias para se firmarem. No entanto, o ciclo de normas sobre o desenvolvimento e desenvolvimento sustentável se firmou (Andrade, 2014, p. 314).

Nesse sentido, em complementação a lógica de internalização das normas, Risse, Ropp e Sikkink (1999) abordam sobre a socialização das normas internacionais no plano doméstico. Compreendida como um processo, a socialização não é automática nem inevitável; quando ocorre, contudo, tende a orientar-se por um princípio de conformidade. Segundo os autores (1999, p. 11), três mecanismos causais podem desencadear esse processo, os quais não são mutuamente excludentes e podem operar de forma simultânea: (i) adaptação instrumental e barganha estratégica; (ii) aumento da consciência moral por meio da argumentação, do diálogo e da persuasão; e (iii) institucionalização e habitualização.

No primeiro mecanismo, os governantes realizam concessões estratégicas com o objetivo de mitigar pressões externas por mudança, mesmo quando não compartilham substantivamente das normas internacionais em questão. Essas concessões buscam demonstrar uma convergência aparente entre práticas domésticas e expectativas externas, sem que haja, necessariamente, uma correspondência entre os discursos nacionais e internacionais. No campo dos direitos humanos, por exemplo, os autores apontam que governos podem libertar presos políticos ou ratificar tratados internacionais como forma de sinalizar conformidade, motivados por interesses como a obtenção de prestígio internacional, o acesso à cooperação para o desenvolvimento ou a prevenção de sanções e retaliações externas (Risse; Ropp; Sikkink, 1999, p. 12).

O segundo mecanismo envolve a adaptação dos discursos nacionais aos discursos internacionais, com o intuito de declarar publicamente a aceitação da validade de determinada norma. Nesse caso, os governantes recorrem a narrativas de cunho moral, fortemente marcadas por estratégias retóricas, que se distinguem da comunicação cotidiana orientada apenas à transmissão de informações. Ainda no exemplo dos direitos humanos, isso pode se

expressar em pronunciamentos favoráveis à intervenção internacional em situações de violação, mesmo quando práticas domésticas permanecem em desacordo com tais princípios (Risse; Ropp; Sikkink, 1999, p. 13).

O terceiro mecanismo corresponde à institucionalização das normas internacionais, quando estas passam a orientar comportamentos de forma rotineira e naturalizada. Nesse estágio, os atores seguem a norma porque ela se torna socialmente entendida como “a coisa normal a ser feita”, independentemente de convicção moral ou de concordância substantiva com seus fundamentos. Como argumentam Risse, Ropp e Sikkink (1999, p. 17), a habitualização reduz o espaço para contestação explícita, o que pode levar a uma leitura excessivamente determinista da internalização, entendida como simples adequação a uma tendência global.

3.2 Pobreza e Neoliberalismo

Como abordamos no capítulo anterior, a ideia de raça e as identidades derivadas dela, como índio, negro e europeu, resultaram na construção de uma divisão social do trabalho que posteriormente acarretou na distribuição geográfica do trabalho e, finalmente, na DIT (Divisão Internacional do Trabalho) dentro do capitalismo moderno, de modo que consolidou a Europa como o epicentro nessa dinâmica e relegou as colônias e ex-colônias a posições subordinadas. Nesse contexto, diversos instrumentos são empregados para a manutenção dessas estruturas, entre elas a noção de desenvolvimento, promovida pela comunidade internacional como um mecanismo de hierarquização global. Assim como a dicotomia advinda da ideia de raça - branco superior e não branco inferior -, há a dicotomia de países desenvolvidos como superiores e os países subdesenvolvidos como inferiores. Dessa forma, desde sua origem, o capitalismo moderno articulou raça, economia e poder, de modo que as desigualdades econômicas e sociais sempre se expressaram também de maneira racializada.

A partir dos anos 1970, o período de crescimento econômico e expansão do bem-estar social no pós-Segunda Guerra Mundial, chamado de a “Era de Ouro”, entrou em crise, pois com a falência do modelo fordista de acumulação nos países desenvolvidos gerou-se uma desaceleração do crescimento econômico, redução dos investimentos no setor produtivo, aceleração da inflação, crise no mercado do petróleo em 1973 (afetando duramente as economias industriais) e aumento do endividamento governamental. O neoliberalismo emergiu como resposta política, econômica e ideológica a esse cenário, deslocando a primazia da intervenção estatal no desenvolvimento econômico. Desse modo, com o ganho de força do neoliberalismo, desvalorizou-se as políticas keynesianas e o modelo de proteção social do

Welfare State e, a partir de então, observou-se uma difusão crescente desse modelo por diversas partes do mundo (Ugá, 2003, p. 55). No entanto, é importante destacar que o desmonte desse modelo não ocorre sobre uma base universal e homogênea, uma vez que o Estado de Bem-Estar nunca incluiu plenamente populações negras e racializadas. Assim, a retração das políticas sociais aprofunda desigualdades já existentes, afetando de forma mais intensa aqueles grupos historicamente excluídos do acesso à cidadania social.

Nesse sentido, para Ugá (2003, p. 56), as políticas neoliberais se materializaram de diferentes formas nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos, em especial, na América Latina. No primeiro caso, as políticas performaram na redução da atuação estatal na economia, no enfraquecimento dos sindicatos e na flexibilização do mercado de trabalho. Enquanto no segundo caso, considerando o contexto da região em que a “Era do Ouro” acarretou no desenvolvimentismo por meio do endividamento externo para financiar o crescimento econômico, a inserção do neoliberalismo a partir da década de 1980 teve como foco a renegociação da dívida externa e imposição de reformas estruturais. Tendo a crise latino-americana como tema central, economistas formularam o “Consenso de Washington” e definiram diretrizes que passaram a ser utilizadas pelos organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, como condição para renegociação da dívida externa desses países. Nesse contexto, a adoção dessas políticas exigia, por parte dos governos latino-americanos, a implementação de reformas estruturais - privatizações, cortes de gastos sociais e liberalização econômica - que buscaram garantir a confiança dos credores internacionais, evitando práticas classificadas como “populismo econômico” (Ugá 2003, p. 56). Essas reformas aprofundaram a dependência estrutural da região e reforçaram relações de subordinação ao Norte Global, produzindo efeitos sociais racializados, uma vez que o desemprego, a informalidade e a precarização do trabalho atingiram de forma desproporcional populações negras e periféricas.

Como consequência dessa crescente influência dos organismos financeiros internacionais, os governos da América Latina perderam autonomia na formulação de suas políticas econômicas ao transferirem essa capacidade de decisão para essas instituições. Dessa forma, a noção de “governabilidade” ganhou foco no discurso político e econômico, sendo apresentada como uma condição necessária para o sucesso das reformas neoliberais. Entretanto, como questiona Ugá (2003), a definição do que constitui um cenário de ingovernabilidade é subjetiva e politicamente orientada, visto que a inflação elevada, por exemplo, foi considerada como um indicador mais relevante de ingovernabilidade do que desemprego ou a concentração de renda, desvelando o caráter estratégico do conceito de

governabilidade. Essa reconfiguração do papel do Estado revela o caráter colonial do neoliberalismo, ao subordinar as necessidades sociais internas às exigências do mercado global.

Levando isso em consideração, embora o neoliberalismo tenha sido inicialmente adotado como uma condição para superar a crise econômica, sua implementação teve impactos negativos significativos na América Latina, como a desregulação do mercado, a privatização de bens públicos e a redução do papel do Estado, o que resultou no declínio de investimentos produtivos, aumento da desigualdade social e crescimento do desemprego. Sendo assim, o modelo neoliberal aprofundou a exclusão social e contribuiu para a perpetuação das desigualdades na região, reforçando a colonialidade e imperialidade na imposição desse modelo por meio das agências internacionais que privilegiam os interesses das grandes potências, além de perpetuar relações de dependência e subordinação econômica em relação ao Norte Global.

Agora focando nas recomendações do Banco Mundial, podemos observar a partir de Ugá (2003, p. 57) que, como citado anteriormente, este desempenha um papel central na formulação das políticas para os países periféricos e atua como um dos principais disseminadores das políticas neoliberais, em conjunto com o FMI. Suas diretrizes não apenas refletem uma determinada concepção de ordem social, mas também reforça um modelo de sociedade alinhado à configuração hegemônica pós-crise do Welfare State e pós-derrocada do comunismo. Nesse sentido, seus relatórios são pautados em uma teoria social implícita que pressupõe um Estado com função reduzida de um lado, e de outro, um mundo do trabalho segmentado.

Nessa lógica, em relação ao Estado, essa instituição defende que ele deve ser reformado para se adaptar às transformações globais, priorizando a eficiência em detrimento do intervencionismo econômico, logo, o Estado deve abdicar de seu papel de promotor direto do desenvolvimento, transferindo essa responsabilidade para os mercados, substituindo por uma função de catalisador, facilitador e parceiro dos agentes de mercado. Contudo, para isso ocorrer, é necessário que o Estado implemente instituições que garantam um ambiente regulatório favorável à competição, assegurem um cenário macroeconômico estável e combatam a corrupção. Ademais, o Estado deve atuar em setores nos quais o mercado privado não tem interesse, como a provisão de bens públicos e serviços sociais para populações de baixa renda. (Banco Mundial, 2002, p. 99). Já no que diz respeito ao mundo do trabalho, os relatórios do Banco Mundial delimitam uma divisão específica entre dois grupos: de um lado, aqueles que conseguem se integrar ao mercado, visto como o mecanismo mais eficiente de

regulação social, e de outro, aqueles que permanecem à margem, o quais são classificados como “pobres”. Para esses últimos, que abarca os pretos, o Estado deve oferecer apenas políticas sociais residuais e focalizadas, de modo que o conceito de “Estado mínimo” torna-se evidente, uma vez que há uma retração significativa do papel estatal na provisão de bem-estar social (Ugá, 2003, p. 58).

A partir de 1990, esse “novo mundo do trabalho” faz com que o Banco Mundial crie recomendações de “combate à pobreza”, tema o qual foi tratado, especialmente, nos Relatórios de Desenvolvimento Mundial de 1990 e 2000-2001 para orientar os países em desenvolvimento sobre estratégias para lidar com os custos sociais dessas medidas. No entanto, em vez de abordar os impactos negativos do ajuste estrutural, como o aumento da informalidade e do desemprego, as estratégias do Banco Mundial concentraram-se na redução da pobreza por meio de políticas focalizadas e compensatórias de cunho neoliberal. A definição de pobreza adotada pela instituição pauta-se na “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (Banco Mundial, 1990, p. 27), o que levanta duas indagações centrais: (i) o que constitui esse padrão de vida mínimo? e (ii) o que se entende por “incapacidade”? A primeira é abordada por meio de uma perspectiva metodológica em que a pobreza é mensurada pelo consumo, ou seja, é definido um valor mínimo necessário para suprir as necessidades básicas e garantir a participação social - leia-se, garantir o consumo - e aqueles que possui a renda abaixo do esperado são considerados pobres (Ugá, 2003, p. 58).

Já a segunda remete às estratégias de combate à pobreza, que são divididas em duas frentes: (a) criação de oportunidades econômicas para aumentar a renda dos pobres e (b) prestação de serviços sociais essenciais, como educação e saúde. A primeira estratégia busca incentivar políticas de inserção dos pobres no mercado por meio de estímulo ao crescimento econômico e ao aumento da “empregabilidade” dos indivíduos, assim, ao superar a “fronteira” da pobreza, eles poderiam passar a ser considerados não-pobres. O foco, portanto, está em políticas focalizadas voltadas para a valorização do “capital humano”, tema tratado na segunda estratégia, a qual sugere que o governo deve fornecer serviços sociais, como educação e saúde para a população pobre conseguir a mobilidade social. Nesse sentido, o relatório do Banco Mundial destaca que o investimento em capital humano é um dos principais meios para a redução da pobreza, uma vez que “o principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar. A educação aumenta a produtividade deste bem. O resultado, no nível individual, é uma renda mais alta, como demonstram muitos estudos” (Banco Mundial, 1990, p. 85).

Nos anos 2000, sob influência dos trabalhos de Sen (2000, 2001) e do agravamento das condições sociais, o Banco Mundial passou a adotar uma abordagem mais ampla sobre a pobreza, considerando-a um fenômeno multidimensional como resultado das privações econômicas, políticas e sociais interconectadas. Dessa forma, além da dimensão monetária, a pobreza passou a ser vista como a ausência de capacidades, vulnerabilidades e exposição ao risco, mas sem abandonar sua concepção central de que a solução para a pobreza reside no fortalecimento dos mercados e na ampliação do capital humano dos indivíduos.

Assim, nota-se que, para que o problema da pobreza como privação de capacidades seja resolvido, recorre-se, no relatório de 2000-2001, à noção de Sen de “desenvolvimento como liberdade”, que nada mais é que o entendimento do desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades humanas. Assim, para que a pobreza seja reduzida, faz-se necessário que o Estado atue apenas no sentido de aumentar essas liberdades e deve fazê-lo por meio da expansão das capacidades humanas dos pobres (Ugá, 2003, p. 60).

Nesse sentido, Ugá (2003, p. 60) argumenta que as políticas de combate à pobreza devem ser compreendidas como parte de uma teoria tácita presente nos documentos do Banco Mundial, as quais surgem em um contexto em que os impactos sociais dos ajustes neoliberais se tornaram inegáveis, e sua formulação reflete um modelo específico de sociedade. Nesse modelo, a pobreza não é apenas um fenômeno socioeconômico, mas uma construção conceitual que orienta as intervenções institucionais. Posto isso, a estrutura dessa concepção de sociedade é relativamente simples e se baseia na dicotomia entre dois tipos de indivíduos, o competitivo e o incapaz. O primeiro é aquele que consegue atuar livremente no mercado, pois detém competências competitivas ou empregabilidade suficientes para garantir sua subsistência. Já o segundo, por outro lado, é aquele que não possui essas características, seja por não ter investido em seu próprio “capital humano”, seja por fatores estruturais. Essa perspectiva reformula a noção de classe social e desloca o foco da análise do coletivo para o individual, transformando categorias como “trabalhadores empregados” e “desempregados” em grupos divididos em “competitivos” e “incapazes”. A construção do conceito sociológico de “pobreza” segue o mesmo raciocínio, visto que o pobre é considerado como um indivíduo incapaz, logo, aquele que não consegue garantir sua subsistência nem inserção social e no mercado de trabalho. Como consequência, a pobreza passa a ser vista como um fracasso individual, e não como um problema estrutural.

Sendo assim, as diretrizes do Banco Mundial estabelecem que cabe ao Estado intervir exclusivamente em favor dos pobres, os demais indivíduos - os competitivos - não demandam

a atenção estatal, pois são autossuficientes para garantir seu sustento. Assim, conforme abordado, a política social se torna focalizada e passa a operar com o objetivo central de transformar o indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo por meio do aumento de capital humano. Logo, o modelo proposto desarticula os princípios do Estado de Bem-Estar Social, contribuindo para o enfraquecimento da democracia social conquistada ao longo do século XX. Nos países em que o Welfare State foi de fato consolidado, essa tendência não resultou na destruição completa da cidadania social, já que os direitos adquiridos estavam enraizados em um longo processo histórico. No entanto, reformas neoliberais impuseram cortes substanciais nos programas sociais, como evidenciado por políticas adotadas em diversos países europeus a partir dos anos 1980 e 1990. Já nos países em que o Estado de Bem-Estar Social nunca foi plenamente implementado, como é o caso dos países em desenvolvimento, a inserção do modelo neoliberal ocorreu com maior facilidade, por consequência da ausência de um histórico de direitos sociais consolidado, o que facilitou a aceitação das recomendações do Banco Mundial como soluções “bem intencionadas”, apesar de sua natureza restritiva. (Ugá, 2003, p. 61)

Enquanto o Banco Mundial promove suas políticas com uma “face humana”, voltadas ao combate à pobreza, o conceito de cidadania social é progressivamente esvaziado. Desde sempre a cidadania social esteve vinculada à garantia de direitos universais e não a programas compensatórios, pressupondo um pacto social no qual o Estado assume a responsabilidade de prover a proteção social a todos os cidadãos, independentemente de sua renda, pelo simples fato de serem cidadãos, o que requer um mínimo de solidariedade social e um compromisso coletivo com a redução das desigualdades. Em contrapartida, a política social da sociedade neoliberal assume um caráter assistencialista, direcionando seus serviços apenas àqueles que se enquadram na categoria de “pobres”, categorização essa que é fluida e passível de manipulação, resultando na fragmentação dos direitos sociais e na redução da democracia a um formato meramente formal (Ugá, 2003, p. 61).

Nesse sentido, a atuação do neoliberalismo com a pobreza e a raça é voltada para políticas que reintegrem a população pobre e não branca para produção e consumo, configurando-se como um projeto político e discursivo que reafirma as hierarquizações coloniais e desigualdades raciais, sociais e econômicas. Com o desmonte do Estado de bem-estar social e substituição de direitos universais por políticas focalizadas, o modelo neoliberal permite que países periféricos como a América Latina continuem no limbo das desigualdades. E não podemos esquecer do auxílio das instituições internacionais nesse processo. O Banco Mundial, FMI e ONU - como falaremos mais à frente - atuam como

produtores de sentidos sobre pobreza, Estado e desenvolvimento, moldando políticas que individualizam a desigualdade e ocultam suas bases estruturais. Essa lógica será central para compreender, nas seções seguintes, como os ODM e os ODS incorporam e reproduzem essas racionalidades no discurso global do desenvolvimento.

3.3 Desenvolvimento

Segundo Oliveira (2007, p. 13), o desenvolvimento, frequentemente, é entendido como uma “engenharia social”, ou seja, ao se referir a “desenvolvimento”, “subdesenvolvimento”, “políticas para o desenvolvimento”, etc., pressupõe-se um conjunto de critérios objetivos que deve estar previsto quando se quer alcançar o bem estar individual e coletivo. Esse modelo implica em uma intervenção planejada e avaliada para transformar uma determinada realidade, visando à construção de sujeitos desenvolvidos. Nesse sentido, o desenvolvimento é simultaneamente uma categoria teórica, ao estruturar um modelo abstrato como referência para discussões acadêmicas, e uma categoria operacional, ao estabelecer parâmetros concretos para a realidade. No entanto, essas propostas, muitas vezes, enfrentam críticas e fracassos, pois são formuladas e aplicadas por agentes externos - como o Banco Mundial e a ONU - sem uma consideração criteriosa do contexto local, o que pode gerar distorções, especialmente ao adotar perspectivas etnocêntricas.

Conforme Barreto (2017, p. 20), o conceito de desenvolvimento não deve ser compreendido como algo inflexível e comprovável por critérios científicos, mas sim como uma “metáfora” do pensamento moderno. Metáforas para a autora sintetizam a complexidade das unidades em uma imagem dominante, sem a necessidade de uma análise ou uma afirmação direta, basta apenas uma noção súbita de uma relação objetiva. Assim, o conceito de desenvolvimento possui um poder simbólico invisível que se relaciona a um específico entendimento acerca do mundo social.

Tendo em vista que a sociedade industrial foi erguida por meio da promessa burguesa de emancipação social a partir do avanço do sistema capitalista e, por conseguinte, a industrialização passou a ser o centro da atividade econômica, a tecnologia tornou-se o motor do progresso e a produtividade foi entendida como condição primordial no critério de eficiência. Essas transformações passaram a governar a vida social e criaram novos valores e princípios. É nesse contexto de formação do pensamento moderno, no âmbito da sociedade industrial, entre os séculos XVII e XVIII, que encontramos duas das principais bases teóricas que formularam e consolidaram o conceito de desenvolvimento: o progresso e a evolução social (Barreto, 2017, p. 22).

O primeiro, embora já existisse nas sociedades gregas e cristãs, foi reformulado entre os séculos XVII e XVIII e assumiu uma posição de ser inerente à vida humana, em que a sociedade deve sempre buscar um direcionamento para um futuro melhor. Assim, com as transformações ocorridas na ciência, com a consolidação do método cartesiano e na busca pela ciência “pura”, o conhecimento passou a ser visto como cumulativo e progressivo. Nesse sentido, no século XIII, a noção de progresso associou-se à melhoria de vida, impulsionada por avanços tecnológicos e científicos, assim como de mudanças nas estruturas de organização social. Conforme apontado por Nisbet (1969, p.115 apud Barreto, 2017, p. 23), “os filósofos do século XVIII estabeleceram a ideia de progresso no contexto mais amplo de civilização do que de conhecimento somente, tal como no século XIX, a ideia passou a ser usada para sociedade e cultura”. Ainda mais, Barreto (2017 p. 23) identifica três dimensões primordiais na noção de progresso dentro da perspectiva ocidental. A primeira, ligada ao Iluminismo, associa-se ao aprimoramento da civilização; a segunda, vinculada à acumulação de riqueza, aposta no futuro como promessa de bem-estar; e a terceira, relacionada à expansão geográfica da influência ocidental, pressupõe que a incorporação de sociedades periféricas ao modelo ocidental significa seu acesso a uma forma “superior” de civilização. Essas perspectivas derivam de uma visão otimista do processo histórico, segundo a qual o futuro reserva uma sociedade mais produtiva e menos alienante, capaz de superar as contradições do presente.

Dessa forma, a noção de progresso está intimamente ligada à segunda teoria, a evolução social, a qual ganhou visibilidade com a publicação de *A Origem das Espécies* de Charles Darwin. Embora a evolução, em seu sentido utilizado nas ciências naturais, fosse um conceito indicativo de mudança e adaptação, Darwin argumenta que a seleção natural contribui para o aperfeiçoamento das espécies, o que levou à interpretação do progresso, traduzindo a perspectiva darwinista para as ciências sociais, como algo natural e necessário. Assim, a evolução da natureza foi transposta para o campo social, resultando na teoria da evolução social ou darwinismo social - conforme comentamos no capítulo anterior com recorte racial. A mudança da noção de progresso do século XVIII para XIX não foi abrupta, pois ambas compartilham os mesmos conceitos fundamentais de desenvolvimento e avanço. A teoria da evolução social, consolidada no pensamento moderno, baseia-se na premissa de que a mudança é um processo contínuo, necessário e direcionado, sempre em progresso ascendente. Parte da ideia de que a mudança é um fenômeno natural, intrínseco ao tempo, no qual nada é permanente, assim como é inerente à condição humana, pois decorre de forças internas à existência, e não de fatores externos. Além disso, considera que a mudança resulta

de causas uniformes, ou seja, embora não sejam idênticas, compartilham uma origem comum. Assim, essas premissas estruturam a teoria da evolução social e contribuem para a compreensão do pensamento desenvolvimentista, que se consolidou no século XX (Barreto, 2017, p. 24).

Em contrapartida à perda de força do passado como referência para a formulação do futuro, observa-se a consolidação do método comparativo de análise, por meio do qual pessoas e culturas passaram a receber um tratamento comparativo, tendo por referência o Ocidente (Nisbet, 1969, p.67). Termos como “civilizado”, “moderno” e “desenvolvido” começam a ganhar sentido concreto e a servir de base para a hierarquização das sociedades. O método não prestou apenas para comparar as sociedades, mas também para avaliar o estágio evolutivo do próprio Ocidente, a contrastar aquilo é considerado avançado com o que é tido como retrógrado. Com o método comparativo, a ideia de progresso passou a ordenar e a categorizar diferentes sociedades, conforme os estágios que se encontravam no sistema capitalista (Barreto, 2017, p. 25).

O conceito de desenvolvimento é, também, uma forma de manifestação da relação entre conhecimento e poder, no intuito de demonstrar seu exercício de poder por meio de certos discursos em detrimento de outros. Essa estratégia discursiva é capaz de gerar ações políticas que determinam dinâmicas e relações socioeconômicas. Assim sendo, este conceito encontra seu auge com a hegemonia dos Estados Unidos - consolidada após a Segunda Guerra Mundial - pois a estratégia estadunidense no pós-guerra altera como os elementos constituintes do conceito interagem na prática discursiva, seguindo uma lógica de acumulação capitalista e voltando-se para a modernidade tecnológica no contexto da Guerra Fria (Barreto, 2017, p. 27).

Com o avanço capitalista no século XIX, as promessas de emancipação da modernidade tiveram como referência a sociedade industrial liberal, cuja aposta era na autorregulação do mercado e no efeito dinâmico do interesse individual como motores do bem comum. O mercado autorregulável tornou-se princípio organizador da sociedade, subordinando-a gradativamente à sua lógica. Sob a égide liberal, a economia de mercado foi elevada ao status de ideal civilizatório das nações, tanto material quanto espiritualmente. Hobsbawm (1975 apud Barreto, 2017, p. 27) descreve as consequências sociais dessa ascensão do capitalismo como sistema econômico dominante:

O triunfo global do capitalismo é o tema mais importante da história nas décadas que se sucederam a 1848. Foi o triunfo de uma sociedade que acreditou que o crescimento econômico repousava na competição da livre iniciativa privada, no sucesso de comprar tudo no mercado

mais barato (inclusive trabalho) e vender no mais caro. Uma economia assim baseada e, portanto, repousando naturalmente nas sólidas fundações de uma burguesia composta daqueles cuja energia, mérito e inteligência os elevaram a tal posição, deveria – assim se acreditava – não somente criar um mundo de plena distribuição material, mas também de crescente esclarecimento, razão e oportunidade humana, de avanço das ciências e das artes, em suma, um mundo de contínuo progresso material e moral.

Todavia, essas promessas não se concretizaram. O que se observou ao longo dos séculos XIX e XX foi a relação imbricada entre as demandas do mercado e as reformulações das promessas emancipatórias da modernidade. Os embates entre essas forças resultaram em recorrentes crises no sistema capitalista, seguidas por reordenamentos impulsionados por essas mesmas crises. Durante o século XIX, sob a hegemonia inglesa, consolidou-se um período de paz na Europa. Entretanto, entre os primeiros sinais de saturação desse modelo e a consolidação de novos mecanismos de reprodução do capital, transcorreram mais de cinquenta anos de crises, culminando na Segunda Guerra Mundial. Após o conflito, a economia capitalista mundial iniciou um período de expansão, conhecido como a “Era do Ouro”. Nesse contexto do pós-guerra, sob a hegemonia dos EUA, formulou-se uma nova concepção de desenvolvimento, resultando em profundas mudanças nas relações sociais, visto que na consolidação da hegemonia estadunidense marcada pela cerimônia de posse do presidente Harry Truman, este enfatizou a necessidade de um novo programa que colocasse as vantagens do avanço científico e progresso industrial estadunidenses a serviço das regiões “subdesenvolvidas” com o intuito de promover melhorias e crescimentos dessas regiões (Barreto, 2007, p. 28).

O discurso de Truman foi extremamente eficaz ao articular os esforços dos recém-criados ONU e Banco Mundial - na época Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) -, garantindo-lhes posições centrais no debate sobre desenvolvimento (Faé, 2009, p. 25). Como resultado do uso da palavra “subdesenvolvimento” para descrever uma região, inaugurou-se a era do desenvolvimento. A partir de então, bilhões de pessoas foram classificadas como subdesenvolvidas, perdendo a diversidade de suas experiências para se tornarem uma categoria homogênea. Desenvolver-se passou a significar livrar-se da condição indigna de subdesenvolvimento. A metáfora de desenvolvimento adquiriu uma força cultural imensa, estabelecendo o modo de produção industrial como ápice da evolução social, ao mesmo tempo em que restringia a autonomia dos países considerados subdesenvolvidos em definir seus próprios caminhos. Além disso, nenhum outro conceito

influenciou tanto o pensamento moderno e foi tão ineficaz em orientar a ação concreta como o de desenvolvimento. Este tornou-se um conceito ocidental que estruturava uma relação hierárquica entre as nações e legitimava o domínio dos países desenvolvidos sobre os demais (Barreto, 2017, p. 28).

Além disso, após a Segunda Guerra, o conceito de desenvolvimento passou a ser associado à valorização das nações como unidades com identidades próprias, mas também como atores do cenário internacional categorizados entre industrializados e desenvolvidos ou primário-exportadores e subdesenvolvidos (Faé, 2007, p. 26). Esse enquadramento reforçou uma dinâmica iniciada logo no período da colonização, a divisão internacional do trabalho. Ainda mais, ao introduzir o conceito de subdesenvolvimento, Truman retoma e estabelece as dicotomias coloniais, permitindo que o desenvolvimento fosse associado aos países industrializados e justificasse a manutenção de práticas que garantiam a permanência de suas posições de controle sobre os processos de industrialização e mercado globais.

Indo em frente, como estratégia política do pós-guerra, o discurso do desenvolvimento baseou-se em três pilares fundamentais: crescimento econômico, planejamento estatal e industrialização. A princípio, desenvolvimento e crescimento econômico eram praticamente sinônimos e a industrialização era vista como a chave para a modernização das economias periféricas, assim como pressupunha um Estado forte e intervencionista. Assim, acreditava-se que, por meio de um impulso inicial, as nações pobres poderiam se manter em uma trajetória ascendente de progresso material e social, beneficiando toda a sociedade (Barreto, 2017, p. 30). Além disso, em consonância a isso, Truman declarou quatro estratégias que julgou fundamentais para o desenrolar do desenvolvimento mundial:

Primeiro, nós vamos continuar fornecendo suporte às Nações Unidas e agências correspondentes, fortalecendo sua autoridade e aumentando sua eficiência. Acreditamos que as Nações Unidas se tornarão estratégicas para as novas nações que estão se formando e tornando autogovernáveis sob os princípios democráticos. Segundo, daremos continuidade ao nosso programa de reconstrução da economia mundial. Isto significa, em primeiro lugar, que nós precisamos manter nosso esforço no programa de reconstrução européia. Confiamos no sucesso dessa ação maior em busca da reconstrução mundial. Acreditamos que nossos parceiros irão alcançar o status de auto-sustentabilidade, novamente. Intentamos, ainda, levar adiante nossos planos para redução das barreiras ao comércio mundial e aumentar seu volume. A reconstrução econômica e a paz dependem do incremento do mercado mundial. Terceiro, iremos fortalecer as nações amigas contra os perigos de agressão. Estamos elaborando com alguns países um acordo desenhado para fortalecer a segurança na área do Atlântico Norte. Assim como, um acordo será feito de forma a criar uma defesa coletiva a partir dos termos defendidos pelas Nações Unidas. [...] Quarto, será criado um novo programa para tornar os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial acessíveis aos esforços por progresso e crescimento das áreas

subdesenvolvidas. [...] O antigo imperialismo – a exploração para lucro estrangeiro – não tem lugar em nossos planos. O que imaginamos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de uma distribuição justa e democrática (Truman, 1949).

Ademais, no contexto bipolar da Guerra Fria, emerge um dos conceitos centrais do discurso do desenvolvimento: a pobreza. Com a consolidação da sociedade de mercado, a pobreza passou a ser percebida como uma incapacidade de se sustentar no mercado, uma ideia legitimada pela ciência, que classificava pessoas, comunidades e países conforme critérios econômicos estabelecidos pelos países mais ricos. O desenvolvimento, tomado como sinônimo de crescimento econômico, passou a ser a única solução concebível para a superação da pobreza. Além do aspecto econômico, havia também a dimensão ideológica em que a pobreza era vista como um terreno fértil para a propagação do comunismo. Dessa forma, a luta contra a pobreza foi incorporada ao discurso de desenvolvimento, reforçando a relação entre pobreza e subdesenvolvimento, fundamentando práticas discursivas, políticas de intervenção e construções científicas.

Segundo Siqueira (2012, p. 354), a pobreza, muitas vezes, é compreendida como um produto do insuficiente desenvolvimento econômico, sendo associada a duas principais causas: (i) subdesenvolvimento ou desenvolvimento econômico insuficiente; (ii) crises no sistema capitalista. Nessa perspectiva, as estratégias para combatê-la passam pelo crescimento econômico, adotando a lógica de “fazer crescer o bolo para depois distribuí-lo”. A abordagem varia conforme o contexto: no caso de subdesenvolvimento, promovem-se políticas públicas, serviços sociais e estímulo à produção e ao consumo; já em período de crise capitalista, busca-se a superação por meio da redução de custos de produção (incluindo o valor da força de trabalho), do enxugamento dos gastos sociais do Estado e da focalização da política social. Em ambos os casos, considera-se a pobreza como um fenômeno passageiro, vinculado a um estágio de baixa produção de bens.

No entanto, o subdesenvolvimento de um país não pode ser visto como uma condição isolada e autônoma, mas sim como resultado da inserção desigual no sistema capitalista global, configurando uma relação de dependência entre os países centrais e periféricos. No mesmo sentido, a crise capitalista não deve ser interpretada como um fenômeno externo ao próprio sistema e sim como parte de sua dinâmica cíclica, visto que este se alterna em fases de expansão, estagnação e recessão, sendo as crises momentos inerentes ao próprio funcionamento do sistema. Sendo assim, estratégias de enfrentamento à pobreza pautadas na promoção do desenvolvimento econômico ou superação de crises são insuficientes se não

forem acompanhadas por mudanças estruturais na distribuição de riqueza e na limitação da acumulação de capital (Siqueira, 2012, p. 355).

Levando em consideração o contexto de uma crescente desigualdade social e uma consolidação do modelo neoliberal, conforme salientamos anteriormente, as agências multilaterais emergiram como protagonistas na formulação de políticas de “alívio à pobreza”. Dentre elas, destaca-se o Banco Mundial, que se consolidou como o principal agente no combate à pobreza nos países periféricos, articulando a concessão de recursos financeiros e tecnológicos a governos nacionais dependentes de sua assistência. Em seu relatório de 1990, o Banco Mundial buscou medir qualitativamente e quantitativamente a pobreza no mundo em desenvolvimento, classificando os países conforme o Produto Nacional Bruto (PNB) per capita. A estratégia da instituição para a redução da pobreza “de modo rápido e politicamente sustentável” baseava-se na transferência de renda, no incentivo à atividade laboral e na ampliação da assistência social. Contudo, o sucesso dessas iniciativas estava relacionado à adesão total dos países beneficiados às diretrizes estabelecidas pelo Banco, como mostra a citação a seguir:

A ajuda externa deveria vincular-se mais estreitamente aos esforços que os futuros beneficiários se mostrassem dispostos a fazer para reduzir a pobreza [...]. Reafirma-se assim a convicção de que a ajuda só funciona bem quando é acompanhada de uma boa estratégia desenvolvimentista (Banco Mundial, 1990, p. 4)

Essa abordagem baseava-se na ideia de que a redução da pobreza extrema poderia ser alcançada com custos reduzidos para os países industrializados e sem comprometer a acumulação de capital. No entanto, ao determinar a forma como os recursos seriam utilizados, o Banco Mundial impunha aos países assistidos um modelo específico de política econômica e social, aprofundando sua dependência financeira e técnica (Siqueira, 2012, p. 357).

Conforme realçado anteriormente, no início dos anos 2000, o Banco Mundial reconheceu que suas metas de redução da pobreza não haviam sido alcançadas, constatando um aumento no número de pobres em diversas regiões mundo. Diante disso, reformulou sua abordagem, ampliando o conceito de pobreza para incorporar uma visão multidimensional da pobreza estabelecida pelo economista Amartya Sen.

Nesse sentido, é necessário destacar que, ao conceber o desenvolvimento como “um processo de expansão das liberdades reais” sem considerar as estruturas e as relações de poder que permeiam a sociedade, Sen (2002, p. 17) parte de um pressuposto ilusório, em que sua defesa da liberdade como condição para o bem-estar individual e social, ao mesmo tempo em

que a trata como um fim em si mesma, ignora que a realidade social é resultado de lutas e disputas constantes. A proposta de Sen busca uma fórmula universal aplicável a diferentes contextos, mas essa tentativa de universalização reduz a noção de liberdade a um conceito meramente filosófico, esvaziando seu potencial como ferramenta para a engenharia social. Mesmo que Sen enfatize a relativização das liberdades em cada caso, sua argumentação sustenta-se dentro de uma lógica dominante que reforça a centralidade da liberdade como princípio teórico e normativo. Com isso, seu discurso se torna circular: a liberdade deve ser tanto o ponto de partida quanto o objetivo final, pois “é necessária e suficiente para a responsabilidade” (Sen, 2002, p. 322). No entanto, essa abordagem limita seu potencial de mudança estrutural, pois opera de forma centrípeta, reforçando o status quo ao invés de exercer uma força centrífuga capaz de provocar transformações. Além disso, embora Sen reconheça as dificuldades inerentes ao uso de seus conceitos centrais, ele se antecipa às críticas ao afirmar que “é mais importante ser vagamente correto do que precisamente errado” (Sen, 1993, p. 320 apud Oliveira, 2007, p. 15). Sendo assim, essa falta de precisão contribui para a ampla aceitação de sua teoria, pois permite que diferentes interpretações coexistam dentro de um discurso ambíguo (Oliveira, 2007, p. 15).

A teoria de Sen tem em seu cerne a ideia de agente, definida como aquele que age e provoca mudanças, sendo avaliado com base em seus próprios valores e objetivos (Sen, 2002, p. 33), o que pode acarretar em uma abordagem que privilegia as elites, deixando de lado uma visão mais ampla da sociedade, visto que, na prática, a maioria das pessoas não toma decisões de forma puramente racional o tempo todo. Pelo contrário, elas agem dentro de um contexto em que tempo e recursos são limitados e suas escolhas são influenciadas por fatores objetivos (como estrutura social e contexto econômico) e subjetivos (como hábitos e experiências de vida). Além disso, no contexto atual, onde as decisões dos países são influenciadas por forças econômicas e geopolíticas, é simplista acreditar que a mudança social ou individual depende apenas da capacidade de ação de cada pessoa (Oliveira, 2007, p. 16).

Nesse sentido, segundo Oliveira (2007, p. 26), ao refletir sobre o bem-estar dos indivíduos, é inegável que esse conceito abrange múltiplas dimensões que não se resolvem apenas com a melhoria de renda. Desde o nascimento, um indivíduo necessita de alimentação, afeto, lazer, acesso à saúde, educação, trabalho, direitos e deveres sociais, entre outros aspectos fundamentais. Portanto, a questão crucial não é apenas o reconhecimento dessas necessidades, mas também a compreensão de como estruturar uma sociedade capaz de garanti-las, ou, nos termos de Sen, como prover ferramentas básicas para que cada sujeito construa uma vida dotada de bem-estar. No entanto, Sen não apresenta uma resposta clara a

essa questão, visto que sua abordagem sugere, talvez, que a solução já esteja em curso e que basta ser aperfeiçoada com os mecanismos existentes para expandir esses benefícios globalmente, o que demonstra uma ausência de uma crítica explícita ao modelo de desenvolvimento vigente.

O BIRD e o FMI foram criados durante as conferências de Bretton Woods, em 1944, com o objetivo de estabilizar a economia e o sistema financeiro global. Embora desempenham funções que se complementam, suas missões são distintas: o Banco Mundial promove o desenvolvimento socioeconômico e a redução da pobreza, enquanto o FMI busca manter um sistema ordenado de pagamentos entre as nações. Desse modo, o FMI concede empréstimos para equilibrar a balança de pagamentos dos países membros, enquanto o Banco Mundial direciona recursos prioritariamente para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento. (Faé, 2009, p. 170).

Vale destacarmos que o termo “em desenvolvimento” para o Banco Mundial remete a situação em que a população de um país vive consideravelmente com menos recursos financeiros e serviços públicos do que os habitantes de sociedades industrializadas. Essa comparação se justifica pelos os países desenvolvidos serem tratados como modelos a serem seguidos. Sendo assim, essa abordagem reflete a lógica evolucionista do desenvolvimento - elucidada anteriormente -, na qual o objetivo final seria alcançar um estágio de sociedade de consumo de massa como o ápice do progresso. Essa visão, no entanto, é reforçada pela própria estrutura do Banco Mundial, cuja governança historicamente vinculou o poder de decisão ao capital investido, seguindo a regra de “um dólar, um voto” (BIRD, 1950), o que garante maior influência aos países mais ricos na definição das políticas de desenvolvimento. (Faé, 2009, p. 171)

Além disso, também há uma articulação discursiva entre o Banco Mundial e a proposta de Truman, o qual introduziu efetivamente a dicotomia entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. O termo “subdesenvolvimento”, por exemplo, foi abordado nos textos do BIRD dois anos antes do discurso de Truman. Ainda mais, os objetivos do BIRD estavam alinhados com as prioridades do governo de Truman, que enfatizava o apoio às Nações Unidas, a reconstrução europeia, a disseminação da economia capitalista e o incentivo ao fluxo de capital e tecnologia dos Estados Unidos para o mundo (Faé, 2009, p. 173).

Todavia, os impactos da desorganização do mercado global, a escassez de alimentos e combustíveis, bem como a desestruturação industrial e governamental, revelaram-se mais graves do que o previsto em 1944 pelo BIRD. Portanto, a reconstrução econômica exigia a reabilitação das economias nacionais de forma integrada, de modo que o “problema do dólar”

tornou-se um dos focos centrais do BIRD, pois evidenciava a falta de capacidade produtiva global para suprir as necessidades básicas sem depender totalmente dos EUA. A solução seria o crescimento produtivo em outros países, promovendo um fluxo comercial equilibrado por meio da industrialização, valorizando o trabalho industrial em relação ao agrícola e estimulando a migração do campo para as cidades (Faé, 2009, p. 175).

Conforme aponta Faé (2009, p. 175), nesse contexto, os países subdesenvolvidos foram considerados economias incapazes de promover investimentos na magnitude necessária para seus programas de desenvolvimento. Como resultado, tornaram-se alvos de programas de assistência financeira voltados à modernização da produção e capacitação da mão de obra. Entretanto, os encargos cobrados pelos empréstimos geraram resistências nesses países, de modo que o BIRD assumiu um papel intermediário entre investidores e tomadores de empréstimos.

Ao se posicionar como definido acima, o discurso do BIRD (1947) considerou duas premissas em relação aos países subdesenvolvidos: a já salientada escassez de recursos disponíveis para atendimento de todas as demandas consideradas viáveis pelo BIRD; e, principalmente, o direcionamento prioritário dos recursos próprios para a reconstrução dos países Europeus, por sua importância como mercado produtor e consumidor em termos mundiais. (FAÉ, 2009, p. 176)

Em contrapartida à priorização dos países com melhores condições econômicas, tecnológicas e institucionais no acesso a empréstimos mais vantajosos, a economia global do pós-guerra revelou uma dependência estrutural dos países europeus em relação à matéria-prima, alimentos e combustíveis provenientes de outras regiões. Por conseguinte, essa situação tornou-se uma justificativa para o incentivo ao desenvolvimento em países da América Latina, Ásia, África e Leste Europeu, não como um projeto autônomo de crescimento, mas como parte de uma estratégia de eficientização da produção de suprimentos e industrialização vinculada à exportação de bens primários. Desse modo, esse modelo reforçou a consolidação de uma divisão internacional do trabalho que, longe de promover um desenvolvimento equitativo, aprofundou as assimetrias entre o centro e a periferia, visto que o discurso dominante não apenas naturalizou ainda essas relações desiguais e dicotômicas, como também estruturou mecanismos institucionais que perpetuavam a subordinação dos países periféricos aos interesses das economias desenvolvidas. Como apontado por Frank (1966 apud Faé, 2009, p. 177), esse processo configurou-se como um “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, no qual a expansão econômica dos países centrais dependia da

manutenção da vulnerabilidade estrutural das nações periféricas. Nesse sentido, à lógica da divisão internacional do trabalho vem à tona. Por uma perspectiva decolonial, a especialização dos países periféricos na exportação de insumos básicos e na importação de bens manufaturados os inseria em um modelo de comércio internacional estruturalmente desigual. Essa configuração, além de restringir o dinamismo econômico dessas nações, resultava na deterioração dos termos de troca, à medida que os produtos primários tendiam a se desvalorizar em relação aos bens industrializados. Assim, a promessa de desenvolvimento, ao invés de reduzir disparidades, consolidava a dependência econômica e a reprodução das desigualdades globais.

O BIRD, portanto, estabeleceu uma posição como agente central na formulação e disseminação de padrões de desenvolvimento ao estruturar um discurso que reforçava a DIT em moldes funcionalistas. Ao apresentar-se como líder no planejamento econômico global, o Banco articulou uma narrativa que promovia a integração dos mercados nacionais ao sistema mundial sob uma lógica que, longe de reduzir assimetrias, consolidava a dependência dos países periféricos. No que se refere aos países subdesenvolvidos, esse discurso legitimou a necessidade de um desenvolvimento integral, apontando quatro principais obstáculos à sua inserção no sistema internacional: (i) a escassez de capital para impulsionar o aumento da produtividade; (ii) a deficiência tecnológica e gerencial da força de trabalho; (iii) a instabilidade inflacionária e (iv) o baixo nível educacional. Nesse sentido, diante da dificuldade em estabelecer uma estrutura macroeconômica estável para o sistema global apenas por meio de incentivos setoriais, o BIRD passou a defender a formulação de planos nacionais de desenvolvimento. Todavia, essa orientação não significava uma ruptura com a lógica da dependência, mas sim sua institucionalização. A associação entre planos nacionais e estratégias globais consolidou um modelo de desenvolvimento assimétrico, no qual diferentes nações foram direcionadas a papéis específicos no mercado internacional, pois enquanto os Estados Unidos e os países Europeus industrializados foram incentivados a aprofundar atividades de alta especialização e know-how, os países subdesenvolvidos permaneceram relegados a funções complementares e de suporte, perpetuando sua posição subordinada na economia global (Faé, 2009, p. 179).

Agora voltando nosso olhar diretamente para o Banco Mundial, seu primeiro Relatório sobre Desenvolvimento Mundial foi publicado em 1978, consolidando a relação entre o crescimento econômico e a pobreza. Segundo o documento, seria feita uma dinâmica cíclica em que o crescimento econômico resultaria em avanços sociais, como a expansão da educação, melhoria nos índices de alfabetização e aprimoramento das condições de saúde e

nutrição e, como resposta, essas melhorias impulsionaram o crescimento econômico. (Faé, 2009, p. 201).

Com base nessas premissas, o BM enfatizou a melhoria da qualidade de vida das populações como um meio de aumentar a produtividade e a renda. Assim, os programas de desenvolvimento deveriam ser adaptados às particularidades de cada país, baseando-se em esforços internos complementados por financiamentos e assistência técnica do exterior. Nesse sentido, a estrutura de classificação das nações adotada pelo Banco segmentava-as em quatro categorias: países em desenvolvimento; países exportadores de petróleo; países industrializados e economias planificadas. Essa classificação permaneceu até o relatório de 1989, quando passou a considerar exclusivamente a renda per capita e dividir os países apenas entre “em desenvolvimento” e “desenvolvidos”, influenciando as diretrizes de políticas diferenciadas para cada grupo (Faé, 2009, p. 203).

Em relação aos países de baixa renda, o BM, em 1978, defendia que a redução da pobreza dependeria do aumento da produtividade agrícola, o que possibilitaria maior poder de compra aos pequenos agricultores e geraria empregos para os trabalhadores sem-terra. Contudo, Amin (2004 apud Faé, 2009, p. 203) argumenta que a modernização e concentração da produção de alimentos comprometeram a agricultura de subsistência, precarizando as condições de vida dos camponeses e estimulando o êxodo rural. No que diz respeito aos países de renda média, o BM destacava sua heterogeneidade estrutural e maior dependência do mercado internacional. Assim, as estratégias de desenvolvimento deveriam vincular-se às políticas industriais e de mercado, respondendo às dinâmicas globais, pois embora a pobreza nesses países não fosse tão severa quanto nos de baixa renda, ainda exigia esforços substanciais para ser reduzida. Além disso, o discurso do BM também enfatizava a interdependência entre países industrializados e em desenvolvimento. Os primeiros eram os principais mercados para as exportações dos países em desenvolvimento, fornecendo capital externo e tecnologia. Em 1976, por exemplo, “os países industrializados compraram dois terços de todas as mercadorias exportadas pelos países em desenvolvimento; a participação foi de 69% do petróleo; 65% de mercadorias primárias; e 61% das manufaturas” (Banco Mundial, 1979, p. 4; Faé, 2009, p. 204).

Nos anos finais da década de 1970, o BM reforçou a necessidade de estabilidade econômica global, promovendo a DIT e construção de uma economia global baseada no livre-comércio. No entanto, no mesmo período, Arrighi (1998) salienta que os EUA, diante da crise do petróleo de 1979 e do aumento do endividamento, passaram a reorientar suas políticas econômicas, de modo que ao invés de promover o desenvolvimento universal,

incentivaram ajustes estruturais nos países em desenvolvimento, visando garantir o pagamento das dívidas externas e manter o fluxo de capitais para os países centrais. Esse movimento favoreceu as instituições financeiras e ampliou a concorrência por capitais entre os Estados mais pobres (Arrighi, 1998), tendo, por conseguinte, um aumento de desafios para os países em desenvolvimento, incluindo taxas de juros mais altas sobre suas dívidas externas. “[...] entre 1975 e 1979 a taxa real de juros paga pelos países subdesenvolvidos por seus empréstimos bancários foi de 0,5%; já, entre 1980 e 1994 a taxa real sobre esses empréstimos se elevou para 8,3% em média” (Salgado, 2006, p. 124 apud Faé, 2009, p. 206).

Como consequência, nos anos 1980, a crise da dívida externa resultou na priorização do pagamento dos juros especulativos em detrimento do desenvolvimento social e econômico, levando à recessão e ao agravamento da pobreza na América Latina (Faé, 2009, p. 206). Em resposta, muitos governos foram forçados a abandonar projetos de desenvolvimento e aceitar posições subordinadas na economia global. Paralelamente, os EUA adotaram uma estratégia neoliberal voltada à proteção de seus monopólios e do capital financeiro, consolidando um modelo de capitalismo monopolista de Estado.

Com a crise, o discurso predominante associou-se à formulação de regras que condicionam as nações periféricas a uma determinada lógica de circulação de capitais e conhecimentos em escala global. Assim, o não alinhamento com as tais estratégias era exposto como um obstáculo ao desenvolvimento socioeconômico. Na dimensão social, manteve-se como foco a educação, capacitação, nutrição e saúde. Contudo, os investimentos em recursos humanos foram condicionados a fatores produtivos e políticas de uso eficiente de recursos. Essa perspectiva refletia a influência de Sen (2000), que embora reconhecesse a necessidade de intervenção pública na esfera social, reafirmava o protagonismo do mercado na definição dos rumos a seguir.

O investimento já não era dirigido apenas à preparação de mão-de-obra, mas deveria fazer parte das formas mais básicas de formação da população, conformando seus hábitos de forma a moldar a vida aos padrões definidos em escala mundial. Esta proposta é evidenciada por uma das justificativas utilizadas pelo Banco Mundial (1980) para o investimento em educação primária e, principalmente, voltado aos agricultores e às mulheres: sensibilização para a importância da diminuição nas taxas de crescimento demográfico, como meio de aumentar a produtividade dos pobres, assim como reduzir gastos públicos e racionalizar o uso de recursos naturais (Faé, 2009, p. 209).

Ao longo da década de 1980, a abordagem do Banco Mundial passou por reformulações sob influência do pensamento liberal, que contestava a tese de que o comércio internacional prejudicava os países periféricos. Nesse cenário, via-se o modelo do sudeste

asiático como alternativa ao desenvolvimento estatal, considerado ineficiente e custoso. O discurso, então, passou a enfatizar a liberalização dos mercados, redução do papel do Estado e atração de investimento estrangeiro e teve como consequência, a renegociação das dívidas que se tornou central na agenda econômica, com o serviço da dívida na América Latina saltando de 33% para 53% das receitas de exportação entre 1980 e 1982. Assim, a disciplina da força de trabalho, antes conduzida por governos militares, foi gradativamente absorvida por diretrizes macroeconômicas democráticas, de modo que o BM ampliou investimentos sociais e promoveu parcerias com o setor privados e ONGs, articulando estratégias sociais ao ajuste econômico e minimizando o controle estatal. Essa abordagem garantiu legitimidade ao discurso neoliberal, mantendo os governos dos países em desenvolvimento como executores de políticas assistenciais e reguladores do fluxo de capitais (Faé, 2009, p. 216).

A partir dos anos 1990, com a abertura econômica incentivada pelos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento enfrentavam um cenário de ajuste estrutural coexistindo com o aumento da pobreza. Foi nesse contexto que surgiu a primeira edição do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), uma publicação anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), baseada no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado com a colaboração de Amartya Sen. Tanto esse relatório quanto o consolidado Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1990) enfatizaram a pobreza como um fator limitante ao crescimento econômico. Nesse panorama, o crescimento demográfico acelerado foi apontado como um dos principais desafios para a melhoria da qualidade de vida das populações mais pobres, além de aumentar os custos das políticas públicas. Como solução, a produtividade agrícola permaneceu prioritária para países de baixa renda, e os esforços do BM concentraram-se na redução da pobreza urbana na América Latina e na inserção das mulheres em posições sociais mais valorizadas (Banco Mundial, 1990)

Dessa forma, a perspectiva do BM sobre as políticas sociais foi baseada na ideia de que elas poderiam impulsionar o crescimento econômico e, por consequência, essa melhora acarretaria em novos investimentos para atender a população pobre. Essa visão levou à adoção da focalização das políticas sociais, ou seja, a priorização de determinados grupos ou regiões em detrimento da universalidade dos direitos, configurando programas compensatórios.

Esses eventos evidenciam como o Banco Mundial, enquanto organização central no campo discursivo do desenvolvimento, opera como um agente de colonialidade e imperialidade, impondo modelos econômicos alinhados aos interesses das potências globais. Ao formular e influenciar a implementação de políticas econômicas globais, a instituição não

apenas reforça desigualdades estruturais, mas também perpetua a dependência dos países periféricos, mantendo-os subordinados a uma lógica de desenvolvimento ditada pelo Norte Global, lógica essa que num momento de crise gera consequências destoantes entre os países subdesenvolvidos e os desenvolvidos, vista ao exemplo em que os EUA protegeu o próprio mercado e os privilégios adquiridos no cenário internacional, enquanto os países em desenvolvimento foram expostos ainda mais na posição inferior e subordinada. Assim, os discursos e as práticas do BM acerca do desenvolvimento desconsideram dinâmicas locais e impõe soluções padronizadas que reproduzem hierarquias históricas de poder e marginalização. Dessa forma, as políticas de combate à pobreza e promoção ao desenvolvimento engajadas pelo Banco Mundial ao longo das décadas refletem uma adaptação dos desafios conjunturais, mas permanecem ancoradas em uma lógica que mantém a dependência dos países periféricos e evita confrontar os mecanismos de concentração de riqueza inerentes ao sistema capitalista.

Nos anos seguintes a 1990, o BM direcionou seu foco para questões ambientais, articulando crescimento econômico, pobreza e meio ambiente, reforçando a tese de que o crescimento econômico é imprescindível para a erradicação da pobreza e para a melhoria das condições ambientais, pois como resultado, a prosperidade dos países permitiria melhores condições sanitárias, aumento da produtividade agrícola e redução da contaminação do ar. (Preston, 1992, p. 6 apud Faé, 2009, p. 223). Assim, em consonância com as diretrizes do desenvolvimento sustentável, o Banco Mundial incentivou a adoção de medidas racionais no uso de recursos naturais, enfatizando a transferência de tecnologia como facilitadora de processos produtivos mais eficientes, tanto na utilização de matérias-primas e mão de obra quanto na redução de dejetos poluentes. Logo, a responsabilidade pelo incentivo à adoção de tecnologias limpas foi atribuída aos governos, que deveriam formular políticas voltadas à eficiência da produção e à proteção ambiental (Banco Mundial, 1992). Todavia, Escobar (1995 apud Faé, 2009, p. 223) criticou essa abordagem, afirmando que o discurso do desenvolvimento sustentável buscou reduzir o impacto ambiental e mitigar os danos causados pelo progresso econômico, porém, também classificou como irracionais e sujeitas à alteração todas as atividades que não se alinhavam aos objetivos do mercado global. Assim como ocorreu na criação de indicadores de pobreza, as práticas de desenvolvimento sustentável foram acompanhadas de técnicas e instrumentos que monitoravam a degradação ambiental, priorizando estratégias compensatórias em detrimento da promoção de alternativas que prevenissem os danos decorrentes do ciclo econômico.

Seguindo na lógica da impossibilidade do conhecimento ser neutro, conforme proposto pelo pelos autores decoloniais acerca da colonialidade do saber, é necessário investigarmos quem foi o responsável pela produção do documento que criou o conceito de desenvolvimento sustentável - que será aprofundado no próximo tópico -, visto que tem grandes resquícios do próprio conceito de desenvolvimento advindo da ONU.

Segundo Grosfoguel (2008), não podemos deixar de observar que sempre há um “locus” de enunciação que reside num lugar geopolítico e corpo-político de onde o sujeito fala. Logo, todo pensamento há um autor que fala de um lugar epistêmico específico e constrói sua perspectiva a partir dele, lugar este que perpassa questões de gênero e étnico-raciais. Além disso, o autor também elucida que a filosofia ocidental prioriza desvincular o sujeito enunciator do seu lugar epistêmico, criando, por conseguinte, o que ele chama de “Ego” não situado. Nesse sentido, ao não haver um vínculo, consegue-se gerar o mito do conhecimento universal e verdadeiro, pois esconde não apenas o sujeito enunciator como também o lugar epistêmico de onde ele fala. Levando isso em consideração, os organismos internacionais como Banco Mundial e ONU possuem esse objetivo, de construir e reproduzir um conhecimento global e verdadeiro, de modo que esconde por trás desse discurso as particularidades eurocêntricas, coloniais e imperialistas que as envolvem.

Segundo Faé (2009, p. 168), a ONU foi criada em 1942 por meio da *Declaração das Nações Unidas* e formalizada em 1945 após o término da guerra. Dentre sua estrutura, encontram-se seis órgãos, sendo um deles o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Este tornou-se relevante ao desenvolver estratégias político-discursivas voltadas à melhoria das condições socioeconômicas da população mundial, concebidas com um meio de mitigar conflitos. Além disso, esse órgão coordena ações estratégicas interinstitucionais, atuando com alguns organismos como Banco Mundial, FMI, OMC, OMS, UNESCO, PNUMA e CEPAL. Levando isso em consideração, Faé aponta que a estrutura do ECOSOC foi moldada e periodicamente ajustada para atender aos desafios emergentes na manutenção da paz mundial e na preservação das posições privilegiadas dos países centrais do sistema capitalista global.

De acordo com Barreto (2017, p. 33) a ONU desempenhou, e ainda desempenha, um papel central na formulação e difusão do conceito de desenvolvimento e suas estratégias discursivas. Desde sua criação, a ONU estabeleceu que o desenvolvimento econômico era essencial para a manutenção da paz e da segurança mundiais. Esse princípio foi consagrado na Carta das Nações Unidas, que parte da premissa de que a paz duradoura só pode ser alcançada se houver bem-estar econômico e social para todos. Assim, a organização passou a operar com a convicção de que a redução das desigualdades e a garantia das necessidades básicas poderiam

minimizar as causas estruturais da violência. Nesse sentido, ao vincular o desenvolvimento econômico à paz mundial, a ONU consolidou-se como um espaço privilegiado para a formulação e disseminação do conceito de desenvolvimento. Todavia, a formulação desse conceito dentro das Nações Unidas sempre esteve sujeita a intensos embates acerca de seus conteúdos e objetivos. Embora a ONU seja formalmente uma estrutura supranacional fundamentada na defesa de princípios universais, na prática, opera como um espaço de disputa de poder. Assim, deve ser compreendida não apenas como um lócus de defesa de valores, mas também como um campo social no qual diversos atores elaboram estratégias para fortalecer suas posições e consolidar sua influência.

Ainda em conformidade com Barreto (2017, p. 34-37), sua trajetória, tanto no plano operacional quanto no intelectual, está intrinsecamente relacionada a esse tema, visto que a ONU foi fundamental no processo de descolonização da África e da Ásia e para isso utilizou uma ampla gama de instrumentos socioeconômicos, como normas, programas, assistência técnica e análise de dados, implementados por seus órgãos burocráticos orientados pelo ideal de desenvolvimento. Além disso, sua trajetória no desenvolvimento pode ser analisada a partir das estratégias e dos resultados dos programas implementados ao longo das décadas. Nos anos 1950 e 1960, o foco estava no crescimento econômico, com a ideia de que o aumento do PNB impulsionaria a redução da pobreza. Esse modelo ganhou força com a “Década do Desenvolvimento” (1960), que incentivava os países periféricos a se integrarem à economia global por meio de metas de crescimento anuais. No entanto, logo ficou evidente que o crescimento econômico por si só não garantia melhorias nas condições de vida. Assim, na década de 1970, a ONU ampliou sua abordagem para incluir políticas sociais, estabelecendo metas para emprego, educação e saúde e priorizando as “necessidades básicas”. Esse período representou uma tentativa de descentralizar o desenvolvimento e reconhecer desigualdades estruturais que dificultavam o progresso dos países mais pobres. A década de 1980 foi marcada pela crise da dívida e pela ascensão do neoliberalismo. Com recessão e austeridade afetando países periféricos, o debate sobre desenvolvimento perdeu força, e cresceu a percepção de que as estratégias adotadas até então não haviam conseguido reduzir a desigualdade global. Finalmente, foi apenas no final do século XX, com a crescente preocupação ambiental, que a ONU reformulou sua abordagem, promovendo o conceito de desenvolvimento sustentável promovido pelo Relatório de Brundtland, com o intuito de equilibrar crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental, resultando na formulação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, posteriormente, nos

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e uma nova agenda global para o desenvolvimento.

Nesse sentido, o Relatório de Brundtland foi criado em 1987 pela Comissão Mundial Sobre Desenvolvimento - órgão integrante da ONU -, cujo surgiu como resposta às preocupações com impactos ambientais causados pelo crescimento econômico acelerado e desenfreado das nações. É notório repararmos que o relatório foi escrito por uma comissão da ONU voltada para o desenvolvimento e não para o meio ambiente ou qualquer assunto relacionado a esse tema. Ainda mais, sua produção foi realizada simultaneamente com a Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, sendo publicada apenas um ano depois dessa, logo, é natural que o conteúdo da declaração tenha influências sobre o relatório, principalmente no que diz respeito ao conceito de desenvolvimento (Mageste, 2023, p. 5).

Dessa forma, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento classifica o desenvolvimento como direito humano inalienável e coloca a pessoa humana como seu sujeito central tanto para promover quanto para usufruir dele (Art. 1.1 e 2.1, Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento). Entretanto, a qual humano pertence esse direito inalienável? Afinal, se existem diversas humanidades, as quais para várias não existe a noção de desenvolvimento no sentido moderno e ocidental, então o humano que a declaração se refere é ao Norte-Global. Ainda mais, o ser humano posto como ator e beneficiário principal do desenvolvimento também provoca o questionamento de que humano a declaração se refere, principalmente pela liberação de atos destrutivos em nome do desenvolvimento, como desastres ambientais, vazamentos de petróleo, desmatamento de florestas, negação de direitos sociais, extermínio de povos inteiros e seus modos de viver, que são justificados diante da garantia de que parte da humanidade será beneficiada com as maravilhas do desenvolvimento (Mageste, 2023, p. 11).

Além disso, o documento também afirma que os países desenvolvidos devem auxiliar aqueles em desenvolvimento para que superem os obstáculos e desenvolverem-se. (art. 4.1, 4.2 e 4.3, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento). Em outras palavras, essa característica do desenvolvimento expõe a relação de dependência e dominação que os países desenvolvidos, ou seja, o Norte Global quer continuar reproduzindo - tendo em vista que as mesmas relações eram presentes no colonialismo e imperialismo - por meio da disponibilização de recursos para “ajudar” os países subdesenvolvidos e pobres, ou melhor, Sul Global. Como resultado, legitima intervenções dos países ricos nos países pobres e induz a reprodução do modelo econômico e de estilo de vida considerado universal, excluindo

outras perspectivas sobre conceitos básicos como riqueza, natureza e desenvolvimento. (Mageste. 2023, p. 11)

3.4 Desenvolvimento sustentável

Não podemos discutir sobre desenvolvimento sustentável sem abordar a crise ambiental do final do século XX. Barreto (2017, p. 11) aponta que essa crise que marcou o desfecho do século XX, manifestou-se por meio de uma série de desastres ecológicos, que podem ser identificados como as mudanças climáticas, a devastação das florestas tropicais, a poluição das águas, a exaustão dos solos e a diminuição da biodiversidade. A partir de 1960, esses eventos suscitaram preocupações acerca das implicações e impactos das ações humanas predatórias, motivadas pela busca de desenvolvimento e ganhos financeiros.

No pensamento moderno, a oposição entre humano e natureza é uma característica marcante, pois, com o cartesianismo, o conhecimento passou a ser concebido de modo pragmático com o objetivo de ser útil à vida, o que acarretou na natureza sendo entendida com um sentido “pragmático-utilitarista”, reduzindo-se a um recurso a ser explorado para alcançar determinados fins. Por sua vez, o antropocentrismo consolidou a ideia do ser humano como o centro do mundo e detentor do conhecimento científico, capaz de dominar a natureza e se tornar seu “senhor” e “possuidor”. Assim, a dessacralização da natureza e a legitimação do domínio humano sobre ela tornaram-se aspectos do pensamento moderno (Barreto, 2017, p. 38). Não obstante, com a ascensão do capitalismo, a divisão técnica e social do sistema econômico fragmentou ainda mais a percepção da relação entre o humano e natureza, tornando esta como algo exterior ao primeiro, como se ele não fizesse parte de sua constituição.

Essa linha de raciocínio - o pensamento moderno -, portanto, percebe a natureza como um recurso sujeito ao domínio e à intervenção humana. Todavia, a partir do século XX, críticas e questionamentos surgiram acerca dessa perspectiva devido a manifestação da crise ambiental que expôs a iminência do esgotamento dos recursos naturais. Essa preocupação se deu, principalmente, em virtude das explosões das bombas nucleares em Hiroshima e Nagasaki, em que se evidenciou o poder destrutivo do humano não apenas contra si próprio, mas contra o planeta. Assim, restou evidente que a humanidade chegou a tal ponto com a tecnologia que alcançara o necessário para seu próprio extermínio. Paralelamente a isso, a comunidade científica passou a demonstrar crescente interesse pelos impactos do desenvolvimento industrial no meio ambiente. Uma parte tinha como foco responsabilizar as nações subdesenvolvidas pela degradação ambiental, ideia a qual foi amplamente recebida

pelo Ocidente, pois não questionavam o modelo econômico capitalista nem o elevado consumo dos países desenvolvidos. Outra parte, com um viés alarmista, trazia uma perspectiva quase apocalíptica sobre o progresso, sugerindo medidas rigorosas para conter o crescimento demográfico, preservar recursos naturais e lidar com o subdesenvolvimento do Terceiro Mundo. Foi essa segunda parte da comunidade que teve o maior apoio político internacional, o que ocasionou na disseminação da preocupação ambiental e influenciou a realização da Conferência de Estocolmo em 1972 promovida pelo ECOSOC (Barreto, 2017, p. 42). Assim,

O debate é marcado por diferentes tentativas de institucionalizar o problema, no sentido de estabelecer diretrizes para que a questão ambiental pudesse ser tratada pela via político-diplomática. É nesse sentido que assevera Nobre (2002, p.25), para quem “[...] a problemática ambiental, a partir da década de 1970, vem marcada por diferentes e sucessivas tentativas de institucionalização”, cujo objetivo principal era fazer com que a questão ambiental se tornasse um tema da agenda política internacional e fazer com que as preocupações ambientais passassem a ser consideradas no processo decisório das políticas públicas (BARRETO, 2017, p. 44).

Vale destacar que antes desse evento, os países subdesenvolvidos tinham a percepção de que as questões ambientais eram de exclusividade das nações ricas, e que eles deviam continuar focando apenas no desenvolvimento econômico e industrial, colocando o meio ambiente como preocupação secundária. Na visão desses países, o avanço das discussões ambientais nos países desenvolvidos poderia dificultar seus esforços para o crescimento. Assim, a Conferência expôs para os países subdesenvolvidos a necessidade de se posicionarem sobre a questão ambiental, de modo que se iniciou uma mobilização para garantir que as medidas ambientais não se tornassem um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Sendo assim, embora esse evento tenha sido convocado devido às demandas ambientalistas, o debate em si criou um embate entre o campo ambiental e o de desenvolvimento, e que acarretou no favorecimento de interesses desenvolvimentistas e os desafios do subdesenvolvimento se tornaram o eixo das discussões. Nesse embate se estabeleceu a conexão conceitual entre desenvolvimento e meio ambiente.

Estocolmo também marcou o começo do debate sobre a relação entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico. Inicialmente os negociadores abordaram o problema de proteção global ao meio ambiente em termos puramente ambientais (haja vista o título do encontro). Entretanto, os países do sul começaram naquela época descobrir sua voz coletiva na política internacional (Najam, 2004) e introduziram diferentes aspectos ao incipiente debate para mais tarde encontrar total voz na

Conferência do Rio, em 1992 de que objetivos ambientais devem estar equilibrados com os objetivos do desenvolvimento e que a proteção global ao meio ambiente não poder ser alcançada ao custo de inibir a habilidade de os países pobres alcançar os objetivos de desenvolvimento (BARRETO, 2017, p. 47)

Segundo Barreto (2017, p. 48), anteriormente ao relatório proposto pela Conferência, um outro documento iniciou a discussão - o *Relatório de Founex* (1971) - e que influenciou os debates e construções posteriores, incluindo o evento de Estocolmo. Nesse sentido, uma das principais conclusões deste relatório foi a diferenciação entre os problemas ambientais dos países ricos e pobres, visto que, enquanto nos países desenvolvidos a degradação ambiental resultava do modelo econômico industrial, nos países subdesenvolvidos, os desafios ambientais estavam relacionados à pobreza e ao subdesenvolvimento. Dessa forma, enquanto os primeiros lidavam com as consequências negativas da industrialização, os segundos buscavam combater o desemprego e a miséria. Assim, essa perspectiva legitimou e corroborou a defesa do desenvolvimento econômico e tecnológico como solução para problemas ambientais.

Ainda conforme Barreto, a *Declaração de Estocolmo*, que possui 26 princípios, enfatiza a relação entre o humano e a natureza, alertando para os impactos negativos do primeiro para com a última, além de também abordar sobre o desenvolvimento. No que diz respeito a este, o Princípio 8 afirma sua indispensabilidade, enquanto o 11 destacava que as políticas ambientais deveriam ser compatíveis com o crescimento econômico. A partir dessa formulação e tendo como referência o *Relatório de Founex*, o subdesenvolvimento passou a ser visto como um problema ambiental, e a solução proposta foi um desenvolvimento acelerado, sustentado por assistência financeira e transferência de tecnologia.

Além disso, a Conferência foi fundamental para consolidar a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, unificando-os e originando a expressão “questão ambiental”. Barreto (2017, p. 51) aponta que a questão ambiental configura-se como um campo regado e com modos de pensar e agir definidos, no qual diferentes representações sociais do meio ambiente competem por legitimidade. Esse processo contribui para a naturalização de determinados valores e práticas como ambientalmente corretos, mas podemos perceber que a estrutura discursiva estabelecida na Conferência posiciona o meio ambiente em uma relação de subordinação perante ao desenvolvimento, assim, a problemática ambiental passa a ser englobada na lógica do desenvolvimento, o qual já se incluía a questão social centrada na erradicação da pobreza.

Esse entrelaçamento gradual entre a questão ambiental e a questão social culmina na formulação do conceito de Desenvolvimento Sustentável (CDS), descrito como uma nova camada semântica do desenvolvimento. Segundo Koselleck (apud Barreto, 2017, p. 51), tal processo de "sincronia semântica" redefine conceitos políticos, atribuindo-lhes novos significados e reforçando estruturas de poder. A adjetivação "sustentável" ao desenvolvimento, consolidada com o *Relatório de Brundtland* quinze anos depois, exemplifica esse movimento discursivo promovido pelo sistema ONU.

O *Relatório de Brundtland* ou *Nosso Futuro Comum* foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) e está estruturado em três partes. A primeira, denominada "Preocupações Comuns", aborda as causas e consequências da degradação ambiental e propõe estratégias para enfrentá-las. A segunda, intitulada como "Desafios Comuns", trata das diretrizes políticas para temas como crescimento populacional, segurança alimentar e conservação da biodiversidade. A terceira, cujo título é "Esforços Comuns", discute a governança internacional e a necessidade de mudanças institucionais para aprimorar a cooperação mundial. Todavia, embora o documento discorra sobre temas relevantes aos países desenvolvidos, como a poluição por exemplo, ele enfatiza a relação entre subdesenvolvimento e degradação ambiental, de modo que a pobreza é apontada como causa e consequência dos problemas ambientais, assim como ocorreu nos documentos supracitados e que influenciaram a elaboração deste. Ele afirma que "a pobreza é uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais no mundo. Portanto, é inútil tentar abordar esses problemas sem uma perspectiva mais ampla, que englobe os fatores subjacentes à pobreza mundial e à desigualdade internacional" (CMMAD, 1987, p.103).

A proposta de solução, portanto, abrangia muito mais que apenas a mitigação dos impactos, envolvia a extinção das iniquidades para combater a pobreza, visto que as relações econômicas entre os países eram desiguais e acentuavam a pobreza que, por consequência, agravava a degradação ambiental. Contudo, o Relatório não questionava o modelo capitalista, mas defendia que o crescimento econômico, embora essencial para o meio ambiente e o bem-estar social, era insuficiente sem distribuição de renda e equidade global. Sua ideia central era promover o desenvolvimento integral dos países subdesenvolvidos, considerando que a degradação ambiental resulta da pobreza, do atraso tecnológico e do crescimento populacional. Para isso, rejeitava a simples reprodução do modelo dos países industrializados, visto como insustentável tanto ambiental quanto socialmente. Propunha, em vez disso, relações internacionais mais justas e tecnologias apropriadas (Barreto, 2017, p. 55).

Além disso, o Relatório também introduz um viés ético ao desenvolvimento, defendendo a responsabilidade tanto entre gerações quanto entre os membros da sociedade contemporânea. É nesse cenário que se institui a definição de desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprirem suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 7). Posto isso, a proposta do documento tinha por objetivo, portanto, articular as questões de crescimento econômico, proteção ambiental e justiça social. Entretanto, desde sua formulação, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido objeto de debates críticos. Reconhece-se, de modo geral, sua imprecisão semântica e caráter contraditório. Tal imprecisão, contudo, foi o que possibilitou sua ampla aceitação por diferentes atores, tanto na arena internacional quanto nacional (Barreto, 2017, p. 56). Ainda segundo a autora, para Lélé (s.d.), essa ambiguidade compromete a formulação de políticas públicas eficazes, uma vez que promove uma compreensão parcial dos problemas e dificulta a delimitação de estratégias claras:

Nos últimos anos, o desenvolvimento sustentável emergiu como o último lema do desenvolvimento. Um conjunto grande de organizações não governamentais e governamentais abraçou esse novo paradigma do desenvolvimento. Uma revisão da literatura que surgiu em torno do conceito indica, entretanto, uma interpretação sem consistência. Mais importante ainda é que, enquanto a natureza abrangente do conceito lhe dá força política, sua atual formulação pelos principais correntes contém uma fraqueza significativa. Isso inclui uma percepção incompleta entre os problemas da pobreza e degradação ambiental, uma confusão acerca do papel do crescimento econômico, bem como dos conceitos de sustentabilidade e participação. Como essa fraqueza levou a inadequações e contradições na elaboração de políticas é demonstrada no contexto do comércio internacional, agricultura e florestas. Sugere-se que, para que o desenvolvimento sustentável tenha impacto relevante, os instrumentos políticos confusos devem dar lugar ao rigor e claridade intelectual”

Apesar de suas fragilidades, o CDS consolidou-se como referência central para o debate ambiental e social, tanto que em 1992 foi realizada a Eco-92, também conhecida como Rio-92, organizada pela ONU. Diferentemente de Estocolmo, cujo foco principal era superar a divergência entre desenvolvimento e meio ambiente, a Rio-92 partiu do princípio de que essa conciliação era necessária e possível. Como resultados formais, a Conferência produziu um conjunto significativo de acordos ambientais que passaram a influenciar os fundamentos e instrumentos institucionais relacionados à questão ambiental no final do século XX. Dentre eles, destacam-se: a *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, a *Convenção sobre Diversidade Biológica*, a *Convenção das Nações Unidas de Combate à*

Desertificação, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a *Declaração de Princípios sobre Florestas* e a *Agenda 21* (Barreto, 2017, p. 60).

Para compreendermos melhor o arranjo institucional promovido pela Rio-92, é fundamental contextualizar historicamente o cenário em que a conferência foi realizada. A década de 1990 marcou o fim da Guerra Fria e do sistema bipolar que prevalecia nas relações internacionais desde 1945. Assim, com o colapso da União Soviética, deu-se início a um período de distensão política em que o eixo geopolítico foi deslocado de Leste-Oeste para uma dinâmica Norte-Sul, aprofundando o processo de globalização. Paralelamente, conforme mencionamos anteriormente, a economia mundial passava por transformações estruturais, com o fim do sistema Bretton Woods, o abandono do padrão ouro/dólar e a consolidação da ideologia neoliberal como base das políticas públicas pautada nas medidas estabelecidas no “Consenso de Washington”, de modo que os países em desenvolvimento deveriam alcançar o equilíbrio macroeconômico mediante reformas estruturais (Barreto, 2017, p. 60).

Conforme Barreto (2017, p. 61), no âmbito do debate ambiental, as análises do sociólogo alemão Ulrich Beck são elucidativas. Para ele, o desenvolvimento industrial gerou uma nova configuração social denominada “sociedade global do risco”, caracterizada pelo medo e insegurança em relação ao futuro, devido a ameaças globais como crises ecológicas, crises financeiras e o terrorismo. Entre essas, a degradação ambiental aparece como a mais abrangente. Diante dessa configuração, embora a discussão ambiental tenha se tornado mais complexa após Estocolmo, ainda era atravessada por divisões entre países centrais e periféricos. De um lado, os países em desenvolvimento reivindicavam a erradicação da pobreza, segurança alimentar e crescimento econômico, defendendo que para adotarem as restrições ambientais, deveriam ter acesso a tecnologias e recursos financeiros. Por outro lado, os países centrais viam a sustentabilidade principalmente como uma estratégia de gestão ambiental baseada em mudanças tecnológicas para mitigar as ameaças ambientais globais. Apesar dessas divergências, o otimismo da época, alimentado pelo fim da Guerra Fria e por avanços como as Convenções de Viena (1985) e Basileia (1989), além do *Protocolo de Montreal* (1987), inspirava confiança no fortalecimento da diplomacia multilateral e da cooperação internacional. A Conferência, então, representava uma oportunidade para ir além e estabelecer mudanças na ordem global (Bernstein, 2001, p. 89 apud Barreto, 2017, p. 61).

De acordo com Barreto, (2017, p. 62), a Rio-92 tinha por objetivo criar e estabelecer bases para uma nova ordem político-econômica global e reorientar o tratamento da questão ambiental. Para isso, seria necessário retomar a discussão iniciada pela Conferência de Estocolmo e o *Relatório de Brundtland* sobre o desenvolvimento desigual entre Norte e Sul,

as relações comerciais injustas, o processo decisório nos organismos internacionais, o endividamento dos países pobres, bem como a transferência de tecnologias e recursos. Todavia, essas questões estruturais não foram debatidas na conferência, na verdade “foi superado pelo “triunfo” do pensamento econômico liberal.” (Barreto, 2017, p. 62). Assim, esse afastamento em relação às propostas anteriores revela-se na prevalência de uma concepção de desenvolvimento sustentável fundamentada na alocação eficiente dos fatores produtivos e na liberalização comercial como motores do crescimento econômico. A *Agenda 21*, por exemplo, associa diretamente a erradicação da pobreza e a superação do subdesenvolvimento ao crescimento econômico e à adoção de reformas para aumentar a competitividade internacional. Enquanto o *Relatório Brundtland* questionava a capacidade dos países periféricos de arcar com dívidas onerosas, a Agenda 21 incentivava o cumprimento dessas obrigações como meio de garantir um ambiente internacional “saudável”.

Posto isso, conforme Barreto (2017, p. 63) a Rio-92, portanto, reforçou uma estrutura de valores que, longe de questionar o sistema econômico capitalista como causa da degradação ambiental, o legitimou como parte da solução. Organismos como o Banco Mundial, a OCDE, o FMI e a ONU apoiaram essa abordagem, consolidando a ideia de que o crescimento econômico e os instrumentos de mercado são compatíveis - e até necessários - à proteção ambiental (Bernstein, 2001, p. 73). Entretanto, ao contrário do *Relatório Brundtland*, a Conferência do Rio não propôs transformações nas relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Pelo contrário, contribuiu para a fragmentação do debate ambiental, criando regimes internacionais específicos - como as convenções sobre clima, desertificação e biodiversidade - que passaram a ser negociados separadamente por diversos atores, com interesses e expectativas díspares.

Ainda segundo a autora (Barreto, 2017, p. 65), nesse contexto, a *Declaração do Rio-92* e a *Agenda 21* representam marcos fundamentais para a consolidação do “ambientalismo liberal”, conceito criado por Steve Bernstein (2001). Para ele, esses documentos foram importantes na incorporação da lógica econômica liberal à formulação de políticas ambientais em nível global. Dessa forma, a governança ambiental foi moldada por um conjunto de valores que privilegiam o livre mercado, a privatização de bens comuns e o uso de mecanismos capitalistas como instrumentos prioritários para a proteção ambiental. Bernstein argumenta, ainda, que a *Declaração do Rio* reformulou a *Declaração de Estocolmo* a partir da nova linguagem do desenvolvimento sustentável, enquanto a *Agenda 21* se apresentou como um plano prático para a implementação desse conceito. A leitura dos documentos demonstra, segundo o autor, que as políticas de desenvolvimento neles contidas

se orientam por diretrizes liberais, enfatizando o crescimento econômico e restringindo a possibilidade de que preocupações ambientais limitem tais políticas, como no caso de restrições ao comércio internacional.

Um exemplo é que, embora a *Declaração* seja composta por 27 princípios que abordam diversos temas, nos princípios relacionados à economia e ao meio ambiente é que o viés liberal se torna mais evidente, como consta no primeiro deles que “o homem está no centro das preocupações do desenvolvimento sustentável”, reforçando uma visão antropocêntrica - sem contar o teor machista - que ignora a relação predatória com a natureza ou a possibilidade de reconhecimento de direitos à própria natureza. O princípio 12 é explícito ao defender a abertura econômica como meio para o desenvolvimento sustentável, desestimulando barreiras comerciais sob justificativa ambiental. Princípios como o segundo (soberania dos Estados na exploração dos recursos naturais), o terceiro (direito ao desenvolvimento conciliado com necessidades ambientais das gerações presentes e futuras) e o quarto (integração entre meio ambiente e desenvolvimento) também expressam essa orientação. Além disso, há princípios que incentivam a internacionalização dos custos ambientais, por meio do princípio do poluidor-pagador (PPP) e de instrumentos econômicos, desde que sem prejudicar o comércio ou investimentos internacionais (Barreto, 2017, p. 65).

Além disso, o pensamento liberal também se refletiu na forma de financiamento proposta para a Agenda 21, visto que as sugestões dos países do Sul, como a criação de um fundo verde, e a proposta do PNUMA de ampliar a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA), foram rejeitados pelos países doadores e, ao final, decidiu-se que o financiamento seria gerido pelo Banco Mundial. Segundo Nobre (2002 apud Barreto, 2017, p. 67), esse processo resultou em uma divisão entre os acordos ambientais globais e os projetos nacionais de desenvolvimento sustentável, assim a Agenda 21 perdeu o caráter totalizante e integrador proposto originalmente no *Relatório de Brundtland*, sendo reduzida a ações pontuais. Ainda mais, a escolha do Banco Mundial como gestor do financiamento acentuou essa fragmentação, consolidando sua hegemonia na definição de critérios de auditoria e controle. Dessa forma, a teoria econômica ambiental de base neoclássica passou a orientar os parâmetros do desenvolvimento sustentável em escala global. (Barreto, 2017, p. 67)

A trajetória iniciada na Rio-92 se prolongou com a realização da Rio+10 (Johanesburgo, 2002) e da Rio+20 (Rio de Janeiro, 2012), conferências que buscaram avaliar os avanços obtidos e renovar os compromissos políticos com o desenvolvimento sustentável. Ao longo dessas décadas, inúmeros encontros multilaterais promovidos pela ONU debateram a implementação dos regimes ambientais derivados da Eco-92, incluindo mudanças

climáticas, biodiversidade e desertificação. Tanto a Rio+10 quanto a Rio+20 reafirmaram o desenvolvimento sustentável, conforme formulado em 1992, como principal instrumento para enfrentar a crise ambiental. Essa reafirmação revela uma transformação na forma como a relação entre humanidade e natureza foi concebida no século XX (Barreto, 2017, p. 68).

Segundo Carlo e Januzzi (2018, p. 9), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) constituíram uma oportunidade para reavaliar os significados atribuídos ao conceito de desenvolvimento e ao papel das políticas públicas, além de impulsionar a produção de indicadores sociais em escala global. Nessa linha, de acordo com Sandri (2018, p. 44), apesar de sua importância no cenário internacional e da ampla adesão de chefes de Estado e de governo, a Declaração do Milênio não possuía caráter vinculante, logo, não se tratava de um tratado internacional, mas de um compromisso político e moral assumido pelos países que endossaram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), como o Brasil. A Declaração expressava a intenção de enfrentar desafios globais centrais, como a pobreza, a miséria, o desarmamento e a proteção do meio ambiente, mas não criou obrigações formais nem mecanismos de coerção entre os Estados signatários. Sua força esteve no plano ético e político, orientando a atuação dos países a partir de compromissos voluntários e da busca por legitimidade internacional. Os ODM, criados sem participação dos Estados e aprovados no âmbito da Assembleia Geral da ONU, resultaram, portanto, de um engajamento diplomático, e não de uma exigência jurídica. De acordo com Portella (2017, p. 260 apud Sandri, 2018, p. 60), a “Declaração do Milênio foi elaborada com o objetivo de adaptar a ONU às necessidades do novo século, reafirmando os objetivos e princípios das Nações Unidas e indicando as metas a alcançar diante de antigos e novos desafios da comunidade internacional”.

Os ODM, então, priorizaram a redução das desigualdades sociais mais básicas, com foco na pobreza, na fome, na saúde e na educação, especialmente em países em desenvolvimento, e estabeleceram oito grandes objetivos com cerca de vinte metas cada para serem atingidos até 2015: erradicação da pobreza e da fome; acesso universal à educação primária; promoção da igualdade de gênero; redução das mortalidades infantil e materna; combate ao HIV/AIDS e outras ISTs; sustentabilidade ambiental e fortalecimento da cooperação internacional para o desenvolvimento. Todavia, apesar de seu reconhecimento, a agenda também sofreu muitas críticas por seu caráter minimalista diante da ampla expectativa gerada nas discussões anteriores. Os autores citam o argumento de Aragão (2013), para quem os ODM significaram uma redução da amplitude da agenda de desenvolvimento e direitos humanos e que isso foi resultado da resistência de governos conservadores e liberais - com

destaque para os Estados Unidos, maior financiador da ONU - à adoção de uma pauta mais progressista, pois apesar da pressão de organizações não governamentais durante as conferências mundiais, isso não surtiu o efeito necessário para conter a influência dos conservadores e de instituições alinhadas ao Consenso de Washington. (Carlo; Januzzi, 2018, p. 9)

Nesse sentido, no decorrer dos anos 2000, embora a agenda mantivesse seus oito objetivos formais, ela foi gradualmente se ampliando por meio de acréscimo de novos indicadores de monitoramento. O caráter quantitativo das metas - como a redução da pobreza extrema pela metade entre 1990 e 2015 ou a universalização da educação primária - demandou a melhoria dos sistemas estatísticos nacionais, incentivando a produção de dados sociais e relatórios periódicos. Dessa forma, ao final de sua vigência, os ODM haviam se desdobrado em um vasto conjunto de indicadores e em um inventário de políticas públicas e ações voltadas ao seu cumprimento. Além disso, ao analisar os Relatórios de Desenvolvimento Humano da época, é possível perceber uma mudança de foco: antes, o destaque principal era o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que media o progresso dos países com base em indicadores como renda, educação e saúde. Com o tempo, porém, os relatórios passaram a valorizar mais a identificação de boas práticas - ou seja, exemplos concretos de políticas públicas e ações sociais bem-sucedidas - como forma de inspirar outros países e promover o desenvolvimento. (Carlo; Januzzi, 2018, p. 11).

Todavia, segundo os autores, apesar desse desdobramento nos ODM, a avaliação do alcance das metas da agenda permanece inconclusa, pois, embora o PNUD tenha publicado um balanço global em 2015, os resultados geram interpretações divergentes. Enquanto as agências da ONU e os governos tendem a enfatizar os avanços, ou seja, o “copo meio cheio”, os acadêmicos e representantes da sociedade civil destacam os desafios não superados - o “copo meio vazio”. Podemos exemplificar com o debate acerca da meta de erradicação da pobreza extrema: por um lado, comemorou-se a redução pela metade da extrema pobreza global até 2010; por outro, estudos acadêmicos apontaram que essa melhoria foi concentrada em países como China e Brasil, não refletindo a realidade de regiões como África Subsaariana e Índia, além de o critério de medição - baseado na linha de pobreza de US\$ 1,25 por dia - e a preferência por indicadores relativos poderem mascarar o número absoluto de pessoas ainda em situação de pobreza extrema. Dessa forma,

Como se verifica, o debate sobre o cumprimento das metas tem forte componente metodológico; a escolha seletiva de indicadores sociais, de um

lado ou de outro, é parte do jogo político, e nem sempre, ao fim e ao cabo, prevalece a narrativa política com maior embasamento técnico (Carlo; Januzzi, 2018, p. 14).

Em conformidade com Andrade (2013, p. 4), a principal crítica aos ODM é que em sua elaboração não consideraram as condições iniciais de cada país, logo, as mesmas metas são cobradas de países muito distintos em termos de desenvolvimento. Em outras palavras, os resultados que devem ser alcançados até 2015 são especificados, mas o ponto de partida de cada país é ignorado, o que gera errôneos monitoramentos de indicadores e avaliações de impacto das políticas e ações baseadas nos ODM.

Por tratar os dados de forma agregada, não revela as realidades regionais sobre as populações mal nutridas espalhadas pelo globo. A proporção mundial de mal nutridos vem diminuindo desde 1990, embora a passos muito lentos, mas ainda há grandes grupos de indivíduos famintos concentrados em algumas regiões do mundo. O número de pessoas mal nutridas é, sem dúvida, muito maior na África Subsaariana do que na Europa. (ANDRADE, 2013, p. 6)

Ao ignorar os pontos de partida nacionais, a agenda acaba por produzir monitoramentos distorcidos e avaliações de impacto que tendem a responsabilizar os países pelo não cumprimento de metas, sem considerar as heranças coloniais, os processos de dependência estrutural e as desigualdades raciais que condicionam suas capacidades estatais. Assim, a universalização das metas opera como um mecanismo de neutralização das diferenças históricas, reforçando a ideia de que o desenvolvimento é uma trajetória linear e comparável entre países que ocupam posições radicalmente distintas na hierarquia global.

As iniciativas políticas e acadêmicas geradas pela Agenda 21 (1992), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM, 2001), e as conferências Rio+10 (2002) e Rio+20 (2012) culminaram na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em 2016. Nesse encontro, foi firmado o documento "*Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*", que estabeleceu os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas. Esses objetivos abrangentes que não apenas incorporam os oito objetivos previstos pelos ODM, alguns dos quais têm semelhanças, enquanto outros se desdobram de maneira mais complexa, mas também englobam novas propostas. Essa expansão reflete um aumento substancial no escopo das metas anteriores, acompanhado por uma maior riqueza de indicadores dentro de cada objetivo, na tentativa de ser uma proposta que auxilie na promoção de políticas públicas e incentivo ao setor privado para cumprimento das metas que visam crescimento econômico, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental. (Carlo, Januzzi, 2018, p. 18)

Conforme Carlo e Januzzi (2018, p. 18), a distinção entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e os ODM vai além do escopo ampliado. A relevância política e a aderência dos ODS são notáveis não apenas para nações em desenvolvimento e carentes, mas também para nações desenvolvidas. Esse reconhecimento ocorreu à luz dos desastres ambientais que marcaram o século XX, bem como a crise econômica de 2008-2009. Adicionalmente, responde ao contínuo aumento das disparidades no mundo desenvolvido, demonstrando uma percepção compartilhada de que a busca pela sustentabilidade e equidade transcende fronteiras e níveis de desenvolvimento.

Sandri (2018, p 86-88) elenca dois pontos em relação aos ODS. O primeiro diz respeito às falas do Diplomata André Aranha Corrêa do Lago em uma entrevista ao Núcleo de Políticas Públicas (2018) em que o mesmo distingue os ODM dos ODS, partindo do pressuposto que a criação do primeiro ocorreu no âmbito do secretariado da ONU, enquanto o segundo são fruto da decisão dos países membros “o que resulta maior legitimidade por terem sido escolhidos pelos países”. Além disso, Lago também explana que os ODS se aplicam a todos os países do mundo e não apenas aos países em desenvolvimento, como era o caso dos ODM, e que “são subversivos, revolucionários e igualitários no sentido de fortalecer o comprometimento internacional de que não há dois padrões de desenvolvimento”

O segundo ponto que Sandri traz é acerca da fala de Sousa (2018), o qual afirma que a resistência inicial aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) decorreu menos de seu conteúdo e mais da ausência de um processo prévio de negociação, o que resultou em baixa legitimidade política, apesar de sua consistência técnica. Os ODM configuraram-se, assim, como uma agenda predominantemente evolutiva, com pouco potencial de ruptura. Em contraste, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) emergem como uma resposta crítica a esse modelo. Seu processo de formulação foi mais amplo e participativo, conferindo maior legitimidade política à agenda, ainda que isso tenha gerado desafios técnicos e operacionais. Dessa forma, enquanto os ODM agregaram legitimidade principalmente pelo conteúdo, os ODS o fizeram pelo processo, apresentando-se como uma agenda mais propositiva, conflitiva e orientada à mudança, viabilizada pela experiência acumulada com os ODM.

Apesar desses pontos de distinção entre as agendas sejam relevantes, podemos trazer alguns contra-argumentos:

1. No que tange o caráter universal dos ODS, este amplia o alcance da agenda, mas também introduz desafios significativos de implementação, dado o

volume de metas e a diversidade de contextos nacionais. A aplicação de metas homogêneas a contextos nacionais desiguais tende a mascarar assimetrias históricas e estruturais, muitas delas atravessadas por relações raciais e coloniais. Logo, a universalização do discurso do desenvolvimento pode operar como um mecanismo de equalização simbólica entre países que ocupam posições muito distintas na hierarquia global, desconsiderando os efeitos duradouros do colonialismo, da escravidão e do racismo estrutural na produção dessas desigualdades.

2. Apesar de serem apresentados pelo Lago como “subversivos” ou “igualitários”, os ODS não rompem plenamente com as assimetrias estruturais do sistema internacional. Observa-se um deslocamento da legitimidade do conteúdo para o processo, no qual a participação formal de Estados e da sociedade civil convive com desigualdades na capacidade de vocalização, influência e produção de sentidos. Nesse contexto, atores localizados no Norte Global seguem ocupando posições privilegiadas na definição dos marcos discursivos do desenvolvimento, enquanto experiências, saberes e demandas de populações racializadas e de países periféricos permanecem frequentemente subordinadas ou marginalizadas.
3. Por fim, embora os ODS incorporem conflitos e contradições ausentes ou silenciados nos ODM, essa abertura também gera limites importantes. A tentativa de acomodar múltiplas agendas tende a diluir prioridades e a reforçar consensos mínimos, dificultando enfrentamentos mais diretos de desigualdades estruturais, inclusive aquelas de base racial. O alinhamento da agenda aos acordos já existentes no sistema ONU contribui para sua coerência interna, mas também restringe seu potencial transformador, ao manter intocados os fundamentos históricos e políticos que sustentam a colonialidade do desenvolvimento.

Assim, a transição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) revela menos uma ruptura substantiva e mais uma reconfiguração da governança global do desenvolvimento. Ainda que os ODS ampliem o escopo temático e mobilizem um discurso de maior participação e legitimidade, sua formulação permanece condicionada por estruturas de poder históricas que limitam transformações mais profundas. Essa continuidade discursiva, analisada nos capítulos

anteriores, se materializa de forma particular no processo de implementação nacional, no qual a agenda global é traduzida para o contexto brasileiro por meio de mecanismos técnicos e institucionais que tendem a neutralizar conflitos estruturais, especialmente aqueles relacionados à desigualdade racial e territorial.

4. ANÁLISE CRÍTICA DE DISCURSO APLICADA

4.1 Análise Crítica de Discurso e Decolonialidade

Primeiramente, é preciso desenvolver a metodologia de Análise Crítica de Discurso que utilizaremos ao lado da Teoria Decolonial neste capítulo.

Aqui partiremos do pressuposto da existência de uma colonialidade do discurso que está presente na colonialidade do saber, mas que se configura como uma dimensão opressiva presente nas produções discursivas dos falantes. Ela se manifesta por meio de diferentes formas de dominação, seja racial, de classe ou de gênero, que vão desde a exploração e desumanização até a invisibilização e estigmatização. Essa dimensão opera por meio de um vasto repertório linguístico e de dispositivos discursivos, configurando um sistema de sentido que estrutura toda a sociedade com base na experiência e na memória da colonização, tanto no Norte Global quanto no Sul Global (Paveau, 2023, p. 9442).

Nesse sentido, a Análise Crítica de Discurso, criada pelo Norman Fairclough em 1989, entende o discurso como algo que reflete não apenas a realidade, como também constrói e transforma, pois através dele as pessoas se comunicam e constroem identidades, relações sociais e sistemas de crenças. Contudo, o modelo também identifica que o discurso não é apenas uma ferramenta de comunicação, mas um instrumento de poder que pode reforçar ou desafiar as estruturas sociais existentes (Ramalho; Resende, 2004, p. 185). Ela vai além de uma metodologia, enquadra-se como uma abordagem teórico-metodológica, ao ponto em que observa uma dialética entre as relações de poder e a constituição das estruturas e visa não apenas compreender esses mecanismos discursivos que sustentam as desigualdades, mas também identificar possibilidades de resistência e transformação social (Lobato; Naves, 2024, p. 6).

No entanto,

Os teóricos hegemônicos, como Foucault nas ciências sociais como um todo, mas também com Pêcheux e Bakhtin, na Análise de Discurso, não podem e não devem ser mobilizados sobre propostas às quais são teórica, política ou experimentalmente alheios. Isso significa que o valor geral dessas teorias e seu alto grau de aplicabilidade a qualquer realidade empírica, independentemente de sua situação espacial ou temporal, é questionável, pois elas são o produto da imposição de normas ocidentais, brancas, e muitas vezes masculinas de conhecimento a partir de um poder de natureza política e não a partir do único critério de validade científica (Paveau, 2023, 9434).

Levando isso em consideração e que o modelo de Análise Crítica Discursiva utilizado aqui foi criada por um autor britânico pertencente ao cenário hegemônico, mesmo sua teoria

tentando quebrar esse ciclo, urge a necessidade de articulá-lo com uma teoria contra-hegemônica para ele ser, de fato, uma ferramenta compatível com o estudo e que demonstre seu caráter emancipatório. Sendo assim, a Teoria Decolonial (TD) enquadra-se adequadamente neste cenário, visto que, enquanto abordagem teórico-epistemológica, dedica-se à análise das histórias e experiências marcadas pela colonialidade e visa conectar formas de pensamento autônomas na América Latina, contrapondo-se ao projeto moderno e evidenciando modos alternativos de pensar, ser e agir (Walsh, 2005 apud Lobato; Naves, 2024, p. 1). Além disso, ela propõe o enfrentamento da epistemologia hegemônica ao questionar a cumplicidade histórica entre as Ciências Sociais e a colonialidade do saber e busca romper com esse paradigma para construir novos referenciais epistemológicos que deem voz ao subalterno.

Um dos principais pontos de convergência entre a Teoria Decolonial e a Análise Crítica do Discurso é o caráter crítico de ambas as abordagens, visto que, como falado anteriormente, a primeira se configura como um posicionamento epistêmico crítico e a segunda como uma abordagem teórico-metodológica igualmente crítica. A crítica, nesse contexto, revela-se como um esforço de desnaturalizar hierarquias sociais sustentadas pelas estruturas hegemônicas, de modo que dão visibilidade a aspectos que passam despercebidos a olhares desatentos (consciente ou inconscientemente) e favorece aqueles que se encontram em situação de desvantagem (Lobato; Naves, 2024, p. X).

Levando isso em consideração, de acordo com Lobato e Naves (2024, p. 7), a abordagem crítica do discurso tem se desenvolvido como uma teoria social do discurso, incorporando perspectivas que enfatizam a historicidade e os aspectos ideológicos das práticas discursivas, de modo que por meio dela pode-se compreender mudanças sociais contemporâneas e os desafios impostos pelas dinâmicas globais. Desse modo, a ACD propõe uma análise detalhada dos processos discursivos que sustentam a colonialidade. Um exemplo é o conceito de intertextualidade crítica, de Fairclough (1992), que permite examinar como determinados discursos são reproduzidos e transformados em diferentes contextos sociais, legitimando formas específicas de conhecimento e poder. Dessa maneira, ao articular a ACD com a TD é possível evidenciar a presença de discursos coloniais em organismos internacionais e políticas sociais, assim como revelar contranarrativas e resistências a essas estruturas.

Ainda segundo as autoras, a ACD ao longo dos anos tem se consolidado como uma abordagem capaz de revelar as complexas relações entre discurso e poder. Em diálogo com a TD, essa perspectiva permite um olhar crítico sobre as relações de dominação inscritas no

discurso. Ambas as abordagens buscam desvelar as estruturas que sustentam as desigualdades e oferecer caminhos para sua superação. Logo, ao integrar os princípios da ACD com a TD é possível construir um quadro analítico que não apenas revele os mecanismos de colonialidade presentes no discurso, mas também contribua para a construção de alternativas epistemológicas e políticas que desafiem a lógica hegemônica. Outro ponto de conexão entre as abordagens é em relação à transdisciplinaridade. Ambas reconhecem a necessidade de diálogo com diferentes áreas do conhecimento, como economia, filosofia, história, sociologia, antropologia, teoria feminista, ecologia política e linguística. Além disso, consideram essencial desenvolver análise com visões tanto locais quanto globais para conseguir extrair melhores resultados sobre as complexas interações e intervenções dos fenômenos sociais.

No entanto, apesar de ambas as abordagens terem pontos de conciliação, também há dois principais pontos de divergência. O primeiro diz respeito ao aspecto metodológico. A ACD apresenta protocolos de pesquisa bem estruturados e que podem ser complementados por diversas ferramentas analíticas. Enquanto a TD é frequentemente descrita como uma abordagem que não se apoia em metodologias específicas ou protocolos rígidos. Contudo, segundo Lobato e Naves (2024, p. 10), Abdalla e Altaf argumentam que os modelos de ACD não devem ser interpretados como inflexíveis, visto que com suas atualizações permitem cada vez mais serem abertos a diálogos interdisciplinares e adaptação metodológicas. Nesse sentido, alguns pesquisadores apontam que a ACD pode ser compatível com abordagens decoloniais, logo essa diferença apesar de ser um ponto a se ter cuidado, não deve ser vista como uma barreira entre as duas perspectivas, mas sim como um desafio e uma oportunidade de construção conjunta.

O segundo ponto de divergência é em relação ao papel central do discurso. Embora tanto a ACD quanto a TD reconheçam a linguagem como um elemento essencial na construção das relações sociais capaz de demonstrar interesses específicos e legitimar e ocultar desigualdades promovidas pelo neoliberalismo, elas também possuem algumas distinções. Tradicionalmente, a ACD concentra-se na análise de discursos dominantes. No entanto, as concepções de discurso, poder e ideologia adotadas pela ACD permitem a análise tanto das pressões verticalizadas quanto das formas de resistência às relações desiguais de poder. Fairclough (1992 apud Lobato; Naves, 2024, p. 12) também destaca que discursos expressam ideologias que podem reforçar e desafiar relações de dominação, o que sugere que a ACD pode ser utilizada para examinar discursos contra-hegemônicos. A pesquisa por meio da TD, por sua vez, geralmente é voltada para experiências concretas de enfrentamento da ordem hegemônica, com foco na valorização de narrativas historicamente apagadas ou

marginalizadas, de modo que buscam dar visibilidade aos saberes e experiências dos grupos subalternizados Mignolo (2007) propõe a desobediência epistêmica como uma estratégia tanto analítica - ao examinar a retórica da modernidade e a lógica da colonialidade - quanto pragmática - ao construir uma gramática decolonial. Ambos os aspectos estão interligados, pois compreender e desnaturalizar a estrutura dominante é um passo essencial para a identificação da subalternidade e a construção de processos de resistência e transformação social. Nesse sentido, embora as abordagens de discurso na ACD e na TD tenham ênfases distintas, elas compartilham o compromisso de analisar criticamente as estruturas de poder e buscar por uma justiça social, visto que os discursos dominantes e subalternizados estão interligados e, portanto, sua investigação por meio dessas perspectivas pode contribuir para desvelar relações de poder e promover mudanças sociais (Lobato; Naves, 2024, p. 13).

Levando em consideração toda essa contextualização, agora mostraremos como é feita a Análise Crítica de Discurso por meio do modelo tridimensional de Fairclough (1989). Esse método divide a análise em três dimensões interconectadas: texto, prática discursiva e prática social, de modo que permite entender como o discurso funciona não apenas como uma forma de comunicação, mas também como um fenômeno social e político (Ramalho; Resende, 2004, p. 188).

Segundo Ramalho e Resende (20024, p. 187), a análise textual refere-se ao discurso em si, ou seja, às palavras, frases e estruturas que compõem o discurso. Ela envolve as categorias de vocabulário, gramática, coesão e estrutura textual. Nesse sentido, o vocabulário lida com as palavras individuais utilizadas e suas relações de significado. A gramática, por sua vez, envolve a combinação de palavras em frases, enquanto a coesão diz respeito às ligações entre frases. Já a estrutura textual analisa como os elementos do texto são organizados em uma sequência. A análise discursiva trata-se de processos de produção, distribuição e consumo do texto, os quais estão relacionados ao contexto social, como os ambientes econômicos, políticos e institucionais. Portanto, a prática discursiva é um mediador entre o texto e a prática social, pois ajuda a formar o texto e, ao mesmo tempo, é influenciada pelas condições sociais em que o discurso é gerado. Além disso, nessa etapa é importante analisar categorias como força dos enunciados, ou seja, o impacto e a autoridade de determinadas afirmações; coerência, a qual refere-se em como as ideias são conectadas e como as inferências são feitas a partir do texto, com base em pressupostos ideológicos; e intertextualidade, que diz respeito à relação do texto com outros textos e como esses diálogos entre textos revelam influências culturais, políticas e sociais. Por fim, a prática social foca nos aspectos ideológicos e hegemônicos do discurso. A ideologia aqui refere-se às ideias e

pressupostos presentes no texto, como palavras e metáforas que carregam significados políticos e sociais, enquanto a hegemonia está relacionada às forças sociais, políticas e culturais que moldam a maneira como o discurso é formulado, criando ou reforçando determinadas orientações e práticas sociais.

Esse modelo em conjunto com a Teoria Decolonial, portanto, permitirá uma compreensão sobre como os discursos influenciam e sustentam ideologias e relações de poder no cenário internacional e nacional, especialmente no contexto das agendas globais e políticas públicas, de modo a demonstrar como essas narrativas globais sobre desenvolvimento e pobreza se conectam as práticas das realidades locais.

4.2 Recursos metodológicos

Para a realização da primeira etapa da Análise Crítica do Discurso (ACD), correspondente à análise textual, foi utilizado o software de análise qualitativa MAXQDA, como ferramenta de apoio à codificação e sistematização dos documentos analisados. O uso do software teve como objetivo ampliar o rigor analítico e a transparência metodológica, permitindo identificar padrões linguísticos, recorrências lexicais e regularidades discursivas de forma sistemática, sem substituir a nossa interpretação crítica, que permanece central em todo o processo.

A definição dos códigos analíticos partiu da premissa de que a análise textual não se restringe à descrição formal de elementos linguísticos, mas deve produzir insights analíticos capazes de evidenciar a dimensão ideológica e hegemônica do discurso, em consonância com os pressupostos da Análise Crítica do Discurso de Fairclough. Assim, os códigos foram elaborados de modo a articular categorias linguísticas (como vocabulário, gramática, coesão e estrutura textual) com categorias analíticas orientadas à problematização da colonialidade, da universalização normativa e das relações centro-periferia presentes nos documentos. Além disso, os códigos foram definidos de forma operacional e descritiva, com critérios claros de aplicação para orientar a análise assistida por inteligência artificial no MAXQDA e garantir consistência entre a identificação dos trechos e sua interpretação crítica. Essa etapa foi necessária para assegurar coerência metodológica entre a codificação automatizada e a leitura analítica fundamentada teoricamente na ACD e na perspectiva decolonial adotada nesta pesquisa.

Por fim, os mesmos códigos e subcódigos foram aplicados à *Declaração do Milênio* (2000) e à *Agenda 2030* (2015), com o objetivo de garantir a comparabilidade entre os documentos e possibilitar a identificação de continuidades, deslocamentos e rearticulações

discursivas ao longo do tempo. Essa estratégia metodológica permitiu observar como determinadas formas discursivas - especialmente aquelas associadas à universalização do desenvolvimento, à neutralização da desigualdade e ao silenciamento da raça - são mantidas, atualizadas ou reconfiguradas entre as duas agendas, em consonância com o enfoque histórico-discursivo proposto por Fairclough.

Os códigos e subcódigos utilizados na análise textual foram os seguintes:

1. Governança e normas globais

- a) Universalismo normativo: Discurso que apresenta valores, metas ou soluções como universais, válidos para todos os países e contextos, sem considerar diferenças históricas, sociais, econômicas ou culturais. Inclui expressões que sugerem um único caminho legítimo para o desenvolvimento. Exemplos de buscas: linguagem de generalização, padrões globais, metas comuns, soluções únicas.
- b) Moralização do desenvolvimento: Construção do desenvolvimento, da pobreza ou da fome como questões morais, associadas a ideias de dever, responsabilidade ética ou imperativo humanitário, em vez de problemas estruturais ou políticos. Exemplos de buscas: apelos éticos, tom moralizante, linguagem de “certo/errado”, responsabilidade moral global.
- c) Linguagem de dever: Uso de estruturas linguísticas que indicam obrigação, necessidade ou imperativo normativo, sugerindo o que deve ser feito pelos Estados ou pela comunidade internacional. Exemplos de buscas: verbos como “deve”, “precisa”, “é necessário”, “urge”, “compromisso”.

2. Agência e responsabilidade

- a) Voz passiva: Uso da voz passiva para descrever ações ou processos sem explicitar quem é o agente responsável, contribuindo para o apagamento da autoria e da responsabilidade política. Exemplos de buscas: construções sem sujeito claro, ações descritas sem indicação de quem as executa.
- b) Agência difusa: Atribuição de ações ou responsabilidades a sujeitos amplos, genéricos ou abstratos, como “a comunidade internacional”, “todos”, “nós”, sem especificar atores concretos. Exemplos de buscas: sujeitos coletivos vagos, generalizações de responsabilidade.
- c) Apagamento do agente: Estratégia discursiva que oculta ou dilui os agentes responsáveis por desigualdades, pobreza ou decisões políticas, evitando a nomeação

direta de Estados, instituições ou atores históricos. Exemplos de buscas: ausência de responsáveis claros, foco nos efeitos sem menção às causas ou agentes.

3. Colonialidade e poder

- a) Centro–periferia: Representação implícita ou explícita de hierarquias entre países centrais e periféricos, onde alguns aparecem como líderes, modelos ou provedores de soluções, e outros como receptores ou dependentes. Exemplos de buscas: assimetrias de posição, liderança de alguns países, dependência de outros.
- b) Assimetria de poder: Indícios de desigualdade na capacidade de decisão, influência ou definição de agendas entre atores globais, mesmo quando o discurso se apresenta como cooperativo ou horizontal. Exemplos de buscas: quem define prioridades, quem orienta ações, quem “ajuda” e quem “recebe”.
- c) Autoridade epistêmica: Atribuição de legitimidade, saber ou autoridade para definir problemas e soluções a determinadas instituições, países ou atores, em detrimento de outros conhecimentos ou perspectivas. Exemplos de buscas: referências a especialistas globais, organismos internacionais como fonte de verdade.

4. Representações discursivas

- a) Herói: Construção de determinados países, instituições ou atores como protagonistas positivos, líderes morais ou salvadores no combate à pobreza, fome ou desigualdade. Exemplos de buscas: narrativas de liderança, sucesso, exemplo, protagonismo.
- b) Plural inclusivo: Uso de pronomes coletivos (“nós”, “todos”, “a humanidade”) que produzem um efeito de consenso, apagando conflitos, desigualdades e interesses divergentes. Exemplos de buscas: pronomes inclusivos e linguagem de união global.
- c) Homogeneização: Tratamento de países, populações ou contextos diversos como se fossem homogêneos, especialmente no Sul Global, desconsiderando diferenças históricas, culturais e estruturais. Exemplos de buscas: generalizações amplas, ausência de especificidades locais.

5. Reconhecimento discursivo da desigualdade: Trechos que reconhecem explicitamente desigualdades históricas, sociais ou estruturais (como desigualdade racial, de gênero ou territorial), sem necessariamente propor rupturas estruturais, funcionando como reconhecimento discursivo que não altera o enquadramento normativo dominante. Exemplos

de buscas: termos como “desigualdade”, “exclusão”, “pobreza”, “injustiça”; expressões como “grupos vulneráveis”, “ninguém para trás”, “populações marginalizadas”; menções a equidade ou inclusão sem referência a poder ou redistribuição; reconhecimento de desigualdades seguido de soluções técnicas ou gerenciais; uso de linguagem de mitigação: “reduzir”, “combater”, “aliviar”.

Chegou-se, a partir da codificação assistida pelo software MAXQDA, aos seguintes resultados de frequência dos códigos analíticos aplicados à *Declaração do Milênio* e à *Agenda 2030*, sistematizados nas tabelas a seguir. As tabelas apresentam a distribuição quantitativa de cada código nos respectivos documentos, permitindo identificar padrões de recorrência, ênfases discursivas e deslocamentos ao longo do tempo entre as duas agendas globais de desenvolvimento.

A análise das frequências não foi utilizada como fim em si mesma, mas como instrumento para orientar a interpretação qualitativa dos trechos codificados, auxiliando na identificação de regularidades discursivas, silenciamentos e hierarquias de sentido que estruturam os textos. Dessa forma, os dados quantitativos serviram de base para aprofundar a análise textual (primeira etapa da ACD), articulando frequência, contexto e significado, conforme orienta Fairclough.

Tabela 1 - Resultados da frequência de cada código na Declaração do Milênio (10 páginas)

Código	Subcódigo	Total encontrado
Governança e normas globais	Universalismo normativo	12
Governança e normas globais	Moralização do desenvolvimento	6
Governança e normas globais	Linguagem de dever	20
Agência e responsabilidade	Voz Passiva	2
Agência e responsabilidade	Apagamento do agente	13
Agência e responsabilidade	Agência difusa	4
Colonialidade e poder	Centro-periferia	13
Colonialidade e poder	Autoridade epistêmica	9
Colonialidade e poder	Assimetria de poder	5
Representações discursivas	Plural inclusivo	25
Representações discursivas	Homogeneização	7
Representações discursivas	Herói	19
Reconhecimento discursivo da desigualdade -		8

Tabela 2 - Resultados da frequência de cada código na Declaração da Agenda de 2030 (49 páginas)

Código	Subcódigo	Total encontrado
Governança e normas globais	Universalismo normativo	77
Governança e normas globais	Moralização do desenvolvimento	22
Governança e normas globais	Linguagem de dever	76
Agência e responsabilidade	Voz Passiva	38
Agência e responsabilidade	Apagamento do agente	70
Agência e responsabilidade	Agência difusa	64
Colonialidade e poder	Centro-periferia	58
Colonialidade e poder	Autoridade epistêmica	60
Colonialidade e poder	Assimetria de poder	48
Representações discursivas	Plural inclusivo	113
Representações discursivas	Homogeneização	56
Representações discursivas	Herói	58
Reconhecimento discursivo da desigualdade	-	132

É importante destacar que o maior número de recorrências na *Agenda 2030* está parcialmente relacionado à maior extensão do documento em relação à *Declaração do Milênio*. No entanto, a análise de frequência não vai ser aqui mobilizada aqui como medida absoluta de intensidade discursiva, mas como indicador de regularidade e distribuição de padrões linguísticos ao longo do texto. Assim, mais do que comparar números brutos, a análise observa quais categorias se mantêm centrais, quais se expandem e como se reorganizam discursivamente entre os dois documentos.

Tabela 3 - Resultado da frequência de termos raciais e associados em ambos os documentos

Palavra	Declaração do Milênio	Declaração Agenda de 2030
Raça	2	6
Racismo	1	0
Etnia	0	5
Povos indígenas	0	6
Povos africanos	1	0
Colonial	1	1
Escravidão	0	1

Como recurso metodológico complementar à codificação temática, foi realizada uma busca lexical por termos diretamente associados à raça e à racialização nos documentos analisados, com o objetivo de identificar a presença, ausência ou deslocamento de referências

raciais explícitas. Foram pesquisadas as palavras raça, racismo, etnia, povos indígenas, povos africanos, colonial e escravidão, bem como suas variações, assim como termos como negros e negras que não aparece nenhuma vez nos documentos.

Os resultados foram sistematizados em tabela comparativa entre a *Declaração do Milênio* (2000) e a *Agenda 2030* (2015), permitindo observar diferenças de recorrência entre os documentos. Essa etapa metodológica teve caráter descritivo e exploratório, sendo utilizada como apoio empírico para a análise discursiva das formas de reconhecimento e silenciamento da raça ao longo dos textos, discutidas nas seções analíticas subsequentes.

Para a segunda (prática discursiva) e a terceira etapa (prática social) da Análise Crítica do Discurso, mobilizou-se o arcabouço teórico construído a partir da revisão bibliográfica, em diálogo com documentos institucionais, relatórios oficiais e coletâneas de notícias, com o objetivo de contextualizar os processos de produção, circulação, implementação e legitimação da *Declaração do Milênio* e da *Agenda 2030*. Esses materiais permitiram reconstruir os cenários políticos, institucionais e sociais que atravessaram a formulação e a disseminação dos documentos, evidenciando os interesses, disputas e relações de poder que condicionam seus sentidos.

Assim, a articulação entre análise quantitativa dos códigos, interpretação qualitativa dos trechos e contextualização histórico-política possibilitou uma leitura crítica e integrada dos documentos, evidenciando continuidades, deslocamentos e rearticulações do discurso do desenvolvimento no interior da governança global.

4.3 ACD - *Declaração do Milênio*

O primeiro texto examinado é a *Declaração do Milênio* (2000), documento que institui os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e inaugura uma nova etapa da agenda global de combate à pobreza no âmbito das Nações Unidas. Conforme discutido anteriormente, a *Declaração* foi elaborada e legitimada pela ONU, refletindo as orientações políticas, normativas e ideológicas das organizações multilaterais no contexto do pós-Guerra Fria.

4.3.1 Primeira Fase

A primeira fase da Análise Crítica do Discurso (ACD) tridimensional de Fairclough, correspondente à análise textual, permite examinar como escolhas linguísticas - lexicais, gramaticais e estruturais - participam da construção de sentidos que produzem efeitos de

neutralidade, consenso e compromisso coletivo. No caso da *Declaração do Milênio*, observa-se que a linguagem empregada contribui para a naturalização de hierarquias globais, ao apresentar o desenvolvimento como um projeto universal e moralmente incontestável, ao mesmo tempo em que silencia as dimensões históricas e estruturais das desigualdades.

Por meio de estratégias discursivas como o universalismo normativo, a agência difusa, a moralização da pobreza e o apagamento de agentes históricos, o documento oculta as relações de poder que estruturam o sistema internacional, reproduzindo a lógica da colonialidade do poder e do saber. O racismo estrutural, embora central para a produção da pobreza e das desigualdades globais, permanece ausente como categoria analítica explícita, sendo substituído por formulações abstratas como “vulnerabilidade”, “necessidade” e “exclusão”. Dessa forma, a análise textual revela que a *Declaração do Milênio* constrói um discurso de desenvolvimento aparentemente técnico e humanitário, mas profundamente marcado por pressupostos coloniais e racializados.

a) Vocabulário

Iremos iniciar a análise do vocabulário pela temática racial. Conforme vimos na tabela 3, a presença de termos diretamente associados à raça na *Declaração do Milênio* é extremamente limitada e, quando ocorre, assume predominantemente um caráter abstrato, universalizante e desracializado. A palavra raça aparece duas vezes no documento, mas em ambos os casos dissociada de grupos racializados concretos ou de desigualdades historicamente produzidas. Na expressão “libertação da inteira raça humana da necessidade” (2000, p. 5), o termo opera como sinônimo de humanidade, funcionando como recurso de homogeneização discursiva que apaga diferenças raciais e hierarquias estruturais. A raça, nesse uso, não é um marcador social de desigualdade, mas uma categoria genérica que reforça o universalismo normativo do texto. A segunda ocorrência de raça aparece no trecho que afirma o “respeito pelos direitos iguais de todos sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (2000, p. 2). Embora esse enunciado reconheça formalmente a existência da discriminação racial, ele o faz por meio de um léxico jurídico-abstrato, que transforma o racismo em uma questão de princípio normativo, e não em um problema estrutural e histórico. O vocabulário não nomeia sujeitos racializados, processos históricos de opressão ou mecanismos de reprodução da desigualdade racial, operando uma neutralização do conflito racial por meio da linguagem da igualdade formal.

Já o próprio termo racismo aparece apenas uma vez, no trecho que trata da proteção dos direitos de migrantes e para “eliminar os crescentes atos de racismo e xenofobia em

muitas sociedades” (2000, p. 8). A formulação lexical desloca o racismo para o plano dos “atos”, isto é, de comportamentos individuais e episódicos, evitando sua caracterização como estrutura social, política ou econômica. Além disso, o racismo é apresentado como algo recente, que está crescendo, como se antes não existisse, logo, que não é um problema estrutural.

A menção aos povos africanos ocorre uma única vez e é lexicalmente associada à necessidade de assistência, apoio e inserção no sistema econômico global: “assistir aos Africanos [...] trazendo a África ao caminho da economia mundial” (2000, p. 9). O vocabulário empregado constrói a África como espaço de déficit de democracia, paz, desenvolvimento e integração, reforçando uma representação de subalternidade e dependência. A escolha lexical posiciona os povos africanos como destinatários de ajuda, e não como sujeitos históricos de saber, agência ou resistência.

O termo colonial aparece apenas para se referir a povos ainda sob “dominação colonial e ocupação estrangeira”, o que limita a colonialidade - aqui lida como continuidade dos efeitos coloniais e não como conceito - ao presente residual, sem qualquer referência ao colonialismo como processo histórico estruturante das desigualdades globais contemporâneas. O vocabulário, portanto, reconhece a existência do colonialismo apenas como exceção, e não como matriz constitutiva da ordem internacional.

A ausência completa de termos como etnia, povos indígenas, negros, negras, escravidão ou variações associadas evidencia um silenciamento lexical sistemático da raça enquanto categoria estruturante das desigualdades globais. Assim, no plano vocabular, a Declaração do Milênio reconhece a raça apenas de forma residual, abstrata e juridicamente neutralizada, evitando qualquer nomeação direta do racismo estrutural, da escravidão, do colonialismo histórico ou das hierarquias raciais globais.

Indo além, a análise do vocabulário da Declaração do Milênio também foi realizada a partir dos códigos de Representações discursivas, Governança e normas globais, Colonialidade e poder e reconhecimento discursivo da desigualdade, que permitem observar como as escolhas lexicais constroem sentidos de universalidade, consenso e moralização do desenvolvimento, e excluem ou mascaram o reconhecimento das desigualdades sociais e raciais. A recorrência desses códigos indica que o texto é fortemente marcado pelo uso do plural inclusivo (25 ocorrências), pela atribuição de protagonismo heroico (19) e pela homogeneização de sujeitos e contextos (7), além da presença significativa de linguagem de dever (20) e de universalismo normativo (12). Esses padrões revelam que o vocabulário não é

neutro, mas opera na produção de um discurso universalizante que dilui assimetrias históricas, coloniais e raciais sob a aparência de um compromisso coletivo global.

Desde o início do documento, expressões como “Nós, Chefes de Estado e de Governo”, “nossa fé”, “nosso compromisso” e “nossas responsabilidades” estabelecem um sujeito coletivo unificado, que se apresenta como representante legítimo da totalidade da humanidade. Esse efeito de consenso é reforçado pela recorrência do código plural inclusivo, que aparece como um dos padrões lexicais mais frequentes do documento, indicando a centralidade de um sujeito coletivo abstrato na construção do discurso. Sendo assim, essa formulação produz um efeito de consenso e unanimidade, apagando divergências políticas, interesses conflitantes e assimetrias históricas entre os Estados que compõem o sistema internacional.

Nessa linha, o uso reiterado do pronome “nós” e de expressões como “todos os povos do mundo”, “a inteira raça humana” e “a família humana inteira”, “responsabilidade coletiva” e “condição humana comum” reforça uma lógica de homogeneização e universalidade forçada, na qual sociedades, países e populações desiguais são discursivamente nivelados e que também mascara as diferenças estruturais entre os países do Norte e Sul Global, diluindo responsabilidades históricas das antigas potências coloniais, colocam todos na mesma caixinha, mesmo que a realidade seja outra. Além disso, o vocabulário utilizado para se referir a regiões e grupos específicos - como “países em desenvolvimento”, “países menos desenvolvidos” ou “a África” - tende a tratá-los como blocos homogêneos, desconsiderando suas diversidades internas. Essa homogeneização legitima a aplicação de soluções padronizadas e universais, como metas globais, indicadores quantitativos e pacotes de políticas, que ignoram especificidades locais e trajetórias históricas distintas.

Outro ponto diz respeito a expressão “assegurar que a globalização se torne uma força positiva para todos os povos do mundo” (2000, p. 2), que mostra uma tentativa de vender a narrativa de que a globalização é inevitável e benéfica para todos os países, visto que o uso da palavra “força” denota uma naturalização discursiva, como se não houvesse distinções das experiências ou consequências. Se é uma força natural e benéfica, então deve funcionar igual para todos - como um furacão que distribui riquezas, só que ao contrário.

Nesse mesmo movimento, a partir da incidência do código “Herói”, que revela a centralidade de uma narrativa salvacionista no vocabulário do documento, mostra que o vocabulário mobilizado atribui à Organização das Nações Unidas esse papel central e salvacionista. A *Carta* da ONU é descrita como “fundamento indispensável de um mundo mais pacífico, próspero e justo”, sendo caracterizada como atemporal, universal e moralmente

orientadora. Essa escolha lexical constrói a ONU como uma instituição protagonista e heroica, dotada de legitimidade epistêmica e autoridade moral para definir os problemas globais e prescrever soluções universais. Os Chefes de Estado e de Governo, por sua vez, são representados como líderes morais comprometidos em “libertar os povos do mundo” da pobreza, da guerra, da fome e da degradação ambiental, reforçando uma narrativa de salvação conduzida pelas elites políticas globais. Ainda na lógica salvacionista, podemos elencar outras expressões que reforçam esse discurso moralizante, como “Não pouparemos esforços para libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjetas e desumanas da pobreza extrema” (2000, p. 6) e “Estamos empenhados [...] em libertar toda a humanidade da carência” (2000, p. 7) , que carregam uma metáfora de aprisionamento que remete a uma missão de salvação, reproduzindo a lógica do “salvador branco” da colonização.

A moralização do desenvolvimento e da erradicação da pobreza é outro elemento central do vocabulário analisado. Termos como “condições desumanas”, “libertação da necessidade”, “merecem ajuda” e “responsabilidade moral” enquadram a pobreza e a desigualdade como problemas éticos a serem resolvidos por meio da solidariedade e da assistência. Embora a desigualdade seja reconhecida discursivamente, com a ideia de que os benefícios da globalização são desigualmente distribuídos e que países em desenvolvimento enfrentam “dificuldades especiais”, a solução proposta mantém uma lógica hierárquica: os países mais beneficiados aparecem como provedores de ajuda, enquanto os menos beneficiados são representados como receptores passivos, reforçando uma dinâmica centro-periferia e relações de dependência. Sendo assim, esse reconhecimento ocorre de forma genérica, como indica a presença do código reconhecimento discursivo da desigualdade (8 ocorrências), sem articulação com marcadores raciais ou estruturais, o que limita seu potencial crítico.

Expressões como “combater a pobreza” ou “deter o avanço do HIV” (2000, p. 9) antropomorfizam problemas complexos e os transforma em inimigos a serem derrotados sem, de fato, olhar para o sistema que produz isso, reforçando a lógica de enfrentamento dos discursos de dominação e controle e pautando em justificativas que beneficiam apenas alguns. Além disso, termos como “boa governação” (2000, p. 7) à primeira vista parecem neutros, mas com um olhar mais aprofundado percebe-se a ideia neoliberal de que os problemas dos países em desenvolvimento resultam de falhas internas, logo, eles são os próprios culpados, não as estruturas globais desiguais que, em partes, foram produzidas pela relação de dominação do Norte Global na colonização.

A ideia de “direito ao desenvolvimento” (2000, p. 6 - 11) também merece destaque, pois atribui juridicidade a um conceito que, na prática, opera de forma desigual, sobretudo quando observamos os impactos sobre a população negra e periférica nos países do Sul Global. Esse discurso ignora, por exemplo, como o racismo estrutural restringe o acesso da população negra a esse 'direito', perpetuando ciclos de pobreza e marginalização que, ironicamente, os próprios Objetivos de Desenvolvimento do Milênio afirmam querer erradicar. A proposta de universalização do desenvolvimento, portanto, desconsidera as hierarquias raciais e coloniais que o sustentam e, ao invés de superá-las, acaba por reforçá-las em nome do progresso.

O vocabulário também revela um forte universalismo normativo, especialmente na definição de valores considerados “fundamentais” para as relações internacionais, como liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, democracia, direitos humanos e desenvolvimento sustentável. São valores amplamente legitimados no âmbito internacional, visto que referem-se a conceitos universais disseminados, principalmente, na Revolução Francesa e na *Carta* das Nações Unidas, o que mascaram os conflitos e interesses que as permeiam, uma vez que tais conceitos não são acompanhados de uma problematização das condições materiais e estruturais que impedem seu acesso efetivo por parcelas específicas da população mundial.

Por fim, o uso recorrente de expressões de compromisso e determinação, como “não mediremos esforços”, “estamos comprometidos” e “resolvemos, portanto”, reforça a construção de um discurso de dever moral e ação coletiva inevitável. Essas escolhas lexicais consolidam a imagem de uma vontade política unificada e incontestável, encerrando o documento com uma narrativa de consenso absoluto em torno da ONU como o “lar comum indispensável da família humana inteira” e como a principal instância legítima para conduzir o futuro do desenvolvimento global.

b) Gramática

A análise gramatical foi orientada pelos códigos de Agência e responsabilidade e Governança e normas globais, permitindo observar como as ações, obrigações e responsabilidades são construídas linguisticamente no texto. A recorrência de apagamento do agente (13), agência difusa (4) e voz passiva (2) indica que a gramática da Declaração opera de forma sistemática na diluição de responsabilidades políticas, enquanto a presença expressiva de linguagem de dever (20) reforça o caráter prescritivo e normativo do discurso.

Esses recursos gramaticais contribuem para naturalizar modelos específicos de governança e desenvolvimento como universais e moralmente obrigatórios.

Um dos elementos centrais é o uso reiterado de verbos modais que expressam obrigação, dever e compromisso, como “devemos”, “temos o dever”, “devem ser assegurados”, “não mediremos esforços” e “resolvemos, portanto”. Essas construções gramaticais configuram um forte tom prescritivo, no qual os princípios da Carta das Nações Unidas, os valores considerados fundamentais e os objetivos de desenvolvimento são apresentados não como escolhas políticas debatíveis, mas como obrigações morais inevitáveis. A modalização deôntica contribui para naturalizar determinados modelos de organização social, econômica e política, como a democracia liberal, a boa governança e um sistema financeiro global baseado em regras, como universais e necessários.

Esse regime de dever é articulado a uma agência coletiva e difusa, construída principalmente por meio do pronome “nós”. O sujeito gramatical que assume compromissos e responsabilidades é constantemente formulado de maneira ampla e abstrata, por exemplo: “Nós, Chefes de Estado e de Governo”, “nós reafirmamos”, “nós estamos determinados”. Embora esse “nós” pareça indicar ação coletiva, ele não especifica quais Estados, instituições ou atores detêm efetivamente os meios materiais, políticos e econômicos para cumprir tais compromissos. Assim, a responsabilidade é diluída em um sujeito coletivo genérico, o que dificulta a identificação de agentes concretos e de assimetrias de poder entre eles.

A voz passiva é outro recurso gramatical central no texto. Construções como “os benefícios são desigualmente compartilhados”, “os custos são desigualmente distribuídos”, “os direitos devem ser assegurados” e “a oportunidade não deve ser negada” descrevem situações de desigualdade, exclusão ou injustiça sem nomear quem produz, mantém ou se beneficia dessas condições. Ao omitir os agentes responsáveis (como Estados centrais, corporações transnacionais ou instituições financeiras internacionais), a gramática do texto transforma processos historicamente situados em estados abstratos, contribuindo para o apagamento da responsabilidade política pela desigualdade global.

Esse apagamento é reforçado pelo uso recorrente de categorias genéricas e vagas, como “aqueles que sofrem”, “aqueles que mais se beneficiam”, “atividades humanas” ou “obstáculos”. Tais formulações evitam a nomeação direta de classes sociais, países, sistemas econômicos ou estruturas institucionais específicas, o que despolitiza fenômenos como pobreza, degradação ambiental, endividamento e exclusão do desenvolvimento. A desigualdade aparece, assim, como um problema difuso e quase naturalizado, e não como

resultado de decisões políticas, relações coloniais e dinâmicas econômicas globais assimétricas.

Outro recurso gramatical relevante é a nominalização, pela qual processos sociais e políticos são transformados em substantivos abstratos, como “a praga da guerra”, “o tráfico ilícito”, “os problemas de dívidas”, “a proliferação do HIV/AIDS” ou “a luta contra a pobreza”. Ao converter ações humanas e relações de poder em entidades abstratas, o texto desloca o foco dos agentes envolvidos - Estados, indústrias, mercados, instituições multilaterais - e constrói esses fenômenos como desafios técnicos ou morais a serem gerenciados, e não como expressões de conflitos estruturais.

No caso da pobreza, por exemplo, a gramática a descreve como “condições desumanas às quais as pessoas estão sujeitas”, formulando-a como um estado passivo, quase fatalista. Essa construção evita explicitar os sistemas econômicos e políticos que produzem e perpetuam a pobreza, ao mesmo tempo em que posiciona os líderes globais como sujeitos ativos e salvadores, comprometidos em “libertar” a humanidade dessas condições. De forma semelhante, a degradação ambiental é atribuída genericamente às “atividades humanas”, diluindo as responsabilidades desproporcionais dos países industrializados e das corporações transnacionais.

A gramática do texto também reforça hierarquias globais ao tratar regiões como a África ou os países em desenvolvimento por meio de construções que enfatizam dependência e assistência. Expressões que convocam a “comunidade internacional” a “assistir” ou “apoiar” esses países reproduzem uma lógica centro-periferia, na qual alguns atores são implicitamente posicionados como provedores de soluções e outros como receptores passivos, sem questionar as causas históricas e estruturais dessa desigualdade.

Por fim, a agência coletiva construída pelo pronome “nós” opera como uma forma de agência difusa, diluindo assimetrias de poder entre Estados e instituições globais sob a aparência de uma responsabilidade compartilhada. Logo, a organização gramatical do documento culmina em sequências decisórias introduzidas por fórmulas como “Nós resolvemos, portanto”, seguidas de listas de ações formuladas no infinitivo (“reforçar”, “assegurar”, “tomar ação”, “intensificar esforços”). Essa estrutura confere ao texto um caráter técnico-administrativo e consensual - e que veremos mais à frente que sua origem não foi consensual-, apresentando as decisões como fruto de uma deliberação unificada e racional, ao mesmo tempo em que neutraliza disputas políticas, conflitos de interesse e relações de poder que atravessam a governança global.

c) Coesão

A análise da coesão textual foi orientada pelos códigos de Governança e normas globais, Representações discursivas, Colonialidade e poder e Agência e responsabilidade, permitindo observar como o encadeamento interno do texto contribui para a construção de sentidos universalizantes e hierárquicos. As recorrências de plural inclusivo (25), universalismo normativo (12), linguagem de dever (20), herói (19) e centro–periferia (13) indicam que a coesão opera como um mecanismo central de estabilização discursiva, conectando problemas, valores e soluções sob uma mesma moldura moral e normativa. Assim, a coesão não apenas organiza o texto, mas sustenta a naturalização das assimetrias de poder e da ordem internacional apresentada como consensual.

A Declaração do Milênio apresenta um alto grau de encadeamento interno, construído por meio da repetição lexical, da retomada temática e do encadeamento semântico entre valores, problemas globais e soluções propostas. Esses mecanismos coesivos não apenas garantem a fluidez do texto, mas também desempenham um papel ideológico fundamental ao consolidar uma visão universalizante, moralizada e hierarquizada da ordem internacional.

Um dos principais recursos de coesão observados é a repetição sistemática de expressões universalizantes, como “todo o mundo”, “todos os povos”, “toda a humanidade”, “nossos povos” e “a nível global”. Essas recorrências criam uma cadeia coesiva que conecta diferentes seções do texto sob a mesma moldura discursiva, reforçando a ideia de que os desafios, valores e responsabilidades apresentados são comuns a toda a humanidade. A coesão, nesse sentido, contribui para a construção de uma totalidade abstrata que apaga diferenças históricas, sociais e geopolíticas entre os atores envolvidos.

Outro mecanismo coesivo central é a articulação recorrente entre problemas globais e soluções igualmente globais. Questões como pobreza, desigualdade, conflitos armados, globalização, crises humanitárias e degradação ambiental são continuamente retomadas ao longo do texto e conectadas a respostas formuladas em termos universais, como a adoção de princípios comuns, a criação de ambientes globais favoráveis, o fortalecimento da governança internacional e a adesão a normas e instituições multilaterais. Esse encadeamento semântico produz a ideia de um caminho único e coerente para o desenvolvimento, apresentado como aplicável a todos os contextos.

A coesão também se constrói por meio da enumeração de valores fundamentais, tais como liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidades compartilhadas. Esses valores são retomados ao longo do documento como eixos estruturantes das relações internacionais, funcionando como pontos de ancoragem

discursiva que conectam diferentes compromissos, resoluções e áreas temáticas. A repetição e a inter-relação desses valores criam uma rede coesiva que naturaliza sua centralidade e os apresenta como consensuais e incontestáveis.

Além disso, observa-se uma coesão baseada na oposição implícita entre grupos de países, estruturada pela recorrência de categorias como “países desenvolvidos”, “países industrializados”, “doadores bilaterais e multilaterais”, em contraste com “países em desenvolvimento”, “economias em transição”, “países menos desenvolvidos”, “pequenos Estados insulares” e países africanos. Essas categorias são retomadas ao longo do texto de forma consistente, criando cadeias referenciais que organizam a narrativa em torno de uma lógica centro-periferia. A coesão, nesse caso, sustenta a representação de alguns atores como provedores de recursos, conhecimento e assistência, enquanto outros são posicionados como receptores dependentes de apoio externo.

A noção de assistência e ajuda funciona como outro eixo coesivo relevante. Termos como “assistência”, “apoio”, “ajuda”, “reforçar capacidades” e “atender necessidades especiais” aparecem reiteradamente, conectando diferentes trechos do documento. Essa repetição semântica reforça uma relação estável de provedor-receptor e contribui para a normalização da dependência estrutural de países periféricos em relação às estruturas globais e às potências centrais. A recorrência desses termos constitui uma cadeia coesiva associada ao código centro-periferia, que organiza o discurso em torno de uma lógica provedor-receptor.

No plano da paz e da segurança internacional, a coesão se manifesta por meio da retomada contínua de compromissos universais, como a erradicação da guerra, o combate ao terrorismo, a eliminação de armas de destruição em massa e a adesão a instrumentos jurídicos internacionais. Esses elementos são articulados em cadeias coesivas que apresentam a paz como resultado da conformidade coletiva a normas globais, reforçando a legitimidade de um sistema internacional regulado por instituições multilaterais específicas.

A moralização do discurso também é sustentada por mecanismos coesivos, especialmente pela recorrência de expressões que enquadram a atuação internacional como uma “luta” contra males universais - pobreza, ignorância, doença, injustiça, violência e degradação ambiental. A repetição desse enquadramento cria uma narrativa coesa de enfrentamento moral, na qual as Nações Unidas e a comunidade internacional são posicionadas como agentes éticos centrais, responsáveis por liderar esse combate em nome de toda a humanidade.

Por fim, a coesão global do texto é reforçada pela auto-referencialidade institucional, na qual as Nações Unidas são reiteradamente apresentadas como o “lar comum indispensável

da família humana inteira”. Essa formulação conecta os diversos compromissos e resoluções a uma autoridade central legítima, consolidando o texto como uma declaração coletiva, moral e universal, à qual todos os Estados e povos devem adesão. Posto isso, a auto-referencialidade institucional funciona como um eixo coesivo que reforça o papel heroico da ONU como autoridade moral e organizadora da ordem global.

Dessa forma, os mecanismos de coesão da Declaração do Milênio não apenas organizam o texto em termos linguísticos, mas também desempenham um papel fundamental na reprodução de uma ordem discursiva marcada pelo universalismo normativo, pela moralização do desenvolvimento e pela naturalização das assimetrias de poder no sistema internacional.

d) Estrutura textual

A análise da estrutura textual foi orientada pelos códigos de Governança e normas globais, Colonialidade e poder, Representações discursivas e Reconhecimento discursivo da desigualdade, permitindo identificar como a organização macroestrutural do documento produz efeitos de autoridade, legitimidade e consenso. A presença recorrente de herói (19), universalismo normativo (12), linguagem de dever (20), autoridade epistêmica (4) e reconhecimento discursivo da desigualdade (8) indica que a estrutura do texto não é neutra, mas opera como um dispositivo de hierarquização, no qual valores, soluções e compromissos são apresentados como universais, necessários e moralmente incontestáveis.

A *Declaração do Milênio* apresenta uma organização cuidadosamente hierarquizada, que combina elementos declaratórios, normativos e programáticos, produzindo um texto com forte caráter prescritivo, moralizante e legitimador da ordem internacional vigente. A macroestrutura do documento articula-se de modo progressivo, conduzindo o leitor da construção de uma autoridade moral e institucional até a definição de compromissos concretos e metas globais, o que reforça a naturalização de seus pressupostos ideológicos.

O texto inicia-se com uma construção fundacional, na qual as Nações Unidas e sua *Carta Magna* são apresentadas como os “fundamentos indispensáveis” para a construção de um mundo mais pacífico, próspero e justo. Essa abertura estabelece desde o início uma hierarquia discursiva clara: a ONU é posicionada como autoridade epistêmica, protagonista positiva, guia moral e salvadora da humanidade, dotada de legitimidade histórica, universal e atemporal. Ao caracterizar seus princípios como “sem caráter de tempo” e universalmente válidos, o texto elimina a possibilidade de contestação histórica ou cultural, conferindo-lhes um estatuto quase absoluto.

Em seguida, a estrutura textual desloca o foco para os Chefes de Estado e de Governo, que passam a ser construídos coletivamente pelo pronome “Nós”. Essa estratégia discursiva cria uma voz unificada e autoritativa, que se apresenta como representante legítima da humanidade. Esses atores são posicionados como líderes morais e salvadores, responsáveis por “libertar todos os povos do mundo”, especialmente os mais vulneráveis, da pobreza, da guerra e das injustiças globais. A estrutura narrativa, portanto, estabelece um sujeito coletivo investido de autoridade ética para definir problemas, valores e soluções, produzindo consenso e diluindo conflitos políticos.

Na sequência, o texto avança para a definição dos valores fundamentais que devem orientar as relações internacionais no século XXI, como liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidades compartilhadas. Estruturalmente, esse momento funciona como um eixo normativo central do documento, no qual os líderes assumem explicitamente a autoridade de estabelecer quais valores são essenciais e quais modelos políticos e institucionais são desejáveis. Esses valores são apresentados como universais e consensuais, o que reforça o caráter normativo e prescritivo do texto.

A estrutura textual também incorpora um movimento de reconhecimento controlado das desigualdades globais, especialmente no que diz respeito à globalização. O texto admite que os benefícios e custos desse processo são desigualmente distribuídos e que países em desenvolvimento enfrentam dificuldades específicas, contudo não reconhece as desigualdades raciais e seu vínculo com a pobreza. Além disso, a assimetria é enquadrada de forma a não questionar as bases estruturais da ordem global. Ao contrário, a solução proposta recorre a mecanismos universais - cooperação internacional, boa governança, sistemas financeiros abertos e multilaterais - apresentados como caminhos únicos e legítimos para superar tais desigualdades.

Ao longo do documento, consolida-se uma estrutura centro-periferia, visível na forma como diferentes grupos de países são organizados discursivamente. Países industrializados, doadores bilaterais, instituições financeiras internacionais e a indústria farmacêutica são posicionados como provedores de recursos, conhecimento e tecnologia, enquanto países em desenvolvimento, Estados insulares, países africanos e nações de baixa e média renda são apresentados como portadores de “necessidades especiais”, dependentes de assistência, alívio da dívida e apoio técnico. Essa organização estrutural reforça relações hierárquicas e naturaliza a dependência como elemento constitutivo da cooperação internacional.

Outro aspecto central da estrutura textual é a sequência programática de compromissos e resoluções, na qual o texto passa a detalhar ações específicas para a paz, segurança,

erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, igualdade de gênero, saúde, educação e meio ambiente. A definição de metas quantificáveis e prazos específicos confere ao documento um caráter técnico e gerencial, ao mesmo tempo em que reforça a autoridade epistêmica dos líderes globais para formular um plano de ação válido para toda a humanidade.

Nesse processo, a Organização das Nações Unidas é reiteradamente reafirmada como o eixo central de coordenação, sendo descrita como a instituição mais universal e representativa do mundo, dotada de um papel central na administração da economia global, no desenvolvimento social e na manutenção da paz e da segurança internacionais. A estrutura textual, ao atribuir à ONU esse protagonismo, consolida sua posição como instância legítima de definição de problemas, prioridades e soluções globais.

O texto também incorpora uma dimensão fortemente moralizante, especialmente ao enquadrar as ações da ONU e da comunidade internacional como uma “luta” contra a pobreza, a injustiça, a violência, a ignorância, a doença e a degradação ambiental. Essa estrutura narrativa heroica transforma desafios políticos e econômicos complexos em batalhas morais, reforçando a legitimidade das intervenções propostas e dificultando leituras críticas ou alternativas.

Por fim, a estrutura textual culmina em um encerramento solene e reafirmativo, no qual as Nações Unidas são novamente apresentadas como o “lar comum indispensável da família humana inteira”. Esse fechamento retoma e consolida os principais eixos do documento - universalismo, autoridade institucional, moralização e protagonismo dos líderes globais - reforçando o compromisso coletivo e a centralidade da ONU como guia do futuro da humanidade.

Assim, a estrutura textual da *Declaração do Milênio* não é neutra, mas atua ativamente na produção de sentidos, organizando o discurso de modo a legitimar uma visão universalizante do desenvolvimento, a centralidade das instituições multilaterais e a naturalização das hierarquias globais, elementos que serão aprofundados na análise da prática social.

Em conjunto, a análise do vocabulário, da gramática, da coesão e da estrutura textual da *Declaração do Milênio* evidencia que o documento constrói um regime discursivo de inclusão precária, no qual desigualdades históricas são reconhecidas apenas de forma abstrata, desracializada e juridicamente neutralizada, sem que se convertam em eixos estruturantes das metas, responsabilidades ou obrigações políticas. No plano lexical, a nomeação residual da raça e do racismo, dissociada de sujeitos concretos e de processos históricos como a escravidão e o colonialismo, produz uma visibilidade simbólica que não desestabiliza a ordem

global vigente. No plano gramatical, o uso sistemático de agência difusa, voz passiva, nominalizações e modalizações de dever desloca o foco das causas estruturais da desigualdade para compromissos morais genéricos, diluindo a responsabilidade política de atores específicos. Já os mecanismos de coesão e a organização estrutural do texto articulam problemas e soluções sob uma mesma moldura universalizante, moralizante e hierárquica, apresentando o desenvolvimento como um caminho único, inevitável e consensual, conduzido por uma autoridade central legítima. Dessa forma, a *Declaração* incorpora grupos historicamente marginalizados apenas nos limites de um reconhecimento discursivo que não altera a lógica centro–periferia, nem questiona as bases raciais e coloniais da pobreza global. A inclusão produzida é, portanto, simultaneamente afirmada e esvaziada: visível no discurso, mas sem capacidade de promover transformação estrutural, operando como um mecanismo de gestão da desigualdade e de reprodução das hierarquias que o próprio texto afirma combater.

4.2.2 Segunda fase

A segunda fase da Análise Crítica do Discurso (ACD) tridimensional de Fairclough corresponde à análise da prática discursiva, isto é, aos processos de produção, distribuição e consumo do texto. Nesta etapa, o foco desloca-se do texto em si para os mecanismos sociais e institucionais que possibilitam sua existência, circulação e apropriação, permitindo compreender como determinados sentidos são estabilizados, naturalizados e legitimados. A seguir, analisa-se a *Declaração do Milênio* a partir dessas três dimensões, evidenciando como o discurso do desenvolvimento é produzido, difundido e consumido de modo a reproduzir hierarquias epistêmicas, políticas e raciais, ao mesmo tempo em que se apresenta como universal, técnico e consensual.

a) Produção do texto (Interdiscursividade e Intertextualidade):

A produção discursiva da *Declaração do Milênio* ocorre no interior de um complexo arranjo institucional liderado pela Organização das Nações Unidas, em conjunto com Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Observa-se um processo de produção predominantemente centralizado, conduzido pelo Secretariado da ONU e aprovado pelos Estados a partir de um texto previamente elaborado, caracterizando um movimento *top to bottom* - de cima para baixo -, logo, não tendo sido resultado de uma negociação prévia (Sandri, 2018, p. 69).

Conforme discutido anteriormente no capítulo sobre governança global, esse modelo de produção reflete a própria lógica da governança neoliberal, na qual normas e agendas são

definidas em espaços institucionais concentrados, sendo posteriormente disseminadas como referenciais universais. Sob uma perspectiva decolonial, esse modo de produção revela a reprodução de assimetrias históricas de poder na definição das agendas globais de desenvolvimento, nas quais determinados atores e epistemologias - majoritariamente situados no Norte Global - assumem a posição de enunciadores legítimos do que deve ser entendido como desenvolvimento, progresso e combate à pobreza. Nessa linha, a quase ausência de referências diretas à raça, ao racismo ou às heranças coloniais no texto não indica neutralidade, mas um silenciamento estruturante, que opera como estratégia discursiva de universalização a partir dos atores que a criaram. Ao tratar a pobreza como um fenômeno técnico e mensurável, o discurso desloca a racialização da desigualdade para fora do campo do enunciável, naturalizando uma leitura desracializada de problemas que, como analisado no capítulo anterior, são produzidos por processos históricos racializados.

Além disso, a forte presença de organizações financeiras internacionais contribuem para a consolidação de um discurso que universaliza diagnósticos e soluções, sem considerar de maneira aprofundada as diferenças históricas, sociais e coloniais entre os países. A pobreza e o subdesenvolvimento são tratados como problemas técnicos a serem superados, deslocando para segundo plano as responsabilidades históricas do colonialismo, do racismo estrutural e da desigual inserção dos países periféricos na economia global. Esse processo, então, resultou em um discurso de forte cunho declaratório e normativo, no qual os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são apresentados como metas universais, tecnicamente fundamentadas e aplicáveis a todos os países, com limitada problematização das desigualdades históricas, sociais e estruturais que perpassam os contextos nacionais.

A interdiscursividade manifesta-se na articulação entre discursos de combate à pobreza, crescimento econômico, governança global, ajuda internacional e responsabilização dos Estados, compondo uma narrativa coerente com o ideário neoliberal analisado anteriormente. Esses discursos se combinam de forma a naturalizar a ideia de que a superação da pobreza depende fundamentalmente da modernização institucional, da inserção nos mercados e do fortalecimento de capacidades individuais, silenciando as dimensões históricas do colonialismo, do racismo estrutural e da desigual inserção dos países periféricos na economia mundial.

A intertextualidade manifesta-se pela evocação explícita de marcos normativos e acordos internacionais previamente consolidados no âmbito das Nações Unidas, como a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, a *Carta das Nações Unidas* e diversas convenções internacionais, que são mobilizadas como fundamentos ético-jurídicos da agenda

do Milênio (Declaração do Milênio, 2000, p.12). Ademais, o documento estabelece referências diretas a instrumentos ambientais multilaterais, como o Protocolo de Quioto, a Agenda 21 e as convenções sobre biodiversidade e combate à desertificação, ainda que esses elementos apareçam de forma pontual e não estruturante na formulação geral dos Objetivos (Declaração do Milênio, 2000, p. 10). Conforme discutido anteriormente, essa estratégia confere legitimidade moral ao texto e contribui para sua apresentação como consenso global, ainda que os sentidos de direitos, desenvolvimento e bem-estar sejam definidos a partir de referenciais eurocêntricos e universalizantes.

A produção do texto, portanto, já se encontra marcada por um recorte epistemológico específico que delimita o horizonte do dizível e do pensável no campo do desenvolvimento. Ao centralizar a enunciação do desenvolvimento em organismos multilaterais e instituições financeiras internacionais, o texto já nasce marcado por um recorte epistemológico específico, que naturaliza certas explicações para a pobreza e marginaliza leituras que enfatizam a colonialidade, o racismo estrutural e as hierarquias históricas do sistema internacional. Assim, o discurso do desenvolvimento é apresentado como técnico e consensual, ainda que seja atravessado por escolhas políticas e epistemológicas situadas.

b) Distribuição do texto

A distribuição discursiva da *Declaração do Milênio* e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ocorre por meio de uma rede institucional multiescalar, articulada principalmente pelo Sistema das Nações Unidas, com centralidade no PNUD.

Dentre as várias iniciativas da ONU, podemos elencar a UN Millenium Campaign, a qual inspirou e facilitou o apoio de vários atores acerca da agenda com o objetivo de criar condições necessárias e favoráveis para que os governos se mantivessem comprometidos com o acordo. Para isso foram realizados workshops, campanhas e eventos públicos em vários países do Mundo. Dessa forma, a disseminação da Declaração e ODM foi operacionalizada a partir de iniciativas do sistema ONU em conjunto com governos nacionais, organismos multilaterais, setores da sociedade civil, iniciativa privada e mídia. Assim, ocorreu um processo de circulação altamente estruturado, no qual o texto original é continuamente traduzido, adaptado e recontextualizado para diferentes públicos, escalas e finalidades. (Camacho, 2017, p. 37). Esse processo de disseminação reflete, conforme discutimos na seção sobre política das escalas, uma estratégia de enquadramento que eleva o desenvolvimento a uma condição de problema global, deslocando-o de suas determinações históricas e locais.

No âmbito nacional não poderia ser diferente, a distribuição do texto também ocorre de forma mediada pelas agências da ONU, em especial o PNUD, que atua como vetor de circulação e tradução da agenda. Essa mediação se materializa na elaboração de documentos estratégicos, como os *Country Cooperation Frameworks* (CCF) (Quadro de Cooperação com o País) e os *Country Programme Documents* (CPD) (Documento de Programa de País), além de relatórios, guias técnicos, manuais metodológicos e instrumentos de planejamento que incorporam os ODM como referência central nas ações. Nesse processo, o texto da *Declaração do Milênio* deixa de circular apenas como um documento político e passa a operar como linguagem técnica de governança, voltada à formulação e à gestão de políticas públicas. Conforme abordamos anteriormente, essa tecnificação do discurso do desenvolvimento é coerente com a lógica neoliberal de gestão, na qual a política social é convertida em um conjunto de metas, indicadores e boas práticas, passíveis de mensuração e comparação internacional. (Sandri, 2018, p. 67)

Além disso, a distribuição também se efetiva por meio de projetos de cooperação técnica, convênios e acordos institucionais firmados entre o PNUD, o governo brasileiro e outros atores, nos quais os ODM são mobilizados como justificativa, orientação e critério de legitimação das ações desenvolvidas. Essa forma de circulação contribui para a institucionalização da agenda, priorizando órgãos governamentais, gestores públicos e especialistas técnicos como principais destinatários do discurso. (Sandri, 2018, p. 67)

Ademais, a distribuição do texto dos ODM no Brasil se expande para além do setor público, alcançando o setor privado, a mídia - em menor escala que nos ODS - e instituições acadêmicas, especialmente por meio de iniciativas como o Pacto Global, relatórios de desenvolvimento humano e parcerias público-privadas. Nesse movimento, os ODM passam a circular como um marco de responsabilidade social e sustentabilidade, ampliando seu alcance, mas também reforçando sua adaptação a diferentes lógicas institucionais e interesses estratégicos (Sandri, 2018, p. 105).

Paralelamente, observa-se uma estratégia de distribuição voltada à mobilização social, por meio de campanhas de comunicação, materiais educativos, eventos públicos e redes de articulação, como o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (“Nós Podemos”). No entanto, essa circulação junto à sociedade civil ocorre de maneira simplificada e pedagogizada, frequentemente traduzindo os ODM em slogans, metas resumidas e narrativas motivacionais, o que tende a reduzir a já reduzida complexidade política e histórica do documento original (Sandri, 2018, p. 105).

Dessa forma, a distribuição discursiva da *Declaração do Milênio* caracteriza-se por um processo hierarquizado, mediado e funcional, no qual o texto original é continuamente recontextualizado para atender às exigências da governança global do desenvolvimento. Sob uma perspectiva crítica, esse padrão de circulação não apenas amplia a difusão dos ODM, mas também reproduz assimetrias históricas de poder entre centros produtores de conhecimento e contextos periféricos de implementação. Ao condicionar os sentidos legítimos do desenvolvimento a marcos técnicos e institucionais definidos majoritariamente em instâncias internacionais, os países do Sul Global assumem, em grande medida, o papel de receptores e implementadores do discurso. Assim, esse modelo de distribuição tende a limitar a emergência de leituras críticas, de apropriações contra-hegemônicas e de epistemologias situadas, especialmente nos territórios historicamente marcados pela colonialidade e pela desigualdade estrutural.

c) Consumo do texto

Assim como a distribuição, o consumo discursivo da *Declaração do Milênio* e dos ODM ocorre de forma predominantemente institucionalizada, mediada e operacional, tendo como principais leitores, intérpretes e difusores os Estados nacionais, as agências do Sistema ONU, organismos multilaterais, setores governamentais e, de maneira progressiva, atores da sociedade civil e da iniciativa privada. Nesse processo, o texto não é consumido como um documento de debate aberto, mas como um referencial normativo e técnico a ser traduzido em políticas, programas e projetos de desenvolvimento (Sandri, 2018, p. 62). Essa forma de consumo está diretamente vinculada ao processo de internalização das normas internacionais discutido anteriormente, no qual a adesão às agendas globais passa a ser percebida como requisito de legitimidade internacional.

Aqui o PNUD também assume papel central no consumo ao atuar como principal mediador da agenda do Milênio, responsável por interpretar, operacionalizar e institucionalizar os ODM nos diferentes contextos nacionais. Segundo Sandri (2018, p. 65), o PNUD consome o texto da *Declaração do Milênio* como um marco orientador da cooperação internacional, integrando seus princípios às estratégias de fortalecimento institucional, desenvolvimento de capacidades e modernização do Estado. Assim, o discurso dos ODM é apropriado pelo PNUD como base para a formulação de quadros programáticos, documentos para os países, projetos de cooperação técnica e mecanismos de monitoramento e avaliação.

Ainda em concordância com a autora, no caso brasileiro, esse consumo se materializa por meio da incorporação dos ODM aos instrumentos de planejamento governamental, como

os Planos Plurianuais, e à estruturação de projetos executados em parceria com ministérios, governos estaduais e municipais, empresas estatais e órgãos públicos. O texto da Declaração do Milênio passa, portanto, a circular como linguagem técnica de gestão, sendo traduzido em indicadores, metas quantificáveis e relatórios de desempenho, o que contribui para uma leitura predominantemente instrumental da agenda em consonância com a lógica neoliberal. Ao mesmo tempo, o consumo do discurso dos ODM se dá de forma assimétrica, uma vez que os principais sujeitos com capacidade efetiva de interpretação e aplicação do texto são atores institucionais dotados de recursos técnicos, financeiros e políticos. Embora haja esforços de mobilização social - como o já citado Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (“Nós Podemos”) -, observa-se que a sociedade civil, os territórios periféricos e as populações mais vulnerabilizadas acessam o texto de maneira indireta, mediada por campanhas, projetos e ações pontuais, sem participação substantiva na definição dos sentidos centrais da agenda.

Nesse sentido, o consumo do texto reforça seu caráter *top to bottom*, na medida em que os ODM são apropriados como compromissos globais previamente definidos, aos quais os países devem aderir e adaptar, mais do que questionar ou reformular. A ênfase no fortalecimento de capacidades institucionais, na produção de relatórios e na mensuração de resultados contribui para consolidar uma lógica de governança orientada pela eficiência, pela padronização e pela comparação internacional, o que tende a limitar leituras críticas sobre as desigualdades históricas e estruturais que atravessam os contextos nacionais. Assim, o consumo discursivo da *Declaração do Milênio* não apenas difunde seus objetivos, mas também reproduz e estabiliza determinadas concepções de desenvolvimento, pobreza e progresso, consolidando o texto como um instrumento de coordenação global das políticas públicas, ao mesmo tempo em que restringe os espaços de disputa simbólica sobre seus pressupostos, limites e silenciamentos.

Por fim, no consumo discursivo da *Declaração do Milênio*, a ausência de uma problematização explícita do racismo contribui para a reprodução de políticas públicas que operam por meio de uma inclusão seletiva e precária das populações racializadas. Conforme analisamos anteriormente, o Estado neoliberal é convocado a intervir apenas de forma focalizada, o que resulta em políticas que incorporam populações negras, indígenas e periféricas como destinatárias de programas compensatórios, e não como sujeitos de direitos universais. Assim, o consumo institucional do discurso dos ODM transforma desigualdades raciais estruturais em problemas de gestão, monitoramento e eficiência, reforçando a lógica de que a superação da pobreza depende da adaptação dos indivíduos ao mercado, e não da

transformação das hierarquias raciais e coloniais que estruturam o sistema internacional e as políticas nacionais.

Dessa forma, a análise da prática discursiva evidencia que a *Declaração do Milênio* não apenas estabelece metas globais, mas também organiza um regime de produção, circulação e consumo de sentidos sobre desenvolvimento que reproduz hierarquias históricas, epistemológicas e raciais. Ao articular governança global, neoliberalismo e combate à pobreza em uma narrativa técnica e universalizante, o discurso estabiliza determinadas concepções de mundo, ao mesmo tempo em que silencia outras, configurando-se como um instrumento central de coordenação das políticas públicas e de reprodução da colonialidade no campo do desenvolvimento internacional.

4.2.3 Terceira fase

Na terceira etapa da Análise Crítica do Discurso tridimensional de Fairclough, a análise da prática social permite compreender como o texto da *Declaração do Milênio* se articula a processos sociais, históricos e ideológicos mais amplos, evidenciando os efeitos materiais do discurso na organização da ordem social. Nessa dimensão, o foco desloca-se da estrutura textual e dos processos de produção, circulação e consumo para a forma como o discurso participa da manutenção, legitimação ou contestação de relações de poder, operando como elemento constitutivo da realidade social.

A Declaração do Milênio insere-se em um contexto histórico específico de transição simbólica para o século XXI, marcado pelo otimismo em relação à consolidação da ordem neoliberal, pela intensificação da globalização e pela reconfiguração das estratégias de governança internacional após o fim da Guerra Fria. Como discutimos na seção 3.2, o neoliberalismo não se impôs de maneira homogênea, mas operou de forma racializada, aprofundando desigualdades preexistentes, especialmente nos países periféricos. O desmonte do Estado de Bem-Estar Social intensificou a precarização do trabalho, a informalidade e a exclusão social, produzindo efeitos desproporcionais sobre populações negras e indígenas. Como destaca Portella (2017, p. 260, apud Sandri, 2018, p. 60), o documento foi elaborado com o objetivo de adaptar a ONU às necessidades do novo século, reafirmando seus princípios fundadores e estabelecendo metas diante de antigos e novos desafios globais. Essa formulação, no entanto, não representa uma ruptura, mas sim uma atualização discursiva de um regime de desenvolvimento historicamente consolidado.

Conforme evidenciamos nas etapas anteriores, o documento foi produzido de forma centralizada, distribuída por redes institucionais multiescalares e consumida

predominantemente por atores estatais e organismos multilaterais, em um movimento top to bottom que limita a participação substantiva dos sujeitos historicamente afetados pelas desigualdades que o documento se propõe a enfrentar. Essa dinâmica não é apenas procedimental, mas profundamente política, pois condiciona os sentidos legítimos de desenvolvimento, pobreza e justiça social às racionalidades dominantes da governança global.

No plano ideológico, a *Declaração do Milênio* mobiliza um conjunto de pressuposições, escolhas lexicais e enquadramentos que naturalizam determinadas visões de mundo e silenciam outras. A centralidade conferida a termos como erradicação da pobreza, desenvolvimento humano, parceria, cooperação e responsabilidade compartilhada constrói uma narrativa universalista, segundo a qual os problemas sociais globais são apresentados como desafios comuns à humanidade, desvinculados de suas causas históricas e estruturais. Essa ideologia universalizante tem raízes no discurso inaugurado por Truman em 1949, que instituiu a dicotomia entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e consolidou uma hierarquia internacional fundada na ideia de progresso econômico como destino universal. Desde então, a pobreza passou a ser tratada como um desvio a ser corrigido, e não como resultado de processos coloniais, raciais e econômicos de longa duração. A *Declaração do Milênio* reproduz esse enquadramento ao tratar a pobreza como um problema técnico e gerencial, passível de solução por meio de metas, indicadores e boas práticas de governança.

Nesse sentido, a ideologia do desenvolvimento presente na *Declaração do Milênio* articula-se diretamente à racionalidade neoliberal analisada no capítulo anterior. Ao deslocar o foco da desigualdade estrutural para a gestão da pobreza, o discurso reforça a lógica de políticas focalizadas, compensatórias e orientadas para a inserção dos indivíduos no mercado, em consonância com as diretrizes do Banco Mundial e do FMI. Como demonstrado na seção 3.2, essa abordagem redefine a pobreza como incapacidade individual, e não como resultado de processos históricos de exploração, racialização e dependência. A prática social desse discurso materializa-se, portanto, na produção de políticas públicas que transformam sujeitos historicamente excluídos em alvos de intervenção técnica, e não em portadores de direitos universais.

A dimensão racial dessa prática social manifesta-se de forma particularmente significativa no silenciamento do racismo como estrutura constitutiva da pobreza. Embora a *Declaração* mencione desigualdades e grupos vulneráveis, o racismo estrutural não é nomeado como categoria explicativa, sendo substituído por termos genéricos como exclusão, vulnerabilidade ou carência. Esse apagamento discursivo opera como mecanismo de despolitização da desigualdade racial, ao retirar do campo do conflito aquilo que é produto de

relações históricas de dominação. Assim, populações negras, indígenas e não brancas permanecem associadas à pobreza como condição naturalizada, reforçando a colonialidade do poder descrita por Quijano (2005) e a divisão racial do trabalho analisada anteriormente.

Além disso, o documento incorpora a noção de desenvolvimento sustentável herdada do *Relatório Brundtland* e da *Agenda 21* como solução conciliatória entre crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental, sem questionar o modelo de desenvolvimento capitalista que produz essas crises. Assim, a ideologia do desenvolvimento sustentável opera como um dispositivo de legitimação, compatibilizando a continuidade da lógica do mercado com a promessa de inclusão social e preservação ambiental.

No plano hegemônico, a *Declaração do Milênio* articula-se à consolidação de um modelo de governança global do desenvolvimento, no qual organismos multilaterais, especialmente a ONU, o Banco Mundial e o FMI, assumem o papel de produtores legítimos de normas, saberes e critérios de validação das políticas públicas. Como aponta Lago (2013 apud Sandri, 2018, p. 57), a ONU atua na uniformização de padrões de comportamento internacional por meio de documentos legitimados e do apoio de seus órgãos para implementação, o que confere ao discurso um forte poder normativo, ainda que frequentemente operando no campo da soft law. A centralidade dessas instituições reforça uma dinâmica histórica de dependência entre centro e periferia, na qual os países desenvolvidos são posicionados como provedores de financiamento, tecnologia e conhecimento, enquanto os países em desenvolvimento são apresentados como receptores de assistência e executores de agendas previamente definidas. Essa lógica, já presente nas estratégias da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), é reinscrita na Declaração do Milênio sob a retórica da parceria e da cooperação, mascarando relações assimétricas de poder.

Nesse sentido, a prática social do documento contribui para a reprodução da hegemonia neoliberal, ao deslocar o debate das causas estruturais da desigualdade para a administração de seus efeitos. A luta contra a pobreza passa a ser mediada por indicadores, metas e mecanismos de monitoramento, que ampliam o controle sobre os Estados periféricos e condicionam suas políticas internas às exigências da governança internacional. A hegemonia, portanto, não se impõe apenas pela coerção, mas pelo consenso, pela legitimação moral e pela naturalização de um modelo único de desenvolvimento. A dimensão racial dessa hegemonia manifesta-se na continuidade da colonialidade do poder, na medida em que os territórios do Sul Global, majoritariamente habitados por populações negras, indígenas e não brancas, permanecem associados à carência, à incapacidade e à necessidade de tutela. Assim,

a Declaração do Milênio, ao universalizar seus objetivos e apresentar suas metas como consensuais e moralmente desejáveis, contribui para a estabilização de uma ordem internacional racializada, na qual as desigualdades globais são geridas, mas não transformadas.

Dessa forma, a análise da prática social evidencia que a Declaração do Milênio atua como um instrumento de articulação hegemônica, que atualiza o discurso do desenvolvimento sem romper com suas bases coloniais, raciais e neoliberais. Ao silenciar as causas históricas da pobreza e ao reforçar a centralidade das instituições multilaterais na definição dos rumos do desenvolvimento, o documento contribui para a reprodução de uma ordem global desigual, ainda que revestida por uma linguagem de solidariedade, cooperação e responsabilidade compartilhada.

4.4 ACD - *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (2015)

Nesta seção, analisaremos o documento *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (2015), que institui os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A *Agenda 2030* é apresentada como um marco de continuidade e atualização do projeto global inaugurado com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, mantendo seus fundamentos normativos e discursivos, ainda que sob uma linguagem renovada de inclusão, sustentabilidade e universalidade. Assim, a análise busca identificar permanências e deslocamentos discursivos em relação à *Declaração do Milênio*, examinando de que modo a colonialidade, as assimetrias de poder e os enquadramentos normativos do desenvolvimento são rearticulados no novo documento, à luz da Análise Crítica do Discurso tridimensional de Fairclough.

4.4.1 Primeira fase

a) Vocabulário

A *Agenda 2030* apresenta um avanço quantitativo e qualitativo em relação à *Declaração do Milênio* no que se refere à presença explícita de termos associados à raça, etnia, povos indígenas e formas contemporâneas de exploração. Diferentemente do documento de 2000, no qual a raça aparece apenas de forma residual e abstrata, a *Agenda* mobiliza esses termos de maneira mais recorrente e diversificada, ainda que dentro de limites discursivos específicos.

A palavra raça aparece sete vezes no documento, distribuída em diferentes campos semânticos. Em um primeiro conjunto de ocorrências, o termo mantém o uso universalizante já observado na *Declaração do Milênio*, como na expressão “libertar a raça humana da tirania da pobreza”, em que raça funciona como sinônimo de humanidade, apagando diferenças históricas e estruturais. No entanto, diferentemente do documento anterior, a *Agenda 2030* amplia o uso do termo para o campo dos direitos, da inclusão e da produção de dados, como nos trechos que mencionam “sem distinção de raça” e na exigência de dados “desagregados por renda, gênero, idade, raça e etnia”. Essa ampliação lexical indica um deslocamento discursivo: a raça passa a ser nomeada como marcador de desigualdade e como categoria relevante para o monitoramento das políticas públicas globais.

O termo etnia aparece cinco vezes e é mobilizado de forma articulada à raça, quase sempre em enumerações que agrupam diferentes marcadores sociais como idade, gênero, deficiência, origem, religião, condição econômica e status migratório. Esse padrão lexical constrói a etnia como um eixo de diversidade e vulnerabilidade, integrando-a ao vocabulário da inclusão e da igualdade de oportunidades. Ao mesmo tempo, a recorrência do termo em listas extensas tende a diluir especificidades históricas e políticas das desigualdades étnico-raciais, transformando-as em mais uma variável entre outras no conjunto da diversidade humana.

Todavia, embora a *Agenda 2030* amplie a presença lexical de termos associados à raça e etnia, o modo como esses termos são mobilizados revela um reconhecimento discursivo limitado e, em certa medida, neutralizante. Expressões como “independentemente de raça” constroem a raça como uma variável que não deveria importar para o acesso a direitos e políticas, apagando seu caráter estrutural na produção das desigualdades. Nesse sentido, a nomeação da raça não se converte em problematização política, mas opera como mecanismo de universalização e homogeneização das experiências sociais. Além disso, embora o documento exija a produção de dados desagregados por raça e etnia, essa visibilidade estatística não é acompanhada pela formulação de metas específicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais, o que transforma a raça em categoria de monitoramento, e não em eixo de ação política. Observa-se, assim, um deslocamento da desigualdade racial do campo da justiça para o campo da gestão técnica.

A presença dos povos indígenas representa um deslocamento significativo em relação à Declaração do Milênio, na qual esse grupo era completamente silenciado. Na *Agenda 2030*, o termo aparece de forma recorrente em diferentes contextos: participação em processos de decisão, identificação como grupo vulnerável, inclusão em políticas educacionais e produtivas

e reconhecimento como ator social relevante. Assim, os povos indígenas deixam de ser invisíveis e passam a ser nomeados como sujeitos específicos. Contudo, ainda que seja um grande avanço o documento reconhecer a existência e importância dos povos indígenas, essa inclusão, por sua vez, evidencia uma visibilidade racial seletiva: enquanto esses grupos são reconhecidos como participantes e destinatários das políticas, a população negra e afrodescendente permanece ausente do texto, revelando os limites do reconhecimento racial admitido no interior do projeto normativo de desenvolvimento sustentável.

A palavra colonial aparece apenas uma vez, restrita à expressão “ocupação colonial e estrangeira”, o que indica a manutenção de uma abordagem residual do colonialismo no plano lexical. Assim como na *Declaração do Milênio*, a colonialidade - aqui lida como continuidade dos efeitos coloniais e não como conceito - não é nomeada como estrutura histórica e global de produção de desigualdades, mas como situação excepcional ainda não resolvida em alguns territórios específicos. O vocabulário, portanto, reconhece a existência de resquícios do colonialismo, mas evita qualquer problematização de seus efeitos contínuos nas relações internacionais, no desenvolvimento e nas hierarquias raciais globais.

A menção à escravidão aparece no trecho que trata da “escravidão moderna” e do tráfico de pessoas, inserida em um campo semântico associado a trabalho forçado, exploração e violações de direitos. Embora essa nomeação represente um avanço em relação ao silenciamento absoluto do termo na *Declaração do Milênio*, a escolha lexical desloca a escravidão para o presente como fenômeno desvinculado de sua história racializada e colonial. A escravidão é tratada como crime contemporâneo, e não como fundamento histórico das desigualdades raciais globais que a Agenda busca enfrentar.

Como abordamos anteriormente, foram utilizados os mesmos códigos para analisar ambos os documentos para ser passível de comparação. Na análise do vocabulário da *Agenda 2030*, assim como na *Declaração*, foram utilizados principalmente os códigos de Representações discursivas, Governança e normas globais, Colonialidade e poder e Reconhecimento discursivo da desigualdade, por tratarem dos sentidos construídos pelas escolhas lexicais e campos semânticos dominantes.

Do ponto de vista da recorrência, os códigos associados às Representações discursivas aparecem com destaque no plano lexical, especialmente o plural inclusivo (113 ocorrências), a homogeneização (56) e a construção do herói (58). Essa predominância indica que o vocabulário da *Agenda 2030* é fortemente orientado à produção de consenso, unidade e protagonismo moral, operando menos pela explicitação de conflitos e mais pela construção de uma voz coletiva e universalizante. No campo da Governança e normas globais, observa-se

alta recorrência de universalismo normativo (77 ocorrências) e de linguagem de dever (76), o que evidencia a centralidade de um léxico prescritivo e universalizante na construção dos ODS. A frequência desses códigos reforça que a Agenda 2030 não se limita a descrever metas, mas estrutura o desenvolvimento como obrigação moral e política global. No que se refere à recorrência da colonialidade no plano lexical, os códigos associados à categoria Colonialidade e poder aparecem de forma consistente ao longo do documento, com destaque para autoridade epistêmica (60 ocorrências), centro–periferia (58) e assimetria de poder (48). Essa distribuição indica que, embora a Agenda 2030 não nomeie explicitamente o colonialismo, o vocabulário mobilizado reproduz de maneira recorrente hierarquias globais de saber e poder. A frequência desses códigos evidencia que a colonialidade opera no texto de forma indireta, por meio da repetição de categorias, papéis e atributos que organizam os países e instituições em posições desiguais no sistema internacional. O código de Reconhecimento discursivo da desigualdade apresenta a maior recorrência do documento (132 ocorrências), o que indica a centralidade do tema no vocabulário da Agenda. Contudo, como demonstrado ao longo da análise, esse reconhecimento opera majoritariamente em termos genéricos e universalizantes, sem a nomeação sistemática de causas históricas como colonialismo, racismo estrutural ou exploração econômica.

Posto isso, a Declaração da *Agenda 2030* apresenta um uso sistemático de escolhas lexicais que produzem efeitos de consenso, universalidade e protagonismo moral. Assim como na Declaração do Milênio, destaca-se, de forma recorrente, o emprego do pronome pessoal na primeira pessoa do plural “nós” que estrutura grande parte do texto e opera como um recurso central de construção discursiva. O “nós” é mobilizado como um ator coletivo que engloba, de maneira deliberadamente indistinta, Chefes de Estado e de Governo, Estados-membros, instituições internacionais e, em determinados momentos, a própria humanidade (“nós, os povos”). Essa escolha lexical produz um efeito de plural inclusivo, apagando diferenças internas entre os sujeitos envolvidos e construindo uma voz homogênea, consensual e aparentemente representativa de todos.

Associado a esse pronome coletivo, o texto recorre a verbos de forte carga de expressões de desejo, intenção, compromisso e moral, como “decidimos”, “resolvemos”, “comprometemo-nos”, “estamos determinados”, “reafirmamos” e “lançamos”. Esses verbos constroem o ator coletivo como um sujeito ativo, decidido e dotado de autoridade ética, reforçando a imagem de liderança moral global. O léxico da determinação e da ação contínua (“trabalhar incansavelmente”, “jornada coletiva”, “missão histórica”) contribui para a

construção de um enredo heroico, no qual os atores institucionais se apresentam como protagonistas da transformação do mundo.

Ainda nessa linha, o texto também faz uso extensivo de expressões universalizantes, como “todos”, “todas as pessoas”, “todos os países”, “em todos os lugares”, “raça humana”, “para toda a humanidade”, “universal” e “global”. Esses termos reforçam a ideia de que os objetivos, metas e soluções propostas são aplicáveis indistintamente a todos os contextos, produzindo um efeito de homogeneização discursiva. Ao apresentar a Agenda como um “plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade”, o vocabulário empregado sugere a existência de um único caminho legítimo para o desenvolvimento sustentável, apresentado como válido independentemente das especificidades históricas, sociais, econômicas ou culturais dos Estados. Esse universalismo é reforçado por termos que operam como imperativos normativos, tais como “devem ser”, “é essencial”, “é indispensável”, “não pode haver” e “é necessário”. Essas escolhas lexicais não apenas descrevem objetivos, mas prescrevem condutas, modelos institucionais e formas de organização social, deslocando o discurso do campo do possível ou do debatível para o campo da obrigação moral e política. Assim, conceitos como paz, direitos humanos, boa governança, Estado de Direito, democracia, igualdade de gênero, trabalho decente e instituições eficazes são apresentados como condições universais e incontornáveis para o desenvolvimento sustentável.

Outro aspecto central do vocabulário e que também é semelhante no documento anterior, é o uso recorrente de termos associados à salvação e proteção, como “libertar”, “curar”, “proteger”, “salvar o planeta”, “acabar com a pobreza e a fome” e “não deixar ninguém para trás”. Essas escolhas lexicais deslocam problemas históricos, estruturais e políticos para um registro moralizante, no qual a pobreza, a desigualdade e a degradação ambiental aparecem como males a serem superados por meio da ação benevolente e coordenada desse “nós” coletivo.

Paralelamente, o vocabulário empregado para se referir aos países em desenvolvimento, países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares, países africanos e países em situação de conflito tende a agrupá-los sob categorias amplas e homogêneas. Expressões como “necessidades especiais”, “fortalecimento de capacidades”, “apoio internacional” e “assistência técnica e financeira” constroem esses países predominantemente como destinatários de ajuda e intervenção, reforçando uma assimetria discursiva entre provedores e receptores de soluções, consequentemente, centro-periferia.

Embora o texto reconheça, em alguns momentos, a diversidade cultural, as diferentes realidades nacionais e a necessidade de respeitar prioridades internas, o vocabulário dominante continua sendo marcado por termos universalizantes e por uma gramática de consenso. Assim, o uso reiterado do plural inclusivo e de expressões totalizantes atua como um mecanismo discursivo que naturaliza a *Agenda 2030* como um projeto global legítimo, necessário e incontestável, reduzindo o espaço para a explicitação de conflitos, disputas e alternativas ao modelo de desenvolvimento proposto.

Além disso, o vocabulário utilizado para designar atores institucionais, como “parceria global”, “cooperação internacional”, “Sistema das Nações Unidas”, “Fórum Político de Alto Nível”, “financiamento público internacional” e “Assistência Oficial ao Desenvolvimento”, atribui a essas entidades e mecanismos um papel de atores protagonistas e catalisadores do desenvolvimento. Essas instâncias são frequentemente associadas a termos como “papel essencial”, “papel central”, “liderança” e “instrumento fundamental”, reforçando sua legitimidade e autoridade no processo de implementação da Agenda.

Nessa linha, outro elemento central do vocabulário é a atribuição explícita de autoridade epistêmica a determinados documentos, instituições e processos internacionais. A Agenda recorre de forma reiterada a expressões como “baseado na Carta das Nações Unidas”, “em conformidade com o direito internacional”, “conforme a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*”, “guiado por instrumentos internacionais” e “apoiado em acordos globais”. Esse léxico constrói uma cadeia de legitimidade discursiva, na qual o saber válido e autorizado para definir problemas e soluções em matéria de desenvolvimento está ancorado em marcos jurídicos e institucionais internacionais específicos. Nesse sentido, documentos como a *Carta da ONU*, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, a *Agenda de Ação de Adis Abeba*, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), a *Declaração do Rio*, o Marco de Sendai e outras agendas globais são incorporados ao texto como fontes de verdade e orientação normativa, reforçando a ideia de continuidade, coerência e inevitabilidade do modelo proposto. O vocabulário utilizado não apenas cita esses instrumentos, mas os posiciona como fundamentos indiscutíveis da nova *Agenda*, limitando o espaço para alternativas epistemológicas ou modelos de desenvolvimento não alinhados a esse arcabouço.

Além disso, observa-se uma forte moralização dos objetivos e metas, evidenciada pelo uso de expressões associadas a deveres éticos e humanitários, como “erradicar”, “eliminar”, “garantir”, “assegurar”, “proteger” e “salvar”. Problemas como pobreza, fome, desigualdade, discriminação, degradação ambiental e violência são enquadrados como males universais que

devem ser combatidos de forma absoluta, sem gradações ou contextualizações. Esse vocabulário transforma questões estruturais e históricas em desafios morais globais, cuja superação é apresentada como uma responsabilidade coletiva e inadiável.

O discurso também mobiliza intensamente a noção de direitos universais, utilizando expressões como “direito humano”, “acesso universal”, “igualdade de oportunidades para todos” e “direitos humanos de todos”. Ao fazê-lo, o texto estabelece um padrão normativo global que define não apenas os fins do desenvolvimento, mas também os meios considerados legítimos para alcançá-los. Práticas culturais, arranjos institucionais ou modelos socioeconômicos que não se alinham a esse padrão tendem a ser implicitamente deslegitimados ou classificados como obstáculos ao progresso.

O vocabulário relacionado ao acompanhamento, à avaliação e à produção de dados reforça a universalização do modelo ao prescrever um quadro padronizado de mensuração do progresso. Termos como “indicadores globais”, “quadro de monitoramento”, “dados desagregados de qualidade” e “avaliação sistemática” sugerem que há formas universalmente válidas de medir o desenvolvimento e definir o que conta como avanço ou retrocesso. Ainda que o texto reconheça as “realidades nacionais”, o léxico dominante reafirma a centralidade de padrões globais e métodos comuns, orientados por instâncias internacionais específicas.

Além disso, termos como “fortalecer capacidades”, “assistência técnica e financeira”, “transferência de tecnologia”, “apoio internacional” e “condições favoráveis” reforçam a ideia de que essas desigualdades decorrem de déficits de capacidade, conhecimento ou recursos, deslocando o foco das relações históricas de dominação para uma linguagem tecnocrática de apoio e cooperação. O vocabulário, assim, reconhece a desigualdade, mas tende a enquadrá-la como um problema a ser corrigido por meio de intervenções técnicas e institucionais, e não como resultado de estruturas globais assimétricas.

O uso reiterado do termo “pobreza”, frequentemente qualificada como “extrema”, “em todas as suas formas e dimensões” ou associada à “privação”, “penúria” e “condições desumanas”, constrói a desigualdade econômica como o maior desafio global contemporâneo. Ao mesmo tempo, a escolha vocabular enquadra a pobreza como uma condição generalizada e transversal, dissociada de causas históricas específicas, como colonialismo, exploração econômica ou hierarquias raciais, o que contribui para sua naturalização como um fenômeno global abstrato. Ainda mais, o uso frequente de termos como “inclusão”, “equidade”, “acesso universal”, “oportunidades iguais”, “representação”, “voz” e “participação” indica um reconhecimento discursivo de que o acesso a direitos, recursos e espaços decisórios tem sido historicamente desigual. Contudo, essas expressões operam dentro de um léxico normativo

que pressupõe a possibilidade de inclusão plena sem questionar os próprios marcos institucionais e econômicos que produzem a exclusão. Sendo assim, a Agenda 2030 representa um avanço em relação à Declaração do Milênio ao ampliar significativamente o vocabulário de reconhecimento da desigualdade, o que se reflete na alta recorrência do código (132 ocorrências). Diferentemente do documento de 2000, a Agenda nomeia múltiplas dimensões da desigualdade - gênero, território, deficiência, idade, migração - e reconhece sua persistência. Contudo, a comparação entre os dois textos revela uma continuidade fundamental: em ambos, o reconhecimento opera majoritariamente em termos genéricos, despolitizados e universalizantes, sem a nomeação sistemática de causas históricas como colonialismo, racismo estrutural ou exploração econômica. Assim, o que muda é a extensão do reconhecimento, mas não sua radicalidade explicativa.

No que diz respeito às desigualdades de gênero, o vocabulário é particularmente explícito. Expressões como “igualdade de gênero”, “empoderamento das mulheres e meninas”, “eliminação de todas as formas de discriminação e violência”, “participação plena e efetiva”, “direitos iguais aos recursos econômicos” e “saúde sexual e reprodutiva” reconhecem de forma direta a existência de assimetrias profundas entre homens e mulheres. O próprio uso do termo “empoderamento” implica, discursivamente, o reconhecimento de um desequilíbrio prévio de poder, ao sugerir que mulheres e meninas partem de uma posição estruturalmente desfavorecida. De modo semelhante, o vocabulário relacionado a grupos sociais específicos, como “crianças”, “jovens”, “idosos”, “pessoas com deficiência”, “povos indígenas”, “migrantes”, “refugiados” e “pessoas deslocadas”, reconhece múltiplas formas de vulnerabilidade e exclusão. A recorrência desses termos evidencia uma percepção discursiva de que a desigualdade não é homogênea, mas atravessada por marcadores sociais diversos, como idade, gênero, raça, etnia, deficiência e status migratório. Ainda assim, esses grupos são frequentemente representados por meio de uma linguagem que enfatiza sua condição de vulnerabilidade, dependência e necessidade de proteção. Ainda mais, grupos raciais afrodescendentes não ganharam esse espaço nas discussões da Agenda.

Nessa lógica, no que se refere à colonialidade, a comparação entre os documentos revela não uma diminuição, mas uma sofisticação discursiva de sua operação. Se na Declaração do Milênio as hierarquias globais apareciam de forma mais implícita e menos distribuída, na *Agenda 2030* os códigos de Colonialidade e poder apresentam recorrência elevada e regular, especialmente autoridade epistêmica (60 ocorrências), centro-periferia (58) e assimetria de poder (48). Essa distribuição evidencia que, embora o vocabulário da Agenda incorpore maior reconhecimento das desigualdades, ele mantém - e até aprofunda - a

centralidade de instâncias globais como produtoras legítimas de saber, norma e solução. A colonialidade, portanto, não desaparece: ela se reorganiza discursivamente, deslocando-se de uma lógica mais explícita de hierarquia para uma lógica tecnocrática, normativa e institucional, o que dificulta sua contestação e naturaliza sua permanência.

Dessa forma, o vocabulário da *Agenda 2030* cumpre uma dupla função discursiva: por um lado, reconhece de maneira extensa e detalhada a existência de múltiplas desigualdades globais; por outro, reformula essas desigualdades por meio de uma linguagem universalizante, moralizante e tecnocrática, que tende a despolitizar suas origens históricas e estruturais. Essa característica é central para compreender como o texto articula reconhecimento e gestão da desigualdade no interior de um projeto normativo global de desenvolvimento.

b) Gramática

Em relação à gramática, foram priorizados os códigos de Agência e responsabilidade e Linguagem de dever, voltados à forma como ações, sujeitos e obrigações são discursivamente estruturados na *Agenda 2030*.

Os códigos de Agência e responsabilidade apresentam alta recorrência, especialmente apagamento do agente (70 ocorrências), agência difusa (64) e voz passiva (38), indicando a manutenção de uma regularidade estrutural já observada na *Declaração do Milênio*. Assim como no documento de 2000, a ação política continua sendo organizada de modo a destacar resultados e compromissos, enquanto os agentes responsáveis pelas causas e pelas soluções permanecem difusos, implícitos ou apagados. A principal diferença, entretanto, reside no grau de sofisticação gramatical com que esse apagamento é operado: na *Agenda 2030*, ele se distribui de forma mais sistemática e tecnicamente integrada ao texto normativo.

O código de linguagem de dever, com 76 ocorrências, também revela uma continuidade em relação à *Declaração do Milênio*, na qual a modalização deôntica - que expressam dever, necessidade e obrigação - já desempenhava papel central. No entanto, na *Agenda 2030*, essa linguagem é intensificada e expandida, estruturando o desenvolvimento não apenas como compromisso moral, mas como obrigação normativa global permanente. Expressões como “é requisito indispensável”, “é essencial”, “é crucial”, “é necessária uma nova abordagem”, “devem ser”, “temos de”, “não é possível sem” e “não pode haver” aparecem de forma recorrente ao longo do texto. Essas construções deslocam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do campo da proposição ou da recomendação para o campo da obrigatoriedade moral e política. A gramática do dever, assim, deixa de ser apenas

declaratória e passa a operar como mecanismo de governança discursiva, orientando comportamentos, políticas e expectativas dos Estados.

Além disso, o uso reiterado de verbos performativos no presente do indicativo “Estamos determinados”, “Estamos empenhados”, “Comprometemo-nos”, “Decidimos”, “Reafirmamos”, “Convocamos”, “Solicitamos”, constrói a Agenda como um ato institucional de compromisso coletivo, no qual os objetivos não são apresentados como metas negociáveis, mas como decisões já tomadas e moralmente vinculantes. Essa modalização cria um efeito de fechamento discursivo: os fins do desenvolvimento sustentável são apresentados como dados, consensuais e inquestionáveis, restringindo o espaço para dissenso político ou epistemológico.

Outro traço central da gramática do documento é o uso recorrente de sujeitos amplos, coletivos e pouco especificados - assim como na *Declaração do Milênio* -, como “nós”, “todos os países”, “todos os Estados”, “todos nós”, “todas as partes interessadas”, “todo o mundo”, “sociedade civil” e “os líderes mundiais”. Esses sujeitos aparecem como agentes de ações decisivas, como “adotamos”, “decidimos”, “implementaremos”, “vamos trabalhar”, “reafirmamos”, sem que haja distinção entre responsabilidades históricas, capacidades materiais ou posições assimétricas no sistema internacional. O pronome “nós”, em particular, opera como um sujeito político indeterminado, que aparenta inclusão e coletividade, mas dilui a responsabilidade concreta pela implementação das ações propostas. Ao não diferenciar Estados centrais e periféricos, atores governamentais e corporativos, ou instituições multilaterais e países nacionais, o texto constrói uma noção abstrata de corresponsabilidade global que obscurece desigualdades estruturais de poder.

Além disso, a *Agenda*, assim como na *Declaração*, também faz uso extensivo da voz passiva, de construções impessoais e de participios passivos, como em “ninguém será deixado para trás”, “os objetivos serão cumpridos”, “as metas serão alcançadas”, “os direitos estão assegurados”, “as desigualdades serão reduzidas”, “as barreiras foram removidas” e “as necessidades devem ser atendidas”. Nessas formulações, a atenção é deslocada para o resultado desejado da ação, enquanto o agente responsável por realizá-la permanece implícito ou ausente. Esse apagamento é particularmente significativo quando o texto trata de problemas estruturais como pobreza, fome, desigualdade, violência, discriminação, degradação ambiental e mudança climática. Essas condições são apresentadas como desafios abstratos ou estados a serem superados, e não como consequências de decisões políticas, econômicas ou históricas atribuíveis a atores específicos. A pobreza, por exemplo, aparece como algo a ser “erradicado”, mas raramente como resultado de estruturas globais de exploração, colonialidade ou desigualdade econômica.

A ocorrência de nominalizações, padrão já presente na *Declaração do Milênio*, é intensificado na *Agenda 2030*, aparecendo em expressões como “erradicação da pobreza”, “promoção do desenvolvimento”, “fortalecimento das capacidades”, “mobilização de recursos”, “geração de relatórios”, “monitoramento e avaliação”, “processos de acompanhamento” e “parcerias globais”. Essas construções transformam ações sociais e políticas em entidades abstratas, retirando delas o caráter processual e político. Ao privilegiar nominalizações, o texto apresenta o desenvolvimento sustentável como um conjunto de processos técnicos e administrativos, em vez de disputas sociais e políticas. Isso contribui para uma despolitização do discurso, na qual conflitos, responsabilidades e interesses são obscurecidos em favor de uma linguagem gerencial e consensual.

Nos próprios Objetivos e metas, predominam verbos no infinitivo, como “alcançar”, “acabar com”, “eliminar”, “garantir”, “assegurar”, “promover”, “proteger”, “expandir”, “reforçar”, “implementar”, frequentemente sem a indicação de quem deve realizar essas ações. Embora tais verbos expressem claramente dever e finalidade, a ausência de sujeitos explícitos reforça a lógica da responsabilidade difusa, especialmente em áreas sensíveis como igualdade de gênero, migração, trabalho decente, acesso à saúde, educação e justiça. Essa forma gramatical cria a impressão de que os objetivos se realizam quase autonomamente, como se fossem etapas naturais de um processo histórico, e não resultados de decisões políticas situadas.

Em conjunto, os padrões gramaticais observados revelam que a *Agenda 2030* não apenas reproduz, mas aprofunda a gramática discursiva já presente na *Declaração do Milênio*, operando por meio de uma combinação sistemática entre linguagem de dever, agência difusa e apagamento dos agentes. A intensificação das modalizações deônticas, o uso reiterado de sujeitos coletivos indeterminados, a predominância da voz passiva, das nominalizações e dos verbos no infinitivo constroem um discurso no qual o desenvolvimento sustentável é apresentado como uma obrigação universal, técnica e consensual, desvinculada de responsabilidades históricas específicas. Essa gramática produz um efeito ideológico central: ao mesmo tempo em que mobiliza os Estados e a comunidade internacional em torno de metas moralmente incontestáveis, ela mascara as relações de poder, a colonialidade e as hierarquias raciais e econômicas que estruturam os próprios problemas que o documento se propõe a resolver. Assim, a gramática da *Agenda 2030* funciona como um mecanismo de governança discursiva que naturaliza desigualdades, despolitiza conflitos e legitima uma ordem global que se apresenta como inclusiva e coletiva, mas que permanece assimétrica.

c) Coesão

Na etapa de análise da coesão, foram mobilizados principalmente códigos das categorias Governança e normas globais e Colonialidade e poder, por se tratarem de códigos que operam na organização do raciocínio e no encadeamento semântico do texto.

Conforme indicado na Tabela 2, destacam-se a alta recorrência de universalismo normativo (77 ocorrências) e linguagem de dever (76), o que evidencia que a coesão da *Agenda 2030* é estruturada por conectores e relações de causa–consequência que apresentam o desenvolvimento sustentável como um caminho necessário e inevitável. Esse padrão se manifesta em construções recorrentes do tipo “para alcançar o desenvolvimento, é necessário...” e “como resultado, haverá progresso”, que articulam problemas e soluções em uma mesma cadeia semântica normativa. Além disso, o sentido coeso também se constrói por meio da constante vinculação entre desafios globais e respostas igualmente globais. Problemas como pobreza, fome, desigualdades, mudanças climáticas, violência e degradação ambiental são apresentados como ameaças universais enfrentadas pela “humanidade”, pelo “mundo” ou pela “raça humana”, o que contribui para uma homogeneização das experiências e das causas desses fenômenos. Essa estratégia coesiva sustenta a ideia de que tais desafios exigem soluções padronizadas, reforçadas pela articulação recorrente entre desenvolvimento sustentável, direitos humanos, boa governança, Estado de Direito, democracia e paz como um conjunto indissociável e universalmente válido. Assim, a coesão não apenas conecta partes do texto, mas produz um efeito de fechamento discursivo, no qual o desenvolvimento aparece como solução natural e única para desafios globais.

O discurso da *Agenda 2030* constrói uma forte unidade semântica por meio da repetição sistemática de expressões universalizantes e da articulação de campos lexicais que reforçam a ideia de um projeto global único, necessário e incontornável. Ao longo do texto, observa-se a recorrência de termos como “todos os países”, “todas as pessoas”, “em todos os lugares”, “ninguém”, “Agenda universal”, “direitos humanos de todos”, “para todos” e “vida de todos”, que funcionam como mecanismos coesivos responsáveis por consolidar a noção de aplicabilidade universal dos objetivos e das soluções propostas. Essa repetição não apenas garante continuidade temática, mas também produz um efeito de naturalização de um caminho único para o desenvolvimento sustentável.

A coesão é reforçada também por enunciados que apresentam determinados valores e condições como indispensáveis, tais como “requisito indispensável”, “não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz”, “é crucial”, “é essencial” e “é necessária uma nova abordagem”. Esses conectores e expressões modais articulam os diferentes trechos do texto

em torno de uma lógica normativa comum, segundo a qual há princípios, modelos institucionais e estratégias que devem ser seguidos por todos os países, independentemente de suas realidades históricas, políticas ou culturais.

Ao mesmo tempo, a presença implícita da colonialidade também se evidencia por meio da recorrência do código centro–periferia (58 ocorrências). Embora o discurso seja apresentado como universal, há uma articulação que posiciona determinados Estados - como países menos desenvolvidos, africanos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento, países em desenvolvimento sem litoral e países de renda média - como sujeitos que “merecem atenção especial”, “necessitam de apoio”, “devem ser assistidos” ou “precisam de capacitação”. Essa diferenciação aparece de forma reiterada e integrada ao longo do texto, criando uma continuidade discursiva que estabelece uma relação implícita de centro e periferia, na qual países desenvolvidos e instituições internacionais assumem o papel de provedores de recursos, conhecimento, tecnologia e financiamento.

Desse modo, em comparação com a *Declaração do Milênio*, observa-se continuidade na lógica coesiva universalizante, mas também uma intensificação técnica em que na Agenda 2030, o encadeamento normativo é mais sistemático, distribuído por todo o texto e fortemente articulado a metas, indicadores e mecanismos de implementação. Assim, a coesão passa a funcionar como um mecanismo de governança discursiva mais sofisticado, que orienta leitura, interpretação e ação dos Estados. Ao articular repetidamente valores, metas, desafios e soluções em uma mesma cadeia semântica global, o texto constrói uma narrativa que apresenta o desenvolvimento sustentável como um projeto comum, indivisível e universal, ao mesmo tempo em que reproduz hierarquias implícitas entre os atores globais responsáveis por sua implementação.

d) Estrutura textual

Nessa fase, utilizamos os códigos das categorias Colonialidade e poder, Governança e normas globais e Representações discursivas, por se tratarem de códigos que operam na arquitetura global do documento.

Observamos que a estrutura do texto segue uma lógica de manifesto político, apresentando a Agenda como resposta a um “maior desafio global” e reafirmando valores universais como dignidade, liberdade, paz e prosperidade. A estrutura textual da Agenda 2030 é organizada de modo a construir e legitimar uma autoridade centralizada na definição dos problemas globais, das soluções e dos meios de implementação. Essa progressão reforça o

universalismo normativo (77 ocorrências) ao apresentar os Objetivos como válidos para todos os países, independentemente de suas trajetórias históricas.

Nos parágrafos iniciais, o texto estabelece um enquadramento global ao mobilizar expressões de alcance totalizante, como “o mundo”, “a humanidade”, “a raça humana”, “todos os países” e “ninguém”. Essa estratégia estrutural amplia o escopo do discurso e constrói os problemas abordados - pobreza, desigualdade, degradação ambiental, violência, instabilidade econômica - como desafios universais e comuns a toda a humanidade. Ao fazê-lo, o texto dilui especificidades históricas, políticas e regionais, apresentando tais problemas como compartilhados e, portanto, passíveis de soluções igualmente globais. A partir desse enquadramento, a estrutura textual introduz um ator coletivo central, sistematicamente referido pelo pronome “nós”. Esse “nós” é construído como um sujeito homogêneo e moralmente investido, que assume sucessivamente os papéis de salvador, protetor, pacificador, provedor de prosperidade e líder ético global. Ao longo do texto, esse ator coletivo é descrito como “determinado”, “decidido” e comprometido com ações “ousadas e transformadoras”, criando uma narrativa heroica que atribui à Agenda um caráter de missão histórica.

O texto também dedica uma parte significativa à descrição dos mecanismos institucionais responsáveis pelo acompanhamento e avaliação da Agenda, como o Fórum Político de Alto Nível, o sistema das Nações Unidas, o ECOSOC e o papel do Secretário-Geral. Esses trechos reforçam uma estrutura hierárquica de governança global, na qual instâncias internacionais são apresentadas como centrais para orientar, supervisionar, avaliar e legitimar o progresso dos países em relação aos ODS. A definição de um conjunto global de indicadores, padrões de dados e procedimentos de avaliação reforça ainda mais a padronização das formas de medir o desenvolvimento. Além disso, o texto ancora sua autoridade em marcos jurídicos e normativos internacionais já consolidados, como a *Carta das Nações Unidas*, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, a *Declaração do Rio* e diversos instrumentos e conferências internacionais. Estruturalmente, esses documentos são apresentados como fundamentos incontestáveis da Agenda, funcionando como fontes de legitimidade epistêmica e normativa que autorizam o conteúdo e a direção das propostas. Assim, a estrutura textual não apenas apresenta metas, mas as insere em uma cadeia de saber institucional previamente validada.

Em seguida, o texto organiza os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por meio de uma lógica enumerativa e temática, que cobre dimensões como erradicação da pobreza, proteção do planeta, promoção da paz, igualdade de gênero, acesso universal a serviços

básicos, trabalho decente, crescimento econômico, governança e fortalecimento institucional. Essa enumeração confere ao documento uma aparência de abrangência e completude, sugerindo que todos os aspectos relevantes da vida social, econômica, política e ambiental estão contemplados, o que não é verídico, já que aspectos raciais, por exemplo, não são abordados de forma explícita nem há ações para reverter as desigualdades que englobam essa temática.

Ao mesmo tempo, a organização do texto reconhece explicitamente a existência de desigualdades globais e assimetrias de poder, por meio de referências recorrentes a “desigualdades”, “disparidades de oportunidades, riqueza e poder” e ao progresso desigual observado nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. No entanto, essa constatação não altera a lógica estrutural da Agenda: países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares, países africanos, países em desenvolvimento sem litoral e países de renda média são reiteradamente posicionados como grupos que “merecem atenção especial” ou “necessitam de apoio”, sendo enquadrados como receptores de assistência, financiamento, capacitação e transferência de tecnologia. Dessa forma, a estrutura textual organiza os atores globais em posições assimétricas. Países desenvolvidos e instituições internacionais aparecem como detentores de recursos, conhecimento técnico, capacidade financeira e liderança política, enquanto países em desenvolvimento são estruturalmente apresentados como sujeitos cuja implementação da Agenda depende de apoio externo. Essa lógica é reforçada por expressões como “países desenvolvidos assumindo a liderança”, que atribuem explicitamente a esses atores um papel central na definição da direção e do ritmo das transformações globais.

Ainda que o texto reafirme, em diversos momentos, o respeito à soberania nacional, às realidades nacionais e ao espaço de formulação de políticas domésticas, essa autonomia aparece condicionada à compatibilidade com normas, compromissos e quadros internacionais previamente definidos. Estruturalmente, o nível global funciona como referência orientadora da ambição, das metas e dos indicadores, enquanto o nível nacional é convocado a adaptar-se a esse marco, o que revela uma hierarquia entre o global e o local na organização do discurso. Assim, a primeira camada da estrutura textual da *Agenda 2030* constrói um arranjo discursivo no qual a autoridade política e epistêmica é concentrada em Estados, instituições multilaterais e marcos normativos internacionais. Ao mesmo tempo em que reconhece desigualdades e vulnerabilidades, o texto as organiza de maneira a reforçar uma lógica centro–periferia, na qual o centro define, orienta, mede e avalia, enquanto a periferia implementa, recebe apoio e é objeto de monitoramento.

Além disso, a estrutura textual articula de forma estreita os objetivos às condições de implementação, reforçando a ideia de que os meios (financiamento internacional, cooperação técnica, transferência de tecnologia, capacitação institucional, sistemas de dados e indicadores globais) são de “igual importância” aos próprios objetivos. Essa articulação estabelece uma lógica linear entre definição de metas, mobilização de recursos, implementação e monitoramento, sugerindo um modelo único de ação e avaliação para todos os contextos nacionais. Nesse sentido, observa-se uma evolução em relação ao documento de 2000: a *Agenda 2030* amplia a complexidade estrutural ao incorporar metas numeradas, indicadores globais, fóruns de monitoramento e mecanismos de avaliação. Essa sofisticação técnica, contudo, não rompe com as hierarquias anteriores, ao contrário, as estabiliza por meio de uma arquitetura institucional mais densa e difícil de contestar.

Por fim, a estrutura textual encerra a *Agenda* retomando a narrativa heroica e moralizante, ao afirmar que a geração atual pode ser a primeira a erradicar a pobreza e a última a salvar o planeta. Essa conclusão reforça o caráter teleológico do texto, apresentando a Agenda 2030 como um roteiro histórico e ético para o futuro da humanidade. A estrutura, assim, não apenas organiza informações, mas constrói um sentido de urgência, responsabilidade coletiva e inevitabilidade do caminho proposto.

Dessa forma, a estrutura textual da *Agenda 2030* não apenas organiza o conteúdo, mas atua como um dispositivo de poder, que legitima a centralidade das instituições globais, naturaliza a divisão internacional de responsabilidades e consolida o desenvolvimento sustentável como horizonte normativo universal, contínuo e incontestável.

Segunda etapa

a) Produção do discurso (Interdiscursividade e Intertextualidade)

Segundo a autora Sandri (2018, p. 76), desde 2011 foram feitas iniciativas para elaborar os ODS a partir dos resultados e análises dos ODM. Esse processo foi encabeçado pelo Secretário da ONU e pela própria ONU, assim como pelos Estados-membros desta. Contudo, diferentemente da construção da *Declaração do Milênio* e ODM, os ODS foram concebidos a partir de um processo de bottom up - de baixo para cima - pois houve ampla participação de órgãos governamentais e não governamentais, governos, setor privado e sociedade civil. A constituição do Grupo de Trabalho Aberto sobre os ODS, as consultas temáticas globais e os debates decorrentes da Rio+20 reforçam a narrativa de um processo bottom-up, mais participativo e plural. (Sandri, 2018, p. 80)

Entretanto, mesmo nesse contexto, a produção do texto permanece ancorada em um arcabouço discursivo previamente consolidado, no qual noções como desenvolvimento sustentável, governança, fortalecimento de capacidades e monitoramento por indicadores são mobilizadas de forma recorrente. A interdiscursividade é constitutiva, pois o texto não apenas se inspira nesses discursos, mas os reconfigura em uma linguagem diplomática e técnica que busca construir consensos globais. Então, os ODS incorporaram discursos ambientais, sociais e econômicos sob a lógica das “três dimensões do desenvolvimento sustentável”, sem, contudo, romper completamente com a matriz normativa que orienta a compreensão do desenvolvimento como um objetivo global a ser alcançado por meio de metas mensuráveis e instrumentos técnicos. A recorrência de noções como desenvolvimento sustentável, fortalecimento de capacidades, monitoramento e indicadores revela a permanência da matriz neoliberal analisada na seção 3.2. Conforme discutimos, o neoliberalismo desloca a ação estatal para mecanismos técnicos de gestão, transformando problemas sociais em objetos de administração. Essa lógica é reinscrita no discurso dos ODS por meio da centralidade conferida a metas mensuráveis, indicadores globais e instrumentos de avaliação, que operam como tecnologias de governança e controle. A interdiscursividade observada, portanto, não representa apenas a combinação de diferentes discursos, mas a rearticulação de um projeto político-econômico que individualiza a desigualdade e despolitiza suas causas estruturais.

A intertextualidade, por sua vez, fica evidente na constante remissão a documentos anteriores, como a *Declaração do Milênio*, *Carta das Nações Unidas*, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, relatórios do PNUD, resoluções da Assembleia Geral da ONU, a *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* e outras conferências internacionais (Rio+20, Pequim, Cairo) (Agenda 2030, 2015, p. 5), conferindo continuidade histórica e legitimidade institucional à Agenda 2030.

A intensa intertextualidade da Agenda 2030, ao remeter continuamente a documentos produzidos pelas próprias instituições multilaterais, pode ser lida à luz do ciclo de vida das normas internacionais discutido na seção 3.1. A remissão constante a textos anteriores não apenas confere legitimidade institucional, mas reforça a naturalização de determinadas concepções de desenvolvimento que já se encontram internalizadas no sistema internacional. Esse processo de auto-referencialidade normativa reforça uma hierarquia epistêmica na qual saberes produzidos no Norte Global circulam como universais, enquanto conhecimentos oriundos de contextos racializados permanecem ausentes ou marginalizados. A intertextualidade, assim, atua como mecanismo de reprodução da colonialidade do saber.

Assim, embora o discurso oficial ressalte a natureza participativa dos ODS, observa-se que a produção da agenda permanece ancorada em um arcabouço institucional global, no qual a ONU e suas agências especializadas continuam desempenhando papel central na definição de conceitos, metas e mecanismos de implementação. A ampliação da participação, nesse sentido, convive com assimetrias de poder entre os atores envolvidos, especialmente no que diz respeito à capacidade de vocalização e influência de determinados grupos e países.

Ainda mais, conforme já observado, os documentos de base para os ODS refletem discursos hegemônicos neoliberais e auxiliam na permanência dos mesmos. Além disso, discursos contra-hegemônicos - advindos de movimentos negros, indígenas, anticoloniais e do Sul Global - estão ausentes como fontes explícitas ou mesmo implícitas de intertextualidade. Termos como “racismo estrutural”, “colonialismo” ou “reparação histórica” não aparecem, e a pobreza é frequentemente tratada como uma falha a ser corrigida por instrumentos de mercado, como microfinanças ou políticas fiscais, sem menção a suas causas histórico-estruturais, como a escravidão e o racismo.

A ausência de referências explícitas ao racismo estrutural e à colonialidade não constitui uma lacuna accidental, mas um efeito da lógica de governança global descrita no capítulo 3. Ao evitar a nomeação direta das hierarquias raciais, o discurso dos ODS promove uma forma de inclusão precária, na qual sujeitos racializados são incorporados apenas como alvos de políticas, e não como agentes políticos produtores de conhecimento. Essa inclusão opera sob a condição do silenciamento: reconhece-se a pobreza, mas não suas causas históricas; reconhece-se a diversidade, mas não a violência racial que a estrutura. Assim, a Agenda 2030 amplia o alcance do discurso sem tensionar as bases coloniais que sustentam o sistema internacional.

A permanência desse arcabouço discursivo evidencia que, mesmo sob a narrativa de ampliação participativa, a produção dos ODS se insere plenamente na lógica da governança global analisada na seção 3.1. A centralidade da ONU, de suas agências especializadas e de marcos normativos previamente consolidados revela que a abertura ao processo bottom-up ocorre dentro de limites discursivos bem definidos, nos quais apenas determinadas linguagens, saberes e racionalidades são reconhecidas como legítimas. Dessa forma, a produção discursiva revela tanto elementos de ruptura quanto de continuidade. Se, por um lado, os ODS incorporam uma retórica mais participativa e sensível à diversidade territorial, por outro, mantêm estruturas discursivas que apresentam o desenvolvimento como um projeto global orientado por parâmetros universais, mediado por organismos internacionais e operacionalizado por meio de instrumentos técnicos.

b) Distribuição do discurso

Assim como na *Declaração do Milênio*, a distribuição discursiva da *Agenda 2030* e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) manifesta-se por meio de uma ampla mobilização internacional das Nações Unidas. Contudo, para essa agenda a disseminação vai além da simples divulgação do documento, configura-se ainda mais como processo de comunicação global, engajamento institucional e articulação multiescalar de atores políticos, sociais e econômicos.

A ONU, como formuladora e guardiã do documento, coordena uma série de iniciativas destinadas a ampliar a circulação da agenda e a reforçar seu papel como roteiro universal para a transformação social e ambiental. Um exemplo dessa estratégia global de distribuição foi o lançamento da campanha #AjaAgora, uma iniciativa de comunicação promovida pelas Nações Unidas para defender os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, gerando impulso, aumentando a sensibilização e mobilizando ações aceleradas em direção aos 17 Objetivos estabelecidos pela Agenda 2030. A campanha foi concebida como uma forma de revitalizar o discurso e reforçar o compromisso coletivo, envolvendo não apenas Estados e organizações, mas também indivíduos e comunidades ao redor do mundo”, segundo relato oficial da ONU Brasil. (2023). Além disso, a distribuição se dá também por meio de campanhas específicas que articulam temas transversais aos ODS, como a Campanha pela #AmbiçãoClimática, destinada a engajar jovens, influenciadores e sociedade civil em torno da ação climática, um dos pilares da *Agenda 2030*. Essas ações reforçam a circulação dos ODS como código global para interpretação de temas políticos, econômicos e ambientais, estendendo seu consumo discursivo a públicos que vão além da tradicional esfera de formulação de políticas públicas. Sendo assim, essa formulação retórica, repetida em diferentes contextos nacionais e globais, é um indicativo de que a distribuição do texto não ocorre de maneira neutra, mas como mobilização política e simbólica, buscando ressignificar o documento original para públicos diversos.

Ainda mais, os mecanismos de distribuição incluem também eventos de alto nível, como a Cúpula dos ODS realizada em setembro de 2023, na qual chefes de Estado e de governo reafirmaram o compromisso coletivo com os Objetivos e com a promessa de “não deixar ninguém para trás”, reconfigurando o texto dos ODS como agenda compartilhada de governos e sociedades. Tal circulação é reforçada por campanhas digitais, guias visuais e estratégias coordenadas pelas equipes de país da ONU, que traduzem o conteúdo da Agenda 2030 em linguagens adaptadas às realidades locais e globais, ampliando assim seu alcance e

legitimidade. Outro elemento central da distribuição mundial da Agenda 2030 são as iniciativas contínuas de engajamento social, que combinam esforços de comunicação, mobilização de influenciadores e promoção de práticas cotidianas que se alinham aos ODS, por exemplo o incentivo a utilizar transporte público ou levantar a voz pela igualdade, como parte das ações propostas pela campanha #AjaAgora. (ONU Brasil, 2023) Essa estratégia conecta a circulação institucional do texto com práticas sociais e culturais, ampliando seu espectro de distribuição para além dos espaços técnicos e burocráticos.

A centralização da distribuição discursiva nas agências da ONU e em organismos multilaterais evidencia o papel da governança global como tecnologia de poder, conforme discutido em seções anteriores. Ao controlar os canais de circulação, as linguagens legítimas e os formatos de tradução dos ODS, essas instituições não apenas difundem a agenda, mas regulam os sentidos possíveis do desenvolvimento. Esse controle discursivo produz efeitos racializados, pois as experiências e interpretações oriundas de contextos periféricos são recontextualizadas segundo parâmetros técnicos e eurocêtricos, reforçando a hierarquia epistêmica entre quem produz o discurso e quem o consome.

Em suma, a distribuição do documento da *Agenda 2030* e dos ODS no plano mundial é um processo dinâmico, multicanal e deliberadamente projetado para envolver múltiplos públicos - Estados, organismos internacionais, sociedade civil, setores privados, academia e cidadania em geral. Esse modelo de distribuição não se restringe à difusão passiva de um texto normativo, mas envolve a criação de narrativas, campanhas comunicativas e dispositivos simbólicos que reforçam o significado, a legitimidade e a pertinência da Agenda 2030 como referência global de desenvolvimento sustentável, mesmo diante de desafios como a estagnação do progresso observada nos últimos relatórios sobre os ODS.

No Brasil, assim como ocorreu com a *Declaração do Milênio*, a circulação do documento não se dá de forma direta ou homogênea, mas mediada por múltiplos instrumentos institucionais, técnicos e políticos. O PNUD opera como um “braço” de apoio ao governo federal, especialmente à Secretaria de Governo, na implementação dos ODS, articulando-se com outras agências da ONU, como UNICEF e FAO, e com diferentes níveis de governo. Essa mediação institucional contribui para transformar o texto da *Agenda 2030* em linguagem operativa de governança, incorporada a documentos estratégicos, relatórios, guias metodológicos, portfólios de projetos e acordos de cooperação. Um marco relevante desse processo foi o lançamento, em 2016, do Portfólio de Projetos do PNUD à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no qual iniciativas conduzidas pelo PNUD e seus parceiros foram explicitamente alinhadas aos ODS, identificando responsabilidades, territórios de

atuação e objetivos prioritários. Dessa forma, o documento original da Agenda 2030 passa a circular recontextualizado como referência técnica para planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas (Sandri, 2018, p. 101).

Segundo a autora (Sandri, 2018, p. 102), a estratégia de distribuição também se intensifica por meio da chamada “localização” dos ODS, entendida como o processo de adaptação da agenda global aos contextos subnacionais. Para isso, o PNUD lançou guias específicos, como o *Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, elaborado em parceria com governos locais, regionais e outras agências da ONU. Esse material estrutura a circulação do discurso dos ODS em níveis estaduais, territoriais e comunitários, reforçando uma lógica multinível de implementação. Além do setor público, a distribuição da *Agenda 2030* se estende à sociedade civil, à academia, à mídia e ao setor privado, por meio de parcerias, campanhas de comunicação, capacitações, eventos públicos e iniciativas como o Pacto Global. Essa ampla circulação amplia a capilaridade da agenda, mas também implica processos contínuos de tradução, simplificação e adaptação discursiva, de acordo com os interesses, capacidades institucionais e lógicas de atuação de cada ator envolvido.

Desse modo, a distribuição do documento da *Agenda 2030* caracteriza-se por um processo altamente estruturado, mediado e hierarquizado, no qual o texto circula predominantemente a partir de centros institucionais globais e nacionais, sendo progressivamente reconfigurado à medida que alcança escalas locais. Esse padrão favorece a difusão ampla dos ODS, ao mesmo tempo em que condiciona os sentidos legítimos da agenda, priorizando interpretações alinhadas à governança global do desenvolvimento. Traduções e adaptações nacionais tendem a suavizar críticas ou ignorar desigualdades específicas, especialmente as raciais. Isso revela um déficit de horizontalidade epistêmica: saberes locais, sobretudo os racializados, são tratados como receptores passivos, e não como agentes produtores de conhecimento. A distribuição institucional tampouco garante apropriação crítica. A linguagem formal e universalizante da Agenda 2030 reforça uma “gramática da governança global” que silencia vozes dissonantes, particularmente aquelas que contestam o modelo de desenvolvimento linear e ocidental. Isso limita o potencial de reelaboração discursiva nos contextos locais e aprofunda a colonialidade do saber.

c) Consumo do discurso

O consumo discursivo da *Agenda 2030* e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ocorre de maneira heterogênea, multiescalar e socialmente situada,

envolvendo distintos atores institucionais e sociais, como Estados nacionais, organismos internacionais, sociedade civil, academia, setor privado e mídia. Diferentemente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujo consumo foi predominantemente tecnocrático e estatal, os ODS ampliam significativamente os espaços de apropriação discursiva, ainda que essa ampliação não implique, necessariamente, a superação das assimetrias estruturais de poder que caracterizam a governança global do desenvolvimento.

No âmbito estatal, o consumo da *Agenda 2030* se dá de forma voluntária e não vinculante, conforme estabelecido pela Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Embora o documento afirme considerar as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento de cada nação, sua apropriação prática depende fortemente das capacidades institucionais, prioridades políticas e contextos socioeconômicos nacionais, o que produz implementações desiguais e seletivas da Agenda. Assim, o consumo estatal tende a operar a *Agenda 2030* como um marco normativo orientador, mais do que como um instrumento de transformação estrutural (Sandri, 2018, p. 86).

O caráter voluntário da adesão à *Agenda 2030* reforça a lógica neoliberal analisada anteriormente, na qual a governança opera por meio de incentivos, reputação e autorregulação, e não por imposições vinculantes. Essa forma de consumo discursivo transforma os ODS em um instrumento de gestão simbólica da desigualdade, no qual Estados podem sinalizar comprometimento sem promover transformações estruturais, especialmente no enfrentamento do racismo e das desigualdades raciais. Assim, o consumo da agenda se dá mais como conformidade performativa do que como ruptura com o modelo de desenvolvimento vigente.

Nesse processo, conforme mencionamos, destaca-se o papel do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como ator central na mediação do consumo institucional dos ODS, especialmente por meio da territorialização da Agenda e da promoção de uma governança multinível. Segundo Sandri (2018, p. 101), o PNUD atua como vetor de tradução técnica e política da *Agenda 2030*, produzindo relatórios, guias metodológicos, instrumentos de planejamento e estratégias de capacitação que permitem a incorporação dos ODS às políticas públicas nacionais e subnacionais. Tal mediação contribui para a institucionalização da Agenda, mas também reforça uma leitura predominantemente gerencial e tecnocrática do desenvolvimento.

A sociedade civil e a academia figuram como importantes consumidoras do texto da *Agenda 2030*, sobretudo no que se refere à utilização dos ODS como instrumento de *advocacy*, monitoramento e incidência política. Conforme aponta Sandri (2018, p. 102), a

ampliação dos canais participativos no processo de formulação e implementação dos ODS confere maior legitimidade política à Agenda quando comparada aos ODM. No entanto, essa participação ocorre de forma assimétrica, sendo frequentemente limitada à adaptação e operacionalização de diretrizes previamente definidas em instâncias globais, o que restringe a possibilidade de leituras contra-hegemônicas e de reconfigurações substantivas do modelo de desenvolvimento vigente.

O consumo da *Agenda 2030* pela mídia e por campanhas institucionais constitui outro eixo central de sua circulação social. Iniciativas como campanhas globais promovidas pelo sistema ONU buscam ampliar o engajamento social e político em torno dos ODS, frequentemente por meio de narrativas simplificadas, slogans e chamadas à ação (ONU Brasil, 2023). Conforme discutido pela literatura da comunicação organizacional, esse processo tende a produzir uma pedagogização do discurso, transformando a Agenda em um artefato comunicacional mobilizador, porém esvaziado de suas tensões políticas e estruturais (Luvizotto; Paiva, 2022, p. 92). Tal estratégia favorece a construção de consensos em torno dos ODS, ao mesmo tempo em que obscurece conflitos históricos, desigualdades globais e relações de poder coloniais.

No que se refere ao setor privado, o consumo discursivo da *Agenda 2030* ocorre majoritariamente por meio de estratégias de responsabilidade social corporativa, relatórios de sustentabilidade e adesão a iniciativas como o Pacto Global da ONU. Segundo Sandri (2018, p.105), os ODS passam a operar como uma linguagem legitimadora, capaz de alinhar práticas empresariais a um discurso globalmente reconhecido, ainda que, em muitos casos, sem implicar transformações profundas nos padrões de produção, consumo e exploração de recursos. Dessa forma, a *Agenda* é frequentemente apropriada de maneira instrumental, reforçando lógicas de mercado já existentes.

A partir de uma leitura articulada entre a Análise Crítica do Discurso e a perspectiva decolonial, observa-se que, embora o consumo da Agenda 2030 seja mais amplo e plural do que o observado nos ODM, ele permanece ancorado em uma racionalidade moderna, eurocentrada e técnico-gerencial, que limita seu potencial emancipatório. O discurso do desenvolvimento sustentável é consumido, em grande medida, como um horizonte normativo consensual, o que contribui para naturalizar determinadas concepções de progresso e silenciar alternativas epistemológicas oriundas dos contextos periféricos. Assim, o consumo hegemônico da *Agenda 2030* tende a reproduzir a colonialidade do saber e do poder, ainda que sob a retórica da inclusão, da universalidade e da sustentabilidade.

4.3.3 Terceira etapa

Os efeitos sociais da *Agenda 2030*, analisados nesta terceira etapa, são produzidos a partir das escolhas linguísticas identificadas na análise textual e dos mecanismos de produção, distribuição e consumo examinados na segunda etapa. A universalização do desenvolvimento, o apagamento da raça como categoria estrutural e a centralidade da linguagem técnica e gerencial, observados no vocabulário e na gramática do texto, articulam-se a uma prática discursiva que privilegia a circulação institucional e a tradução tecnocrática da agenda. Essa combinação permite que o discurso se naturalize socialmente como consenso, ao mesmo tempo em que limita suas possibilidades de contestação.

A análise da prática social da *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* permite compreender como o discurso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) se insere em um contexto histórico, político e econômico marcado pela intensificação das crises estruturais do capitalismo global, pela consolidação do neoliberalismo como racionalidade dominante e pelo aprofundamento das desigualdades sociais, raciais e ambientais. Diferentemente da *Declaração do Milênio*, formulada no início dos anos 2000 sob expectativas de uma nova ordem internacional no pós-Guerra Fria, a *Agenda 2030* é produzida em um cenário de esgotamento das promessas de desenvolvimento universal, de fragilização dos Estados nacionais e de aprofundamento das assimetrias entre Norte e Sul Global. Nesse sentido, sua formulação não representa uma ruptura paradigmática, mas uma reconfiguração discursiva do projeto histórico do desenvolvimento, adaptada às novas exigências da economia política global.

Essa reconfiguração discursiva ocorre no interior de uma ordem social já marcada pela articulação entre raça, economia e poder, conforme discutido anteriormente. A *Agenda 2030* emerge em um cenário no qual o neoliberalismo, longe de representar apenas um conjunto de políticas econômicas, opera como racionalidade normativa que reorganiza o papel do Estado, redefine a política social e produz novas formas de gestão da desigualdade. Trata-se de um contexto em que a pobreza, historicamente racializada, passa a ser governada por meio de políticas focalizadas, instrumentos técnicos e métricas de desempenho, deslocando o enfrentamento das desigualdades estruturais para estratégias de inclusão subordinada no mercado. Assim, os ODS devem ser compreendidos como parte desse mesmo movimento histórico: uma atualização do discurso do desenvolvimento que mantém intacta a lógica de hierarquização global herdada do capitalismo moderno/colonial.

Do ponto de vista ideológico, a *Agenda 2030* mobiliza sentidos, pressuposições e estilos discursivos que operam para naturalizar determinadas visões de mundo e mascarar

relações estruturais de poder. A noção de universalidade, reiterada ao longo do documento, constrói a ideia de que os desafios do desenvolvimento são comuns a todos os países, ainda que em diferentes graus, apagando as desigualdades históricas produzidas pelo colonialismo, pela escravidão e pela divisão internacional do trabalho. Essa universalização do desenvolvimento sustenta a ideologia de que existe um único horizonte legítimo de progresso, válido para realidades desiguais.

Outro elemento ideológico central é a despolitização das desigualdades, tratadas como problemas técnicos e gerenciais e não como produtos históricos de exploração, racialização e expropriação. A pobreza, a exclusão e a degradação ambiental são apresentadas como falhas de coordenação, eficiência ou capacidade institucional. Nesse movimento, a *Agenda de 2030* retoma a racionalidade já consolidada nos relatórios do Banco Mundial, analisados no capítulo anterior, nos quais a pobreza é concebida como incapacidade individual e a política social é reduzida a instrumentos focalizados de inclusão econômica. Ao operar nessa mesma lógica, os ODS reproduzem uma leitura individualizante da desigualdade, na qual populações negras, indígenas e periféricas são incorporadas como “grupos vulneráveis” a serem capacitados, e não como sujeitos políticos afetados por estruturas raciais globais. Dessa forma, o discurso dos ODS administra a pobreza sem enfrentar sua dimensão estrutural, reafirmando a matriz neoliberal que transforma direitos em oportunidades e justiça social em eficiência.

A ideologia da neutralidade técnica também se manifesta na centralidade atribuída a indicadores, metas, métricas e relatórios. A produção de dados é apresentada como objetiva e científica, ocultando o fato de que a seleção de indicadores envolve disputas políticas sobre o que deve ser medido, visibilizado e priorizado. Assim, o discurso da evidência e do monitoramento opera como instrumento de poder simbólico, legitimando intervenções globais e condicionando políticas nacionais a parâmetros definidos por organismos multilaterais. Essa centralidade dos indicadores dialoga diretamente com a noção de governabilidade neoliberal, conforme discutido por Ugá (2003), na qual a capacidade estatal passa a ser avaliada não pela garantia de direitos, mas pela adequação a parâmetros técnicos definidos externamente. Nesse sentido, os ODS reforçam uma forma de regulação indireta dos Estados periféricos, condicionando suas políticas sociais à lógica do monitoramento global e ao cumprimento de metas que raramente incorporam as desigualdades raciais como eixo estruturante de ação. O que se observa é a transformação da política social em instrumento de gestão da pobreza, e não de redistribuição ou reparação histórica, que gera por consequência uma inclusão precária dos grupos.

No plano da hegemonia, a prática social da *Agenda 2030* revela-se como um processo de rearticulação do discurso do desenvolvimento, capaz de absorver críticas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sem desestabilizar as estruturas do capitalismo global. A ampliação do escopo dos ODS, incluindo temas como desigualdade, trabalho decente, consumo responsável, mudanças climáticas e instituições eficazes, responde às demandas sociais e ambientais acumuladas nas últimas décadas, mas o faz dentro de uma lógica compatível com a racionalidade neoliberal.

A centralidade atribuída às parcerias público-privadas e ao setor privado como agente de transformação social reforça a lógica neoliberal, segundo a qual o Estado deve abandonar seu papel redistributivo e atuar como facilitador do mercado. Essa orientação desloca o enfrentamento da pobreza para estratégias de inclusão produtiva, empreendedorismo e valorização do capital humano, reproduzindo a dicotomia entre indivíduos “capazes” e “incapazes” formulada nos relatórios do Banco Mundial. No plano racial, esse modelo aprofunda desigualdades históricas, pois populações negras e periféricas são incorporadas apenas como força de trabalho precarizada ou como beneficiárias de políticas compensatórias, mantendo-se excluídas das estruturas de poder econômico e decisório.

A prática social da *Agenda 2030* também aprofunda a tecnocratização da política, convertendo disputas sociais em decisões técnicas tomadas por especialistas, painéis e redes de conhecimento. A criação de forças-tarefa, grupos de alto nível e mecanismos de monitoramento internacional reforça a autoridade das instituições multilaterais como mediadoras legítimas do desenvolvimento, mesmo quando reproduzem hierarquias entre Norte e Sul Global. Desse modo, a hegemonia se constrói não apenas pela imposição, mas pelo consenso, ao integrar Estados, sociedade civil e setor privado em uma narrativa compartilhada de responsabilidade global.

Sob uma perspectiva decolonial, a prática social da *Agenda 2030* evidencia a continuidade da colonialidade do saber, do poder e do ser, ainda que sob uma linguagem renovada de inclusão, sustentabilidade e cooperação. O *locus* de enunciação do discurso dos ODS permanece concentrado no Norte Global, apresentado como universal e neutro, enquanto saberes e experiências do Sul Global são incorporados de forma subordinada, como insumos locais para a implementação de uma agenda global já definida.

A ausência da raça como eixo analítico e político revela um dos limites mais profundos da Agenda 2030. Ao não nomear o racismo estrutural e a colonialidade como causas centrais da pobreza e da desigualdade, o discurso dos ODS transforma injustiças históricas em problemas gerenciais, passíveis de correção por políticas focalizadas e métricas

de desempenho. Essa operação discursiva contribui para a manutenção de uma ordem global racializada, na qual os custos sociais e ambientais do desenvolvimento continuam a recair desproporcionalmente sobre territórios e populações racializadas.

Assim, a prática social da *Agenda 2030* opera simultaneamente como mecanismo de consenso e de contenção. Ao mesmo tempo em que amplia o discurso do desenvolvimento para incluir justiça social e sustentabilidade, limita as possibilidades de ruptura ao enquadrar esses objetivos dentro de uma lógica de governança global compatível com bases coloniais, raciais e com o capitalismo neoliberal. Ao transformar desigualdades históricas em problemas técnicos de governança e ao substituir direitos por metas, a Agenda consolida um modelo de gestão da pobreza que administra a exclusão sem transformá-la. Seus efeitos sociais não se limitam à orientação de políticas públicas, mas incluem a naturalização de uma ordem global racializada, na qual o Sul Global continua a ser governado, monitorado e avaliado a partir de parâmetros definidos no Norte Global. Dessa forma, a Agenda 2030 reafirma o desenvolvimento como projeto de poder, e não como processo de justiça histórica.

4.5 Implementação dos ODM e ODS no Brasil e das políticas derivadas

Esta seção não tem como objetivo realizar uma análise discursiva exaustiva da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, mas sim evidenciar como as racionalidades, categorias analíticas e silenciamentos identificados nos documentos globais analisados nos capítulos anteriores são convertidos, traduzidos e operacionalizados no contexto nacional. Trata-se de uma leitura de articulação entre escalas global, nacional e subnacional, que permite observar como normas internacionais de desenvolvimento são internalizadas por meio de mecanismos institucionais, normativos e discursivos. Ao fazê-lo, busca-se evidenciar as continuidades, deslocamentos e tensões entre o discurso global do desenvolvimento e sua materialização no Brasil, revelando tanto os limites estruturais impostos pela governança global quanto os espaços de agência e reinterpretação produzidos no plano doméstico.

Embora não tivessem caráter obrigatório, os ODM foram assimilados pelo Estado brasileiro como parte de sua agenda pública. Dessa forma, o compromisso assumido pelo Brasil com os ODM se materializou por meio de mecanismos institucionais de acompanhamento, monitoramento e avaliação, bem como pela articulação entre políticas federais, estaduais e municipais. Esse processo favoreceu a integração das metas dos ODM às políticas públicas existentes e à criação de políticas específicas, em especial aquelas

vinculadas às áreas de assistência social, saúde, educação e meio ambiente, reforçando uma lógica de gestão orientada por resultados e indicadores e que replicavam os ideais da agenda global e, conseqüentemente, da organização criadora. (Sandri, 2018, p. 70-72).

Dentre as políticas públicas voltadas para os ODM, podemos citar duas de grande destaque e que foram a base para o protagonismo brasileiro no cenário internacional em relação a agenda: Programa Fome Zero (2003) e Plano Brasil Sem Miséria (2011), ambos incorporando diversas iniciativas para a diminuição e erradicação da fome e pobreza, como por exemplo o Programa Bolsa Família, considerado o carro chefe das políticas de assistencialismo brasileiras. Além delas, de acordo com o 2º RNA (2005), em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com o intuito de ser uma política que se volta aos interesses da população negra e outros grupos étnicos-raciais discriminados.

A Seppir tem como missão assegurar que a perspectiva racial esteja presente transversalmente nas iniciativas e ações levadas a cabo por todos os órgãos e ministérios setoriais, com a finalidade última de eliminar as desigualdades raciais no país. Entre outras funções, cabe-lhe assessorar direta e imediatamente o presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, assim como estar presente na articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial (RNA, 2005, p. 87).

A criação da SEPPIR, portanto, representa um marco importante no reconhecimento institucional do racismo como problema público no Brasil, especialmente em um contexto internacional no qual os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio não incorporavam a dimensão racial de forma explícita. Sua existência sinaliza que, mesmo diante do silenciamento da raça nas agendas globais, o Estado brasileiro - impulsionado por lutas históricas do movimento negro - buscou construir mecanismos próprios para enfrentar as desigualdades raciais. Nesse sentido, a SEPPIR expressa uma inflexão relevante no campo das políticas públicas, ao afirmar a promoção da igualdade racial como diretriz governamental e ao tentar inserir essa perspectiva de forma transversal na ação estatal.

Entretanto, a centralidade conferida à transversalidade também revela limites estruturais da política. Como aponta o Ipea (2017, p. 440), a transversalidade não pode ser compreendida como um atributo inerente da política racial, mas como uma estratégia de gestão que exige coordenação efetiva, capacidade institucional e compromisso político dos demais órgãos setoriais. Na prática, a ausência de mecanismos robustos de indução, de metas vinculantes e de orçamento próprio fez com que a promoção da igualdade racial dependesse,

em grande medida, da adesão voluntária de ministérios e secretarias, o que restringiu sua efetividade. Assim, embora o discurso da transversalidade estivesse presente, sua operacionalização foi desigual e frequentemente superficial, resultando em ações fragmentadas e pouco integradas à lógica central das políticas públicas.

Essa limitação torna-se ainda mais evidente quando se observa a inserção da temática racial nos instrumentos de planejamento e orçamento, especialmente nos Planos Plurianuais. Apesar de diagnósticos consistentes sobre as desigualdades raciais, o tratamento da questão nos PPAs de 2004–2007 e 2008–2011 revelou um descompasso entre reconhecimento do problema e capacidade de intervenção. A igualdade racial aparece reiteradamente como desafio, mas raramente se converte em metas, ações estruturantes ou prioridades orçamentárias, sendo frequentemente restrita a programas específicos - em especial, aqueles voltados às comunidades quilombolas - ou diluída em políticas universais que, ao se afirmarem neutras, acabam por reproduzir desigualdades raciais já existentes (Ipea, 2017, p. 443).

Desse modo, a experiência brasileira no período dos ODM evidencia uma contradição central: ao mesmo tempo em que o Estado avança no reconhecimento do racismo como questão pública e cria uma institucionalidade específica para enfrentá-lo, a ausência de uma articulação efetiva entre discurso, planejamento e orçamento limita a capacidade transformadora dessas políticas. A promoção da igualdade racial permanece, em grande medida, dependente de arranjos institucionais frágeis e de disputas políticas internas, o que resulta em uma inclusão parcial e instável da agenda racial no conjunto das políticas de desenvolvimento. Tal dinâmica antecipa, ainda no ciclo dos ODM, tensões que se aprofundariam posteriormente na transição para os ODS, especialmente no que diz respeito à sustentabilidade institucional e política das políticas raciais.

Nesse mesmo movimento de alinhamento institucional e discursivo aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a resposta brasileira também se estruturou por meio de mecanismos voltados à produção de evidências, ao monitoramento das metas e à legitimação da agenda no plano nacional e internacional. Esses instrumentos, ao mesmo tempo em que sinalizam comprometimento político com os compromissos globais, revelam como a governança do desenvolvimento se organizou em torno da construção de narrativas de sucesso e da difusão de boas práticas, frequentemente dissociadas das limitações estruturais observadas na implementação das políticas, inclusive aquelas voltadas à promoção da igualdade racial.

Foram incorporadas, nesse contexto, duas ações para elucidar o comprometimento brasileiro para com o que foi acordado na Cúpula do Milênio: o *Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM* (RNA) (2004) e o Prêmio ODM Brasil (2005). O RNA foi criado pelo Grupo Técnico (GT) instituído especialmente para o acompanhamento dos ODM no Brasil. Foram publicados cinco relatórios ao todo, em 2004, 2005, 2007, 2010 e 2014. Já o Prêmio funcionou como um difusor de práticas locais, fazendo com que os municípios buscassem incorporar práticas que dialogassem com os ODM e, por conseguinte, “demonstrar para a comunidade internacional, com a ajuda do PNUD, que a sociedade brasileira se mobilizou para alcançar os ODMs. A iniciativa é uma propaganda pensada para mostrar ao público internacional que o país se compromete com as causas globais.” (Andrade, 2014, p. 307).

Além das iniciativas estatais, a difusão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil foi acompanhada por uma ampla mobilização de atores não estatais, especialmente organizações da sociedade civil e do setor privado. Nesse contexto, consolidou-se o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (posteriormente denominado Nós Podemos), que atuou como uma das principais plataformas de disseminação dos ODM no território nacional, articulando governos, empresas e organizações sociais em torno da agenda global. Essa mobilização contribuiu para a capilarização e legitimação dos ODM, ao transformar os objetivos em um referencial consensual de ação coletiva. No entanto, ao serem traduzidos em campanhas de engajamento, os objetivos passaram por um processo de simplificação discursiva, no qual conflitos estruturais foram secundarizados em favor de uma narrativa universalizante de corresponsabilidade e ação voluntária. A popularização dos ODM, nesse sentido, operou menos como politização do desenvolvimento e mais como gestão simbólica da pobreza, reforçando uma lógica de inclusão limitada e funcional à ordem vigente. Assim, a mobilização social em torno dos ODM, embora amplie a visibilidade da agenda, também evidencia os limites da internalização normativa no Brasil: ao mesmo tempo em que amplia o alcance discursivo dos objetivos, reproduz a despolitização das desigualdades e contribui para a manutenção de uma leitura neutra e desracializada da pobreza, em consonância com os marcos globais de desenvolvimento. (Sandri, 2018, p. 71)

Destaca-se, nesse contexto, a centralidade da chamada municipalização dos ODM, que atribuiu papel relevante aos governos locais na implementação da agenda. (Sandri, 2018, p. 73-74). A incorporação dos objetivos no nível subnacional permitiu adaptar as metas globais às realidades regionais e locais, ainda que de forma desigual, evidenciando tanto avanços quanto limitações estruturais do desenvolvimento brasileiro, visto que essa configuração

transferiu responsabilidades sem enfrentar desigualdades estruturais históricas, especialmente aquelas marcadas por raça, classe e território, reforçando assimetrias internas que dialogam com a lógica colonial de responsabilização dos espaços periféricos, sem a correspondente provisão de capacidades institucionais e recursos.

Além da atuação governamental, houve ampla mobilização de atores não estatais, como organizações da sociedade civil e setor privado, contribuindo para a disseminação dos ODM como um referencial legítimo de desenvolvimento. A produção sistemática de relatórios nacionais também reforçou a prestação de contas à comunidade internacional e consolidou o discurso de protagonismo brasileiro no cumprimento das metas (Sandri, 2018, p. 75).

Nessa linha, o discurso de Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2010, destaca o protagonismo do Brasil no enfrentamento global da pobreza e da fome, ressaltando a atuação do país por meio de iniciativas de cooperação multilateral e de assistência humanitária.

O Brasil orgulha-se de já ter cumprido quase todas as metas e de estar a caminho de alcançar, em 2015, todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A incapacidade de um país de alcançar essas metas deve ser encarada como um fracasso de toda a comunidade internacional. A promoção do desenvolvimento é uma responsabilidade coletiva. O Brasil vem se empenhando em ajudar outros países a replicar experiências bem sucedidas. Nesses últimos oito anos, o Brasil moveu-se na cena internacional impulsionado pelo sentido da solidariedade. Temos a convicção de que é possível fazer política externa com humanismo, sem perder de vista o interesse nacional. Essa política é amparada por iniciativas de cooperação Sul-Sul. O Fundo de Alívio à Pobreza do IBAS, foro que congrega Índia, Brasil e África do Sul, financia projetos no Haiti, Guiné Bissau, Cabo Verde, Palestina, Camboja, Burundi, Laos e Serra Leoa. Aumentamos substancialmente nossa ajuda humanitária e multiplicamos os projetos de cooperação com países mais pobres (Amorim, 2010).

Esse reconhecimento, no entanto, ocorreu dentro de uma arquitetura internacional hierarquizada, na qual legitimidade e prestígio estão condicionados à conformidade com parâmetros discursivos previamente estabelecidos. Assim, mesmo quando exerce agência e influência, o Brasil o faz a partir de marcos normativos que delimitam os sentidos legítimos de desenvolvimento, progresso e sucesso das políticas públicas, revelando que a atuação internacional brasileira permanece atravessada por estruturas coloniais que condicionam as possibilidades de transformação.

À luz do arcabouço teórico acerca das normas internacionais no capítulo anterior, o processo descrito acima permite compreender a resposta brasileira aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como uma forma ativa e seletiva de internalização de normas

internacionais de desenvolvimento. Longe de se restringir à mera conformidade a uma agenda global, a incorporação dos ODMs no Brasil ocorreu por meio da articulação entre políticas públicas preexistentes, adaptações e reinterpretações instrumentais das metas e alinhamento discursivo do governo federal, mobilizando atores em diferentes escalas - global, nacional e subnacional - com participação relevante da sociedade civil. No entanto, o alinhamento da reinterpretação com o discurso preserva categorias universalizantes de pobreza e desenvolvimento, ancoradas em uma racionalidade moderna e eurocentrada, revelando os limites estruturais da agência nacional no interior da governança global do desenvolvimento (Andrade, 2014, p. 315).

Esse mesmo movimento pode ser observado na atuação brasileira no plano internacional. A criação de iniciativas voltadas ao alcance dos ODMs, posteriormente reconhecidas como boas práticas, posicionou o país como ator relevante nos processos de difusão normativa, reforçando sua projeção internacional. Todavia, tal protagonismo também se insere em um sistema internacional hierarquizado, no qual o reconhecimento e a legitimidade dependem, em grande medida, da conformidade aos parâmetros discursivos e institucionais estabelecidos. (Andrade, 2014, p. 316) Assim, mesmo quando exerce agência e influência, o Brasil o faz dentro de uma arquitetura normativa atravessada pela colonialidade, que delimita os sentidos legítimos de desenvolvimento, progresso e sucesso das políticas públicas.

No plano subnacional, a internalização das normas associadas aos ODMs revela de forma ainda mais nítida essa tensão entre agência e condicionamento estrutural. Embora estados e municípios tenham ampliado a capilaridade da agenda por meio de campanhas e Núcleos Regionais, os resultados foram frequentemente mais simbólicos do que substantivos, especialmente nos territórios mais vulneráveis. A exclusão dos municípios com menores capacidades institucionais evidencia que a internalização normativa reproduziu desigualdades históricas, privilegiando atores e contextos mais alinhados aos marcos normativos dominantes e silenciando experiências locais que escapam a essas molduras (Andrade, 2014, p. 317).

Dessa forma, a experiência brasileira confirma que o estágio de internalização das normas internacionais - longe de representar um momento de aceitação acrítica - constitui um espaço privilegiado de disputas políticas e discursivas. Trata-se de um processo no qual a colonialidade opera menos como imposição direta e mais como estrutura de fundo que molda os limites do possível, ao mesmo tempo em que abre brechas para reinterpretações, negociações e estratégias de inserção internacional. A resposta brasileira aos ODMs, portanto, ilustra como normas globais de desenvolvimento são simultaneamente apropriadas,

resignificadas e reproduzidas, revelando tanto possibilidades de agência quanto os limites transformadores do próprio regime normativo que as sustenta.

Indo adiante, a transição dos ODM para os ODS não representa uma ruptura substantiva com a lógica anterior, mas uma reconfiguração da governança global do desenvolvimento, marcada por maior densidade participativa e ampliação do escopo temático. Embora os ODS sejam apresentados como mais inclusivos e universais, sua estrutura mantém compromissos centrais com racionalidades que priorizam consensos mínimos, soluções técnicas e mecanismos de monitoramento, limitando o enfrentamento das desigualdades estruturais, como aquelas de base racial e colonial, que historicamente moldam o desenvolvimento global.

Conforme salientamos anteriormente, com o encerramento do prazo dos ODM, a ONU lançou uma nova agenda global para os 15 anos seguintes: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Assim como os ODM, os ODS baseiam-se em compromissos voluntários, cuja implementação depende das decisões internas de cada Estado. No caso brasileiro, isso ocorre por meio da incorporação dos ODS às políticas públicas nacionais e subnacionais. Os 17 objetivos exigem, desse modo, novas formas de cooperação internacional e uma governança mais articulada, buscando avançar em relação aos limites observados na experiência anterior dos ODM (Sandri, 2018, p. 45).

No Brasil, a implementação dos ODS ocorreu a partir de um processo de internalização e interiorização da *Agenda 2030* (RNV, 2017, p. 21–23). A internalização consistiu na adaptação das metas e indicadores globais à realidade nacional, envolvendo a definição de prioridades, indicadores nacionais, mecanismos de governança e instrumentos de monitoramento. Contudo, longe de se tratar de um processo meramente técnico, essa adaptação revela como a racionalidade gerencial do desenvolvimento - já identificada nos discursos da ONU e do Banco Mundial - é reproduzida no plano nacional. Ao transformar desigualdades historicamente racializadas em indicadores mensuráveis, o Estado brasileiro incorpora a agenda global sem tensionar as hierarquias sociais que estruturam a pobreza e a exclusão no país.

No plano da governança institucional, destaca-se a criação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), instância responsável por articular, mobilizar e acompanhar a implementação da Agenda 2030. Com caráter consultivo e composição paritária entre entes federativos, sociedade civil, setor privado e academia, a CNODS é apresentada como expressão de uma governança inclusiva e participativa, com apoio técnico do IBGE e do IPEA na produção e monitoramento de indicadores nacionais

(RNV, 2017, p. 31). No entanto, esse arranjo também desloca a desigualdade do campo político para o campo técnico, convertendo conflitos estruturais em problemas de gestão e eficiência, o que contribui para uma forma de inclusão institucionalizada, porém limitada em seu potencial transformador.

A adequação das metas globais aos instrumentos de planejamento nacionais, como o mapeamento dos ODS em relação ao Plano Plurianual (PPA 2016–2019), reforça esse deslocamento. Embora o alinhamento entre compromissos internacionais e políticas públicas existentes fortaleça a coordenação interministerial, ele também evidencia como a Agenda 2030 é incorporada sem questionar os fundamentos do modelo de desenvolvimento adotado. A pobreza e a desigualdade racial passam a ser tratadas como problemas a serem mitigados por políticas setoriais, e não como expressões de um sistema histórico de exploração e hierarquização social.

Paralelamente, a estratégia de interiorização da Agenda 2030 buscou levar os ODS aos níveis estadual e municipal, por meio da mobilização de governos subnacionais, sociedade civil e setor privado. Entre as principais ações estiveram o estímulo à criação de comissões locais, o reconhecimento de boas práticas, o fortalecimento de plataformas de dados e a promoção de parcerias para a implementação das metas nos territórios. Esse processo foi sistematizado nos *Relatórios Nacionais Voluntários* (RNV) (2017 e 2024), apresentados pelo Brasil no Fórum Político de Alto Nível da ONU, que passaram a consolidar informações sobre governança, políticas públicas, indicadores e desafios relacionados à implementação dos ODS no país. Assim, a implementação brasileira caracterizou-se por forte ênfase na institucionalização, no monitoramento técnico e na articulação multinível, articulando compromissos globais com instrumentos nacionais de planejamento e gestão pública (RNV, 2017, p. 35-41).

A leitura dos *Relatórios Nacionais Voluntários* permite observar como os compromissos normativos da Agenda 2030 são traduzidos no discurso oficial do Estado brasileiro, evidenciando tanto continuidades com os debates globais sobre desenvolvimento sustentável quanto limites na incorporação de uma perspectiva racialmente estruturada da desigualdade. Ainda que não se trate aqui de uma análise discursiva aprofundada desses documentos, sua leitura revela como a colonialidade do desenvolvimento se reconfigura no plano nacional, mantendo intactos os fundamentos do modelo econômico e social vigente.

No RNV de 2017, destaca-se a retomada de uma associação recorrente nos discursos ambientais globais entre pobreza e degradação ambiental, remanescente das formulações consagradas no Relatório de Brundtland. O trecho analisado constrói uma relação de

interdependência entre pobreza, meio ambiente e padrões de consumo, apresentando a pobreza como um possível “vetor” da devastação ambiental, ao mesmo tempo em que reconhece os impactos do consumo elevado sobre os recursos naturais.

Nas discussões sobre estratégias de desenvolvimento, ficam evidentes as inter-relações entre pobreza e meio ambiente. Por um lado, a pobreza pode ser um dos principais vetores para a devastação ambiental. Por outro, renda e consumo elevados tendem à degradação de recursos naturais. A pobreza pode se agravar por problemas ambientais, como o desmatamento, a poluição do ar e a contaminação da água, entre outros. Esses problemas afetam, indistintamente, ricos e pobres. É nesse sentido que a gestão dos recursos naturais não é apenas essencial, como indica ser possível conjugar a conservação ambiental com a geração de empregos e renda (RNV, 2017, p. 51).

Nesse sentido, embora o texto evite uma culpabilização direta da pobreza, sua construção discursiva produz um efeito de equivalência entre atores e responsabilidades desiguais. Ao afirmar que os problemas ambientais afetam “indistintamente, ricos e pobres”, o relatório tende a homogeneizar experiências e a diluir as responsabilidades históricas associadas aos padrões de produção e consumo dos grupos e países mais privilegiados. Esse enquadramento legitima soluções técnicas baseadas na conciliação entre conservação ambiental, geração de empregos e renda, reforçando a incorporação subordinada de populações pobres - majoritariamente negras e periféricas - em cadeias produtivas ditas sustentáveis, sem enfrentar os mecanismos estruturais que produzem a desigualdade socioambiental.

Além disso, ainda em relação ao RNV 2017, observa-se que a abordagem dos ODS tende a se concentrar em determinados objetivos e indicadores, deixando lacunas importantes. Um exemplo é o tratamento limitado do ODS 10 (Redução das Desigualdades), especialmente considerando que o Brasil é historicamente marcado por desigualdades socioeconômicas, regionais e raciais. Outro ponto é que embora o relatório reconheça a pobreza como um desafio estrutural, a dimensão racial aparece de forma restrita, sendo mencionada explicitamente sobretudo no âmbito do ODS 5 (Igualdade de Gênero), enquanto no ODS 1 (Erradicação da Pobreza) essa dimensão não é abordada de maneira direta. Esse recorte contribui para uma leitura fragmentada das desigualdades, que tende a dissociar pobreza, raça e estrutura social, reproduzindo o silenciamento identificado nos documentos globais analisados anteriormente.

O RNV de 2024, por sua vez, apresenta avanços ao reconhecer a persistência das desigualdades no país, inclusive por meio da criação do ODS 18. No entanto, essa ampliação discursiva também suscita questionamentos. A recorrência do princípio de “não deixar

ninguém para trás”, como na seguinte sentença: “O Brasil tem fortalecido seu sistema de políticas sociais alinhado ao princípio fundador da Agenda 2030 de “não deixar ninguém para trás”, enfatizando perspectivas interseccionais e territoriais” (RNV, 2024, p. 39) opera, em muitos momentos, mais como um enunciado normativo do que como uma problematização efetiva das estruturas que produzem e reproduzem as desigualdades. O compromisso com a inclusão é afirmado, mas nem sempre acompanhado de uma análise aprofundada sobre os mecanismos históricos, econômicos e institucionais que mantêm determinados grupos sistematicamente à margem do desenvolvimento. Por consequência, gera-se, dessa forma, práticas de inclusão precária, nas quais a incorporação de grupos vulnerabilizados ocorre de forma parcial e funcional ao modelo econômico vigente. A inclusão é afirmada no plano discursivo, mas materializa-se predominantemente como inserção subordinada no mercado de trabalho, no consumo e na lógica produtiva, sem enfrentar os mecanismos estruturais que produzem a exclusão racial e territorial.

Levando isso em consideração, dentre as políticas públicas brasileiras vinculadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente aos ODS 1 (Erradicação da Pobreza) e 10 (Redução das Desigualdades), destaca-se a retomada do Programa Bolsa Família em 2023 (RNV, 2024, p. 15), reafirmando a centralidade das políticas de transferência de renda como principal estratégia estatal de enfrentamento da pobreza. Tal opção não é contingente, mas se insere em uma racionalidade mais ampla de gestão da pobreza, alinhada às diretrizes internacionais de mensuração e mitigação do fenômeno, conforme salientamos na seção 2.2. Ao adotar a linha monetária como critério de elegibilidade, o Bolsa Família materializa, no plano nacional, a concepção de pobreza como insuficiência de renda, produzida e legitimada por organismos como o Banco Mundial e a ONU, reforçando a pobreza como categoria administrável e passível de intervenção focalizada.

Como argumenta Floriano (2020, p. 17), o modelo brasileiro de desenvolvimento econômico-social permanece ancorado em pressupostos herdados do consenso internacional, segundo os quais o crescimento econômico e a inserção no mercado constituem os caminhos privilegiados para a superação das pobreza e desigualdades. No entanto, esse modelo, longe de produzir redistribuição estrutural, tem aprofundado disparidades históricas, uma vez que a riqueza gerada se concentra majoritariamente nas mãos dos grupos que já detêm capital econômico e político. Ainda que programas como o Bolsa Família tenham sido capazes de retirar milhões de brasileiros da extrema pobreza e permitir que parte da população ultrapassasse a linha da pobreza, tornando-se economicamente ativa, tal processo não altera as bases estruturais que produzem a desigualdade social no país.

Nesse sentido, a expansão do consumo e da renda das camadas mais pobres não implica, necessariamente, a transformação da estrutura desigual de distribuição da riqueza. Como aponta Floriano (2020, p. 30), não podemos negar que o aumento da autonomia de renda proporcionado pelo Bolsa Família representou um marco simbólico e material importante, ao permitir que famílias historicamente invisibilizadas fossem, pela primeira vez, reconhecidas pelo Estado como sujeitos de direitos. Contudo, esse reconhecimento se dá dentro dos limites de uma lógica de inclusão funcional, na qual a população pobre é integrada ao circuito econômico principalmente como consumidora e força de trabalho disponível, sem que isso implique redistribuição de poder, terra, renda ou acesso estrutural a direitos universais. Trata-se, portanto, de um exemplo empírico que abordamos anteriormente acerca da inclusão precária: é realizada uma incorporação degradada e insuficiente de grupos marginalizados ao capitalismo periférico, apenas na medida em que sua presença é necessária à reprodução do próprio sistema.

Essa lógica torna-se ainda mais evidente quando se observa que as condicionalidades do programa - como a permanência das crianças na escola - dialogam diretamente com a teoria do capital humano, amplamente difundida pelos organismos internacionais. Assim, o combate à pobreza é deslocado para o plano da responsabilização individual e familiar, transformando a política social em instrumento de preparação do sujeito para o mercado, e não de transformação das estruturas que produzem a desigualdade. Como elucidamos no capítulo 2, esse deslocamento reforça a ideia de que a pobreza é resultado da falta de capacidades individuais, e não da divisão social e racial do trabalho que organiza o capitalismo periférico brasileiro.

Indo adiante, a implementação dos ODS no Brasil encontra-se dentro de um contexto da articulação entre neoliberalismo, neoconservadorismo e crise democrática e que constitui, portanto, o pano de fundo estrutural para compreender o desmonte das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil a partir de 2015. A inflexão política que se consolida no pós-impeachment da Presidenta Dilma Rousseff não se limita a uma mudança de governo, mas expressa uma reconfiguração mais profunda do projeto de Estado, marcada pela retração dos direitos sociais, pela desdemocratização das arenas decisórias e pela reabilitação de discursos que negam o racismo como problema público. Nesse contexto, a austeridade fiscal, a reorganização do gasto público e a centralidade do mercado como provedor de bem-estar se combinam a uma ofensiva ideológica contra a própria noção de políticas redistributivas e reparatórias, criando um ambiente institucional hostil à continuidade de agendas voltadas à redução das desigualdades raciais. (Silva, 2024, p. 79)

Essa reconfiguração também reorienta a forma como o Brasil se relaciona com as agendas globais de desenvolvimento. Se, no período dos ODM, a internalização das normas internacionais ocorreu em meio à expansão de políticas sociais e à criação de institucionalidades voltadas à igualdade racial, a transição para os ODS se dá sob o signo do esvaziamento institucional, da fragmentação das capacidades estatais e da substituição de compromissos políticos por adesões discursivas. A permanência formal dos ODS como referência internacional contrasta, assim, com a corrosão das bases materiais e políticas necessárias para sua implementação, especialmente no que se refere à agenda racial. É nesse descompasso entre alinhamento internacional e regressão democrática interna que se insere o desmonte da SEPPIR e Política de Promoção da Igualdade Racial (PPIR) e de outras políticas raciais, evidenciando como a colonialidade, o neoliberalismo e o neoconservadorismo passam a operar de forma articulada na redefinição dos limites do possível no campo das políticas públicas brasileiras.

O processo de desmonte dessas políticas no Brasil não se limitou à redução orçamentária ou à extinção formal de programas, mas se constituiu como uma reconfiguração mais profunda das condições institucionais de existência da política. A partir de 2016, observa-se a progressiva perda de centralidade da agenda racial no interior do Estado, operada por meio da mudança de arena decisória, da fragilização das estruturas administrativas e da deslegitimação simbólica do combate ao racismo como problema público. Esse processo produziu não apenas a retração da política, mas a constituição de um vazio institucional, no qual a desigualdade racial deixa de ser enfrentada de forma estruturada e transversal.

A incorporação da Seppir a ministérios com agendas alheias à igualdade racial, seguida de sua subordinação ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, representa uma inflexão decisiva nesse percurso. A política racial passa a existir de forma residual, desprovida de capacidade coordenadora e dependente de arranjos frágeis de cooperação interministerial. Como demonstrado por Silva (2024, p. 92), a redução de cargos, a eliminação de secretarias e a instabilidade organizacional comprometeram diretamente a capacidade de formulação, implementação e monitoramento de ações voltadas à população negra, deslocando a política de um espaço de formulação estratégica para um lugar periférico da administração pública.

Paralelamente, o desmonte material foi acompanhado por um desmonte simbólico, no qual o próprio reconhecimento do racismo como problema estrutural passou a ser contestado por discursos oficiais. A negação da desigualdade racial, a deslegitimação das políticas afirmativas e o ataque sistemático às instituições históricas do movimento negro produziram

um ambiente político no qual a política racial se torna não apenas inviável, mas indesejável. Essa dimensão discursiva do desmonte é central para compreender por que a política não apenas encolhe, mas perde sua função normativa e orientadora dentro do Estado. O resultado desse processo é a interrupção da trajetória de institucionalização iniciada nos anos 2000, com a criação da Seppir e a tentativa - ainda que limitada - de transversalizar a dimensão racial nas políticas. O que se observa a partir de então é a substituição de uma política pública estruturada por ações pontuais, desarticuladas e frequentemente dependentes da iniciativa de governos subnacionais ou da sociedade civil, aprofundando desigualdades territoriais e raciais já existentes. Assim, o desmonte não apenas reduz a capacidade estatal, mas reorganiza o modo como o Estado se relaciona com a questão racial, deslocando-a do campo dos direitos para o da contingência política (Silva, 2024, p. 125).

É nesse contexto de esvaziamento institucional e de ruptura com os avanços acumulados que se torna possível compreender a emergência de novas tentativas de rearticulação da agenda racial no interior da *Agenda 2030*. A inexistência de um objetivo específico voltado à população negra nos ODS, somada ao desmonte das políticas nacionais de igualdade racial, evidencia um hiato entre compromissos discursivos globais e capacidades estatais reais. Esse vazio, produzido politicamente ao longo do ciclo pós-2016, constitui a condição de possibilidade para que o ODS 18 venha a ser formulado posteriormente como resposta, disputa e tentativa de reinscrição da raça no campo do desenvolvimento sustentável brasileiro.

Portanto, a criação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 18 sobre Igualdade Étnico-Racial, proposta pelo Brasil à 78ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2023, adquire relevância central justamente por emergir em um contexto marcado pelo desmonte das políticas nacionais de promoção da igualdade racial e pela fragilização de sua institucionalidade. Após um período de retração do compromisso estatal com o enfrentamento do racismo, a proposição do ODS 18 sinaliza uma tentativa de reinscrever a dimensão racial no campo das políticas de desenvolvimento, agora por meio de uma disputa no plano normativo internacional. Ao reconhecer explicitamente que as desigualdades raciais estruturam a pobreza, a exclusão social e as disparidades de acesso a direitos, o ODS 18 tensiona um dos principais silenciamentos da Agenda 2030 global: a ausência da raça como categoria estruturante do desenvolvimento. Conforme o documento oficial, o objetivo do ODS 18 é “eliminar o racismo e a discriminação étnico-racial contra povos indígenas, afrodescendentes, especialmente grupos populacionais afetados por múltiplas formas de discriminação” (Metas e Indicadores do ODS 18, 2023, p. 4), reposicionando a questão racial

como elemento central - e não residual - da agenda de desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, o processo da implementação do ODS 18 representa uma oportunidade de retomar e fortalecer os princípios pactuados a partir das lutas da sociedade civil afrodescendente. Entretanto, esse processo não é automático nem garantido, pois depende de condições institucionais, orçamentárias e políticas que historicamente têm sido negadas à agenda racial no país, como mencionamos anteriormente.

Além disso, outro desafio para a implementação do ODS 18 reside na superação da fragmentação entre as agendas de desenvolvimento sustentável e de igualdade racial. Conforme elucidado no capítulo anterior, com frequência essas pautas são tratadas de forma dissociada, desconsiderando que as populações mais diretamente afetadas pela pobreza, pela degradação ambiental e pela precarização das condições de vida são majoritariamente afrodescendentes. Essa separação não é circunstancial, mas resulta de uma trajetória histórica das discussões internacionais em que as questões raciais e as desigualdades estruturais foram sistematicamente sub-representadas, produzindo um distanciamento entre justiça social e justiça ambiental. Nesse sentido, o ODS 18 apresenta o potencial de tensionar a perspectiva hegemônica e colonizadora, historicamente orientada por organismos internacionais e por uma racionalidade eurocêntrica de desenvolvimento, contra a forma como se concebe a relação com o meio ambiente, a natureza e a biodiversidade. Ao fazê-lo, abre-se a possibilidade de valorizar e recuperar saberes ancestrais, conhecimentos tradicionais e tecnologias sociais produzidos por comunidades afrodescendentes e indígenas, reconhecendo-os como dimensões centrais - e não periféricas - das estratégias de desenvolvimento sustentável (Leobet, 2024). No entanto, ainda assim, o ODS 18 corre o risco de operar como um mecanismo de reconhecimento sem redistribuição, no qual a desigualdade racial é monitorada, mensurada e visibilizada, mas não necessariamente enfrentada em suas bases materiais.

Carlos Gustavo Trindade, da Fiocruz (2025), elencou algumas considerações advindas de especialistas acerca da importância e desafios do ODS 18:

Para a socióloga Sueli Carneiro, referência em estudos sobre desigualdade racial, a institucionalização do ODS 18 “é um passo histórico, mas só será efetiva se for acompanhada de orçamento robusto e mecanismos de monitoramento com participação social real”. Ela avalia que, embora o governo tenha sinalizado avanços, o risco é que a iniciativa se limite a “ato simbólico sem impacto direto na vida das comunidades”. Já o economista Daniel Cerqueira, pesquisador do Ipea, lembra que a definição de indicadores pode ser decisiva para medir resultados. “O Brasil tem histórico de criar políticas públicas sem sistemas consistentes de avaliação. O ODS 18 pode corrigir isso, desde que haja transparência e dados confiáveis.” Para analistas de Relações Internacionais, o ODS 18 também projeta o Brasil como ator

global na agenda de direitos humanos. “O país passa a ocupar um espaço estratégico no debate internacional ao pautar o racismo como questão de desenvolvimento sustentável”, explicou Carlos Milani, professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ.

Nesse sentido, para que o ODS 18 se consolide como uma agenda efetiva e não caia no simbolismo, será imprescindível assegurar condições institucionais concretas para sua implementação. Isso inclui a destinação de recursos orçamentários adequados, a articulação federativa entre União, estados e municípios e a construção de mecanismos transparentes de monitoramento e avaliação, com participação social qualificada. Somente a partir desses elementos será possível transformar o reconhecimento discursivo da desigualdade racial em políticas públicas estruturantes, capazes de incidir sobre as bases históricas e institucionais do racismo no Brasil.

Dessa forma, a articulação entre Bolsa Família, ODS 1, ODS 10 e ODS 18 evidencia que o Estado brasileiro opera simultaneamente em duas dimensões: de um lado, a mitigação da pobreza por meio de políticas focalizadas de transferência de renda; de outro, o reconhecimento discursivo da desigualdade racial como problema estrutural. No entanto, enquanto a primeira se consolida como política pública material, a segunda permanece, em grande medida, no plano normativo e simbólico. Essa dissociação reafirma a lógica da inclusão precária: populações negras e pobres são incorporadas ao sistema econômico como força de trabalho, consumidoras e beneficiárias condicionais, mas continuam excluídas dos processos de redistribuição estrutural e de tomada de decisão política.

Assim, a conversão dos ODS no Brasil revela que, mesmo quando há inovação institucional - como no caso do ODS 18 -, o enfrentamento da pobreza e da desigualdade racial permanece circunscrito aos limites da racionalidade neoliberal e da governança global do desenvolvimento. O reconhecimento da desigualdade racial, quando não acompanhado de transformações estruturais, acaba por reafirmar o papel do Estado como gestor da pobreza e não como agente de ruptura das hierarquias históricas que produzem e reproduzem a exclusão no capitalismo periférico brasileiro.

Nesse sentido, a incorporação dos ODM e, posteriormente, dos ODS no Brasil revela um padrão recorrente de inclusão precária e instável, no qual parcelas historicamente racializadas e excluídas da população são integradas às políticas de desenvolvimento de forma condicionada, frequentemente subordinada às exigências de funcionamento do mercado e da ordem econômica vigente. A ampliação do acesso à renda e a bens básicos, embora tenha sido fundamental para a sobrevivência de milhões de pessoas, operou majoritariamente como

mecanismo de inserção funcional no capitalismo, e não como transformação estrutural das hierarquias raciais que organizam a distribuição de poder, riqueza e direitos no país. Esse padrão torna-se ainda mais evidente quando se observa o desmonte das políticas de promoção da igualdade racial e a fragilização de sua institucionalidade, que expuseram o caráter pouco enraizado dessas conquistas e sua dependência de arranjos políticos contingentes. A proposição do ODS 18, nesse contexto, emerge como uma tentativa de reconstrução e re-legitimação da agenda racial, agora deslocada para o plano normativo internacional, revelando simultaneamente a persistência da exclusão estrutural e os limites das respostas estatais. Assim, a inclusão promovida pelas políticas públicas orientadas por agendas globais de desenvolvimento tende a permanecer instrumental, reversível e incompleta, garantindo a circulação de capital e a gestão da pobreza sem alterar os fundamentos racializados da desigualdade brasileira.

5. CONCLUSÃO

Esta dissertação partiu de uma inquietação central: compreender de que forma a colonialidade estrutura as agendas globais de desenvolvimento e como esses discursos, ao serem internalizados por países como o Brasil, moldam, condicionam e limitam a formulação e a implementação de políticas públicas, especialmente no que se refere à questão racial. Ao longo da pesquisa, demonstrou-se que a colonialidade não opera apenas como herança histórica, mas como racionalidade ativa, presente nas formas contemporâneas de produção do conhecimento, de governança global e de definição do que conta como desenvolvimento legítimo. Nesse sentido, a análise evidenciou que as Organizações Internacionais - particularmente a ONU e o Banco Mundial - não são espaços neutros de coordenação técnica, mas arenas atravessadas por assimetrias de poder, hierarquias raciais e epistemológicas que moldam as agendas globais e, por consequência, as políticas nacionais.

A partir da Análise Crítica do Discurso de Norman Fairclough, foi possível demonstrar que documentos centrais como a *Declaração do Milênio* (2000) e a *Agenda 2030* (2015) compartilham uma mesma matriz discursiva: a construção da pobreza como problema técnico, universalizável e desracializado; a noção de desenvolvimento como processo linear e mensurável; e a centralidade do mercado, da eficiência e da inclusão produtiva como soluções privilegiadas. Essa racionalidade, ancorada na modernidade eurocentrada, silencia as dimensões históricas, raciais e coloniais da desigualdade, deslocando a raça para uma posição periférica - quando não inexistente - nas agendas globais de desenvolvimento.

A análise indicou que, embora os documentos globais reconheçam desigualdades, o fazem de forma abstrata, despolitizada e descontextualizada, tratando-as como desvios a serem corrigidos e não como produtos de uma ordem social historicamente estruturada pelo colonialismo e pelo racismo. Assim, a pobreza aparece como falta - de renda, de acesso, de capacidades - e não como resultado de relações estruturais de exploração e expropriação racializadas. Esse enquadramento discursivo tem efeitos materiais, pois orienta a formulação de políticas públicas que priorizam a gestão da pobreza, e não a transformação das estruturas que a produzem.

No caso brasileiro, a internalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, posteriormente, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ocorreu por meio de um processo ativo, seletivo e contraditório. Como demonstrado ao longo do trabalho, o Brasil não foi mero receptor passivo das agendas globais, mas atuou como agente que reinterpretou, adaptou e instrumentalizou essas normas de acordo com sua realidade interna e seus interesses de política externa. Programas como o Fome Zero, o Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, assim como a criação da Seppir, expressam tentativas concretas de articular desenvolvimento, combate à pobreza e enfrentamento das desigualdades raciais, ainda que dentro de limites estruturais evidentes.

Entretanto, essa agência brasileira operou dentro de uma moldura normativa previamente definida, na qual os sentidos legítimos de desenvolvimento, sucesso e progresso já estavam delimitados. Como consequência, mesmo políticas que buscaram enfrentar desigualdades históricas acabaram frequentemente subordinadas a uma lógica de inclusão funcional: integraram populações negras e pobres ao circuito econômico principalmente como consumidores e força de trabalho, sem alterar substantivamente a distribuição racializada de poder, riqueza e reconhecimento. A inclusão promovida pelas políticas públicas orientadas pelos ODM e ODS mostrou-se, portanto, precária, condicionada e instável - capaz de mitigar a pobreza extrema, mas insuficiente para dismantelar as estruturas do racismo e da desigualdade.

Essa fragilidade estrutural tornou-se ainda mais evidente com o desmonte das políticas de promoção da igualdade racial a partir de 2016. A extinção do status ministerial da Seppir, sua incorporação a estruturas cada vez mais amplas e difusas, a redução de capacidades administrativas, o esvaziamento orçamentário e a reconfiguração simbólica da agenda dos direitos humanos durante os governos Temer e Bolsonaro revelaram o quão vulnerável era a institucionalidade racial construída no período anterior. O desmonte não foi apenas

administrativo, mas político, simbólico e normativo: deslocou a igualdade racial para arenas onde perdeu centralidade, visibilidade e capacidade de indução sobre outras políticas públicas.

A análise do desmonte da Política de Promoção da Igualdade Racial evidenciou que o avanço das políticas raciais no Brasil nunca esteve garantido institucionalmente. Pelo contrário, sua existência sempre dependeu de disputas políticas, da correlação de forças no interior do Estado e do espaço que a agenda racial ocupava em um modelo de desenvolvimento atravessado pelo neoliberalismo. O corte de gastos públicos, a centralidade do ajuste fiscal e a priorização da estabilidade macroeconômica limitaram sistematicamente a capacidade do Estado de sustentar políticas estruturantes de igualdade racial, mesmo quando havia vontade política declarada.

Nesse contexto, a proposta brasileira de criação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 18 - voltado explicitamente à igualdade étnico-racial - adquire um significado que ultrapassa o plano técnico. O ODS 18 representa uma tentativa de ruptura discursiva com o silenciamento racial que marca a Agenda 2030 global, ao afirmar que raça, etnia e racismo são dimensões estruturantes do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, sua emergência só pode ser compreendida à luz de um duplo movimento: de um lado, o reconhecimento dos limites e retrocessos das políticas raciais no plano nacional; de outro, a busca por reancoragem normativa em um espaço internacional que, paradoxalmente, é também produtor das estruturas coloniais que limitam essa mesma agenda.

Essa contradição é central para compreender os achados desta pesquisa. O Brasil tenta - e historicamente tentou - alavancar políticas raciais, construir institucionalidade, produzir marcos normativos e inserir a pauta racial nos debates globais. Contudo, essas tentativas se dão em um campo condicionado pela colonialidade e pelo neoliberalismo, que restringem as possibilidades de transformação estrutural. A disputa pela centralidade da raça no desenvolvimento não ocorre em um vazio, mas em uma arquitetura internacional hierarquizada, na qual a legitimidade das pautas depende de sua compatibilidade com discursos hegemônicos de governança, eficiência e crescimento.

Assim, esta dissertação evidencia que os limites das políticas públicas brasileiras não podem ser compreendidos apenas como falhas internas de gestão ou como ausência de vontade política. Eles são, em grande medida, efeitos de uma ordem global que naturaliza desigualdades, despolitiza o racismo e transforma o desenvolvimento em instrumento de reprodução de hierarquias históricas. Ao mesmo tempo, negar a agência nacional seria igualmente equivocado: o Brasil constrói brechas, tensiona discursos, propõe inflexões - como no caso do ODS 18 -, ainda que essas tentativas encontrem barreiras estruturais persistentes.

Por fim, este trabalho sustenta que pensar políticas públicas racialmente transformadoras exige ir além da inclusão precária e da gestão da pobreza. Requer enfrentar os fundamentos coloniais que estruturam o próprio campo do desenvolvimento, questionar as epistemologias que definem o que conta como progresso e disputar os sentidos legítimos de justiça social no plano global e nacional. Nesse sentido, a análise realizada aqui não apenas contribui para a compreensão crítica das agendas globais de desenvolvimento, mas também aponta para a necessidade de uma agenda de pesquisa e de ação política que recoloca a raça no centro do debate sobre desenvolvimento, democracia e Estado.

A colonialidade, como demonstrado, não é apenas herança do passado, mas horizonte de disputa do presente. Reconhecer seus efeitos, limites e contradições é passo fundamental para construir políticas públicas que não apenas incluam, mas transformem - ainda que essa transformação seja sempre parcial, contingente e política.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcio Mucedula. **“Raça” e Desigualdade:** as diversas interpretações sobre o papel da raça na construção sobre o papel da raça na construção da desigualdade social no Brasil. *Tempo da Ciência*, v. 15, n. 29, 2008, p. 115-133. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/1970> Acesso em: 12.jun.2024

AMORIM, Celso. **Discurso Proferido na LXV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU**, 23 de Setembro de 2010. Disponível em: [Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 23 de setembro de 2010 — Ministério das Relações Exteriores](#) Acesso em: 04.jan.2026

ANDRADE, Letícia Cunha de. **A Resposta do Brasil aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs):** o papel do governo nacional e o envolvimento dos governos subnacionais. *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 291–320, 2015. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/estudosinternacionais/article/view/8202>. Acesso em: 03 jan. 2026.

ANUNCIAÇÃO, Diana; TRAD, Leny Alves Pitombeira; FERREIRA, Tiago. **“Mão na cabeça!”:** abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste. Bahia, 2014. p. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/ctHxJZn497TXLJBhpSB8GRn/?format=html> Acesso em: 15.jul.2024.

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. 6a ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

BALLESTRIN, Luciana. **América Latina e o giro decolonial**. Brasília: Revista Brasileira de Ciência Política, no11. Brasília, 2013, pp. 89-117. Disponível em

scielo.br/j/rbcpol/a/DxkN3kQ3XdYYPbwwXH55jlv/?format=pdf Acesso em 03.jun.2024

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. **Modernidade/Colonialidade sem “Imperialidade”?** O elo perdido do giro decolonial. Dados, v. 60, n. 2, p. 505-540, 2017.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1990** – Poverty. New York: Oxford University Press, 1990. Disponível em <http://wordlbank.org>. Acesso em 20 fev 2025

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1992** – Development and the Environment. New York: Oxford University Press, 1992. Disponível em <<http://wordlbank.org>>. Acesso em 23 fev 2025

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2002**. Building Institutions for Markets. Washington, D.C. : The World Bank Group. 2002.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001**: combate à pobreza. Tradução de Vera Ribeiro. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/927161468164645652/pdf/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BARBOSA, Pedro. **A violência contra a população de negros/as pobres no Brasil e algumas reflexões sobre o problema**. Cadernos de Campo: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, n. 19, 2015, p. 185 -198. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7702> Acesso em: 02.out.2024.

BARROS II, João Roberto; RODRIGUES, Layra Fabian Borba. **Uma abordagem do racismo brasileiro a partir de Quijano**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Relações Étnicas e Contemporaneidade, v. 4, n. 8, 2019, p. 292-311. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7256137> Acesso em: 05.set.2024.

BIRD. **Fifth Annual Report**. Washington DC: BIRD, 1950. Disponível em <<http://wordlbank.org>>. Acesso em 19.fev.2025

BRASIL. **Relatório Nacional Voluntário Brasil 2024: Resumo**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República – Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), 2024. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/RNV_Brasil/RNV_Brasil%202024/portugues/RNV_BRASIL_RESUMIDO.pdf. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. **Metas e Indicadores do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 18 – Igualdade Étnico-Racial**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República – Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), 2023. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/camara-tematica/ods-18-igualdade-etnico-racia/METAS_E_INDICADORES_DO_OBJETIVO_DE_DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL_18_1.pdf. Acesso em: 12 jan. 2026.

CAMACHO, Beatriz Isabel Jardim. **Dos objetivos de desenvolvimento do milênio aos objetivos desenvolvimento sustentável: trajetórias, percepções e desafios nas ONGD**

portuguesas. 2017. Dissertação de Mestrado. ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (Portugal). Disponível em: [Dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aos Objetivos Desenvolvimento Sustentável: Trajetórias, Percepções e Desafios nas ONGD Portuguesas - ProQuest](#) Acesso em 03.jan.2026

CARLO, Sandra de; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI**. Salvador: Bahia Análise & Dados, v. 28, n. 2, 2019. p.6-27. Disponível em: <https://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/143> Acesso em: 17.jul.2024

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no brasil**. 1. ed. São Paulo: Summus, 2011. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 08 jan. 2025.

CMMAD – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Relatório Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighbourhood: The report of the commission on global governance**. 1995. Disponível em: <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>. Acesso em: 10 set. 2025.

COSTA, António Firmino da. Desigualdades globais. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 68, p. 9-32, 2012. Disponível em <https://journals.openedition.org/spp/650> Acesso em 27.out.2024

COSTA, Sérgio. **Desigualdades, Interdependência e Políticas Sociais no Brasil**. In: Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019. 28p. Disponível em [190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap1.pdf \(ipea.gov.br\)](https://ipea.gov.br/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap1.pdf) Acesso em 29 jun.2024

DECLARATION ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT. 1986. Disponível em: RTD booklet _en.pdf (ohchr.org). Acesso em 24 mar 2025

DOMINGUES, Petrônio. **O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930)**. Diálogos Latinoamericanos, n. 10, 2005. p. 115-131

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005. p. 24-32.

FAÉ, Rogério. **Os discursos sobre desenvolvimento como recursos político-estratégicos: o Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento**. 2009. Tese de doutorado. Rio Grande do Sul, 2009. 264p. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/15715> Acesso em 13.fev.2025

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018. 104 p. Disponível em [Livro_políticas Públicas Relações Internacionais.pdf \(enap.gov.br\)](#) Acesso em 23. jun.2024

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **International Norm Dynamics and Political Change**. International Organization, Vol. 52, No. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics. (Autumn, 1998), pp. 887-917.

FLORIANO, Anthony Nelson Marques. A influência da ONU na elaboração de políticas públicas para redução da desigualdade no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) -Universidade Federal de Dourados. Dourados, 2020. 43p. Disponível em [DSpace UFGD: A Influência da ONU na elaboração de políticas públicas para redução da desigualdade no Brasil](#) Acesso em 30.set.2025

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://publicacoes.fo_rumseguranca.org.br/handle/123456789/253 Acesso em 24.mar.2025

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Fiocruz). **Nota técnica** – Promoção da igualdade étnico-racial na Agenda 2030: apontamentos sobre a construção do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 18. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), 09 ago. 2024. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/nota-tecnica-agenda-2030-ods-18/>. Acesso em: 14 jan. 2026

GONÇALVES, Veronica Korber; INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Governança global: Uma ferramenta de análise**. SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção (Org.). Brasil e o sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global. Brasília, DF: IPEA, 2017. p.[27]-57, 2017.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020. 361 p.

GROSFOGUEL, Ramon. (2008), “**Para Descolonizar os Estudos de Economia Política e os Estudos Pós-coloniais**: Transmodernidade, Pensamento de Fronteira e Colonialidade Global. Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 80, 2008. pp. 115-147.

ISCHKANIAN, Simone Helen Drumond; MATTA, Sandro da; **RACISMO ESTRUTURAL E OS MECANISMOS CONTEMPORÂNEOS DE GOVERNANÇA GLOBAL**. 2025. 7p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA; ESTATÍSTICA. **Indicadores Sociais**: Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2023. IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102052.pdf>. Acesso em 24.out.2024

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: 2º relatório nacional de acompanhamento. Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; supervisão: Grupo Técnico para o Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília: Ipea, 2005. 208 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Igualdade racial. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: Ipea, cap. 8, p. 422–440.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, Edgardo. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005. p. 8-23.

LAVALL, Tuana Paula; OLSSON, Giovanni. **Governança global e o desenvolvimento na sua pluridimensionalidade**: um olhar sobre a Agenda 2030 das Nações Unidas. *Direito e Desenvolvimento*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 51–64, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/990>. Acesso em: 09 jan. 2026.

LEOBET, Letícia. **Integrando justiça racial na Agenda 2030**: o papel do ODS 18. São Paulo, GELEDÉS – Instituto da Mulher Negra, 2024. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/integrando-justica-racial-na-agenda-2030-o-papel-do-ods-18/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

LOBATO, Christiane Batista; NAVES, Flávia; **Diálogos entre pensamento decolonial e análise crítica de discurso**. Caderno CRH, v. 37, p. e024014, 2024. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/4GXqWsP4WS3yBJdH7tLK6bq/> Acesso em 15.fev.2025

LUGONES, María. **Rumo a um feminismo descolonial**. Revista estudos feministas, v. 22, p. 935-952, 2014.

LUVIZOTTO, Caroline Kraus; PAIVA, Carla Negrin Fernandes de. **Agenda 2030 e os ODS**: a comunicação na página da ONU Brasil no Facebook. *Organicom*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 87–99, 2022. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2022.200320. Disponível em: <https://revistas.usp.br/organicom/article/view/200320/188340>. Acesso em: 12 dez. 2025

MAGESTE, Ana Elisa Silva. **Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável apresentada no relatório Brundtland (1987) a partir da perspectiva decolonial**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. 24p. Disponível em <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/38267> Acesso em 21.jun.2024

MALDONADO-TORRES, Nelson. Analítica da colonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In: BERNARDINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSGOUEL, Ramón. **Decolonialidade e Pensamento Afrodiaspórico**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018. p. 31-61

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005. p.33 - 49

MIGNOLO, W. D. **La idea de América Latina**: La herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Gedisa, 2007.

MIGUEL, Julia Manochio. **Política migratória, identidade e colonialidade: a contínua exclusão de migrantes no Brasil e o recente caso venezuelano**. 2020. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra**. Autêntica Editora, 2019. 212p.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. Editora Perspectiva SA, 2016. 192p.

OLIVEIRA, Leila Maria de. **Imigrantes, xenofobia e racismo: uma análise de conflitos em escolas municipais de São Paulo**. 2019. 228p. Disponível em https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/PUC_SP-1_dcc30d3eb1c7baeba0d0a991cebf2038

Oliveira, Valter Lúcio de. **Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma Leitura Crítica**. Rio Grande do Sul: Desenvolvimento em Questão, vol. 5, núm. 9, 2007. pp. 9-31

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Campanha da ONU pede ambição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/239108-campanha-da-onu-pede-ambi%C3%A7%C3%A3o-para-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 12 dez. 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Nações Unidas no Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 10.abril. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio das Nações Unidas**. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 8 de setembro de 2000. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf. Acesso em: 10. abr. 2025.

PAVEAU, Marie-Anne. Trad: GOMES, Letícia Santana; COSTA, Julia Lourenço. **Uma análise do discurso contra-hegemônica**. Interseccionalidade crítica e pluriversidade decolonial. *Fórum Linguístico*, v. 20, n. 3, p. 9433-9453, 2023. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/forum/article/view/93290> Acesso em 11.fev.2025

PITOMBEIRA, D. F. et al. **Reflexões Decoloniais sobre as Relações entre Pobreza e Racismo no Contexto Brasileiro**. Capoeira – Revista de Humanidades e Letras, v. 5, n. 2, 2019. p. 197-215.

PIZZIO, Alex. O que define os pobres como pobres: controvérsias acerca do conceito de pobreza. *Revista Agora, Salgueiro-PE*, v. 5, n. 1, p. 96-117, 2010.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: LANDER, Edgardo. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005. p. 107-126.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder e Classificação Social. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 73 - 118.

RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane C. Vieira Sebba. **Análise de discurso crítica, do modelo tridimensional à articulação entre práticas**: implicações teórico-metodológicas. *Linguagem em (Dis) curso*, v. 5, n. 1, p. 184-208, 2004.

RISSE, Thomas; ROPP, Steve C; SIKKINK, Kathryn. **The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change**. Cambridge studies in international relations: 1999. p. 1-311

ROCHA, E. P. **Antes índio que negro**. Dimensões - Revista de História da Ufes, n. 18, out. p. 203-220. ISSN 1517-2120. Disponível em: <http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/view/2444/1940>. em: Acesso em: 21/03/2019.

SÃO PAULO. Todos pela Educação. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2024**. São Paulo, SP. Moderna, 2024. Disponível em: <https://anuario.todospelaeducacao.org.br/capitulo-10-erer.html> Acesso em 10.ja.2025

SAID, Edward W. **Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente**. Tradução de Rosaura Eichenberg. 1. ed. [S.l.]: São Paulo / Edições 70, 2007. Disponível em: https://resistir.info/livros/orientalismo_e_said.pdf. Acesso em: 12 jan. 2026

SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil – 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, 60p.

SCHWARCZ, L. M. **Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociabilidade brasileira**. São Paulo: Claro Enigma, 2012, 90p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2002. 398p.

Silva, Jhonatan Bento da Silva. **O Desmonte Da Política De Promoção Da Igualdade Racial No Brasil (2016-2022)**. Dissertação de Mestrado. UFMG, 2024. 140 p. Disponível em: [O desmonte da política de promoção da igualdade racial no Brasil \(2016-2022\)](#) Acesso em 15 jan 2026

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. Florianópolis: Revista Katál, v. 13 n. 2, 2010 p. 155-163. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/8BFXyRfRdVDYkLvvgKdMwxQ/> Acesso em: 04.ago.2023

SIQUEIRA, Luana Souza. **Desenvolvimento e pobreza**. Uma análise crítica. *Temporalis*, v. 12, n. 24, p. 353-384, 2012. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/2918> Acesso em 23.jan.2025

SIQUEIRA, Luana Souza de; ALVES, Glaucia Lelis. **Pobreza e desigualdade social: uma breve reflexão Brasil e América Latina**. Revista Direitos, Trabalho e Política Social, v. 4, n.

6, p. 11-36, 2018. Disponível em:

<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/8842>

Acesso em: 10.jan.2025

TRUMAN, Harry S. **Inaugural Address**. 1949. Disponível em [Inaugural Address | Harry S. Truman](#). Acesso em: 18. fev. 2025

UGÁ, Vivian Domínguez. **A categoria " pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial**. Revista de sociologia e política, p. 55-62, 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/mmW4c4THp9XDfXjt9mxGSqM/?lang=pt> Acesso em 08.set.2024

VELLOSO, Rebeca Santos Wanderley. **O Brasil e o combate à pobreza: dos ODM aos ODS**. 2019. Dissertação de Mestrado. Universidade de Lisboa (Portugal). Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/8a12ef4231a1f9c85fbd3cb011ffc802/1?cbl=2026366&dis=y&pq-origsite=gscholar> Acesso em: 07.dez.2024

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Universalismo Europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

Apêndice A - Quando o discurso vira política: um guia decolonial para analisar políticas públicas globais e nacionais



QUANDO O DISCURSO VIRA POLÍTICA

**Um guia decolonial para analisar políticas públicas
globais e nacionais**

Mariana Pinho

Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de
Políticas Públicas'

Universidade Estadual Paulista - Unesp

2026

SOBRE ESTE GUIA

ORIGEM

Este guia é resultado de uma dissertação de mestrado que investigou como discursos presentes em agendas globais e políticas públicas nacionais reproduzem, muitas vezes de forma silenciosa, relações de poder, hierarquias e desigualdades herdadas do colonialismo. A partir da articulação entre a Análise Crítica do Discurso de Norman Fairclough e a perspectiva decolonial, a pesquisa foi transformada nesta cartilha com o objetivo de oferecer um caminho prático, acessível e aplicável para quem deseja analisar políticas públicas de forma crítica e contribuir para a construção de agendas mais inclusivas, contextualizadas e comprometidas com a transformação social.

OBJETIVO

Oferecer um guia analítico para a realização de análises críticas de discursos de agendas globais e políticas públicas nacionais a partir de uma perspectiva decolonial, articulada à Análise Crítica do Discurso (ACD), com o objetivo de evidenciar relações de poder, silenciamentos e hierarquias coloniais presentes nesses discursos, contribuindo para a construção de agendas e políticas públicas mais inclusivas, contextualizadas e comprometidas com a transformação das estruturas sociais desiguais.

PÚBLICO-ALVO

- Gestoras e gestores públicos, especialmente aqueles envolvidos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas;
- Técnicas e técnicos da administração pública;
- Pesquisadoras, pesquisadores e estudantes das áreas de políticas públicas, relações internacionais, ciências sociais, serviço social e áreas afins;
- Integrantes de conselhos de políticas públicas, organizações da sociedade civil e movimentos sociais interessados na análise crítica de políticas e agendas de desenvolvimento.

Nota

Este guia não é restrito a um tema específico. A ACD com perspectiva decolonial pode ser aplicada a qualquer política pública, desde que o objetivo seja identificar relações de poder, silenciamentos e desigualdades produzidas ou reproduzidas pelos discursos oficiais.

INTRODUÇÃO

Políticas públicas e agendas globais costumam ser apresentadas como instrumentos técnicos e neutros, voltados à resolução de problemas sociais. No entanto, essas políticas e agendas são construídas por meio de discursos que carregam visões de mundo, interesses e relações de poder. A forma como os problemas são nomeados, quem aparece como sujeito da política e quais soluções são consideradas legítimas dizem muito sobre as desigualdades que essas ações podem reproduzir ou enfrentar.

Esta cartilha parte do entendimento de que os discursos não apenas descrevem a realidade, mas também ajudam a construí-la. Ao longo da história, processos de colonização deixaram marcas profundas na forma como sociedades se organizam, produzem conhecimento e formulam políticas. Essas marcas continuam presentes nos discursos atuais sobre desenvolvimento, pobreza, desigualdade e inclusão, tanto em agendas globais quanto em políticas públicas nacionais.

A proposta deste guia é oferecer ferramentas para analisar esses discursos de forma crítica, combinando a Análise Crítica do Discurso com uma perspectiva decolonial. A Análise Crítica do Discurso entende a linguagem como uma prática social: ela pode reforçar desigualdades, mas também pode questioná-las e transformá-las. Já a perspectiva decolonial chama atenção para o fato de que muitos discursos considerados universais foram construídos a partir de experiências do Norte Global, ignorando histórias, saberes e realidades do Sul Global.

Ao unir essas duas abordagens, a cartilha busca mostrar que não existe análise neutra ou totalmente imparcial. Toda leitura de uma política ou agenda envolve escolhas, valores e posições. Reconhecer isso é o primeiro passo para identificar silenciamentos, estigmatizações e hierarquias que atravessam os discursos, especialmente aqueles relacionados a raça, território, classe e gênero.

CONCEITOS

Colonialidade

A colonialidade refere-se à permanência das estruturas, valores e hierarquias criadas durante o período colonial, mesmo após o fim formal do colonialismo. Ou seja, ainda que as colônias tenham se tornado países independentes, muitas lógicas coloniais continuam organizando a sociedade contemporânea.

Decolonialidade

A decolonialidade é uma perspectiva crítica que busca questionar e transformar as estruturas de poder, conhecimento e subjetividade produzidas pela colonialidade. Ela propõe romper com a ideia de que existe apenas uma forma legítima de pensar, governar ou produzir conhecimento.

Colonialidade do ser

Diz respeito à forma como identidades e subjetividades são construídas e hierarquizadas. Grupos historicamente marginalizados têm suas experiências, formas de existir e visões de mundo desvalorizadas, enquanto outras são tomadas como padrão.

Colonialidade do saber

Relaciona-se à produção e à validação do conhecimento. Saberes eurocêntricos são frequentemente tratados como universais, enquanto conhecimentos produzidos por povos negros, indígenas e comunidades locais são invisibilizados ou considerados inferiores.

Colonialidade do poder

Refere-se à persistência das hierarquias sociais estabelecidas durante a colonização. Essas hierarquias continuam organizando as relações sociais, políticas e econômicas, especialmente a partir de classificações raciais, de gênero e de trabalho.

Colonialidade do discurso

A colonialidade do discurso atua por meio de escolhas linguísticas, categorias técnicas e narrativas que parecem neutras, mas reproduzem desigualdades históricas.

Análise Crítica do Discurso

A Análise Crítica do Discurso (ACD) é uma forma de analisar textos, falas e documentos para entender como a linguagem produz sentidos, reforça desigualdades ou pode ajudar a transformá-las.

APROFUNDAMENTO

A colonialidade está ligada ao capitalismo moderno e ao padrão global de poder que organiza o mundo a partir de hierarquias de raça, gênero e trabalho. Ela ajuda a explicar por que desigualdades históricas continuam sendo reproduzidas e por que certos grupos seguem ocupando posições de desvantagem..

A colonialidade influencia:

- A forma como as pessoas são classificadas e hierarquizadas;
- Quais conhecimentos são considerados válidos;
- Como o poder é distribuído social, econômica e politicamente.

A Teoria decolonial foi criada por estudiosos latinos americanos como Aníbal Quijano, Walter Dignolo, Edgar Landier para:

- Questionar desigualdades presentes no cotidiano;
- Valorizar saberes historicamente marginalizados
- Propor novas formas de pensar políticas, instituições e relações sociais

Criada pelo linguista britânico Norman Fairclough, a ACD parte da ideia de que o discurso não apenas reflete a realidade, mas ajuda a construí-la. Ou seja, quando governos, organismos internacionais ou instituições falam sobre pobreza, desenvolvimento, desigualdade ou direitos, essas falas não são neutras.

A ACD entende que o discurso pode:

- Reforçar desigualdades, quando naturaliza hierarquias raciais, sociais ou econômicas
- Desafiar desigualdades, quando questiona essas estruturas e dá visibilidade a grupos historicamente marginalizados

POR QUE ARTICULAR ACD E TEORIA DECOLONIAL

A ACD sozinha pode:

- Deixar de considerar as marcas específicas da colonização
- Reproduzir limites da epistemologia ocidental

A Teoria Decolonial:

- Questiona o conhecimento produzido a partir do Norte Global
- Denuncia a colonialidade presente nas Ciências Sociais
- Valoriza saberes e experiências historicamente silenciados

Juntas, a ACD e a Teoria Decolonial permitem:

- Identificar discursos coloniais em políticas públicas e agendas globais
- Revelar quem fala, quem é ouvido e quem é silenciado
- Construir análises mais conectadas às realidades latino-americanas

METODOLOGIA ACD

TRIDIMENSIONAL

A Análise Crítica do Discurso (ACD) proposta por Norman Fairclough é pautada por uma metodologia tridimensional, a partir da análise integrada do texto, da forma como ele é produzido e circula, e do contexto social e político em que está inserido.

1

Análise textual

Nesta primeira etapa, analisamos o texto em si: as palavras, frases e estruturas usadas para construir o discurso

2

Prática discursiva

Aqui analisamos como o texto foi criado, divulgado e utilizado.

3

Prática social

Nesta etapa, analisamos o que está por trás do texto: as ideias, valores e relações de poder que ele ajuda a manter ou a transformar.

METODOLOGIA ACD

TRIDIMENSIONAL

I

Análise textual

Nesta primeira etapa, analisamos o texto em si: as palavras, frases e estruturas usadas para construir o discurso

VOCABULÁRIO

- Quais palavras aparecem com frequência?
- Quais termos são usados? Quais não são?
- Eles generalizam realidades?
- Moralizam problemas?
- Universalizam soluções?

Exemplo: Não mencionar pessoas negras em uma política sobre pobreza

GRAMÁTICA

- Como as frases são construídas?
- Exemplos do que observar:
 1. voz passiva (“foi feito”, “foi decidido”)
 2. apagamento do agente (quem tomou a decisão?)
 3. agência difusa (“todos”, “a comunidade internacional”)
 4. linguagem de dever (“é necessário”, “deve-se”)

COESÃO

- Como as ideias são conectadas ao longo do texto?

Aqui podem aparecer discursos como:

- Universalismo normativo (uma solução para todos)
- Moralizações
- Separação entre quem ajuda e quem recebe

ESTRUTURA

- O que vem primeiro?
- O que ganha destaque?
- O que aparece só no final (ou nem aparece)?

A organização do texto também revela prioridades políticas e ideológicas.

METODOLOGIA ACD

TRIDIMENSIONAL

2

Prática discursiva

Aqui analisamos como o texto foi criado, divulgado e utilizado.

PRODUÇÃO

- Quem escreveu o documento?
 - Quais instituições participaram?
 - Quem ficou de fora?
 - Houve participação social?
 - Para quem ele foi feito?
 - Em que contexto político o documento foi produzido?
 - Que interesses podem ter influenciado sua escrita?
1. Intertextualidade: o texto dialoga com outros documentos?
 2. Interdiscursividade: que tipos de discurso aparecem (técnico, humanitário, econômico, moral)?

DISTRIBUIÇÃO

- Por quais canais o documento circula? (sites, portais, eventos, cursos, formações)
- Ele foi traduzido? Adaptado? Simplificado?
- Quem lidera a divulgação?
- Ele é obrigatório ou apenas recomendado?
- O texto chega a gestores locais ou fica restrito a técnicos?
- Há materiais derivados? (guias, manuais, apresentações, cartilhas)
- Ele é replicado por outros documentos sem mudanças?

CONSUMO

- Quem lê esse documento?
- Ele é acessível para a população?
- É escrito em linguagem técnica ou simples?
- Quem consegue usar o conteúdo na prática?
- O texto vira política, norma, programa ou fica só no papel?
- Ele é questionado ou aceito como verdade?
- O discurso é reinterpretado ou apenas copiado?
- Como os gestores locais aplicam esse texto?

METODOLOGIA ACD

TRIDIMENSIONAL

3

Prática social

Nesta etapa, analisamos o que está por trás do texto: as ideias, valores e relações de poder que ele ajuda a manter ou a transformar.

IDEOLOGIAS

- Que visão de mundo esse texto reforça?
- O que ele apresenta como inevitável, natural ou neutro?
- Que problemas são considerados importantes? Quais são ignorados?
- Quem aparece como responsável pelos problemas (indivíduos, Estado, mercado, sociedade)?
- Que soluções são apresentadas como possíveis? Quais são descartadas?
- O texto fala em direitos ou em deveres?
- O texto trata desigualdades como falhas individuais ou como problemas estruturais?

HEGEMONIA

- Quem define o que é o problema e a solução?
- Que instituições aparecem como referência?
- Que saberes são considerados válidos? (técnicos, científicos, comunitários, ancestrais)
- Que vozes são silenciadas ou deslegitimadas?
- O discurso é imposto, recomendado ou negociado?
- O texto permite adaptação local ou exige reprodução?
- Ele reforça dependência de modelos globais?
- Quem ganha legitimidade ao falar?

MATERIAIS NECESSÁRIOS E ONDE ACHAR

REFERENCIAL TEÓRICO

- Artigos
- Livros e capítulos
- Textos de coletivos, institutos e observatórios
- Google Acadêmico
- SciELO
- Bibliotecas físicas e digitais
- Sites de publicações de faculdades

FERRAMENTAS PARA ANÁLISE TEXTUAL

- MAXQDA
- Atlas.ti
- NVivo
- Download pelo Google em site confiável

POLÍTICAS NACIONAIS E LOCAIS

- Leis, decretos, portarias
- Planos nacionais, estaduais ou municipais
- Programas sociais (manual, guia, apresentação)
- Discursos de lançamento de políticas
- Materiais de divulgação (cartilhas, posts, campanhas)
- Relatórios de execução e avaliação
- Sites de ministérios e secretarias
- Diários oficiais
- Portais de transparência
- Planos plurianuais (PPA)
- Sites das prefeituras e governos estaduais

POLÍTICAS GLOBAIS

- Declarações e agendas oficiais
- Relatórios
- Discursos de chefes de Estado na ONU
- Documentos de implementação global (guidelines, frameworks)
- Materiais de monitoramento e avaliação (progress reports)
- Sites da ONU, Banco Mundial, PNUD, CEPAL
- Bibliotecas digitais das OIs
- PDFs de relatórios oficiais
- Seções “publications” ou “documents” dos sites

PERGUNTAS NORTEADORAS

1 Escolha o documento ou política

Pode ser uma agenda global, lei, plano, programa, edital, campanha ou relatório.

Pergunte:

- Quem produziu esse documento?
- Em que contexto ele foi escrito?
- Quem participou da sua construção e quem ficou de fora?

2 Identifique qual problema o discurso diz que quer resolver

Observe:

- Como o problema é definido?
- Ele é tratado como algo técnico, individual ou estrutural?
- O texto considera desigualdades históricas ou ignora o contexto social?

3 Observe quais soluções são propostas

Pergunte:

- As soluções são universais ou adaptadas à realidade local?
- Quem decide o que é a “melhor solução”?
- As pessoas afetadas participam ou só recebem a política pronta?

4 Analise quem tem voz e quem é silenciado

Observe:

- Quem aparece como especialista?
- Quem aparece como público-alvo?
- Quais grupos, territórios ou experiências não aparecem?

5 Identifique hierarquias e relações de poder

Pergunte:

- Quem define prioridades?
- Quem controla recursos?
- Quem é visto como capaz e quem é visto como problema?

6 Observe como o discurso constrói a realidade

Pergunte:

- O texto reforça estereótipos?
- Naturaliza desigualdades?
- Apresenta soluções como neutras quando não são?

O QUE PRECISA MUDAR?

PASSO A PASSO

1

ESCOLHA O QUE IRÁ ANALISAR

Defina a política pública, plano, lei ou agenda que você quer analisar.

CONSTRUA SEU REFERENCIAL TEÓRICO

- Antes da análise, aprofunde-se em:
- Análise Crítica do Discurso
- Teoria decolonial e colonialidade do poder, do saber e do ser
- Contexto histórico e político do documento
- Estruturas sociais envolvidas (raça, classe, território, gênero)

2

PREPARE A ANÁLISE TEXTUAL

- Utilize um software de análise qualitativa, como: MAXQDA, Atlas.ti, NVivo
- Crie códigos e subcódigos temáticos de acordo com as perguntas das páginas X e Y, por exemplo:

3

Código 1: Representações discursivas

Subcódigos: 1. Herói (quem salva, quem lidera), 2. Homogeneização (todos são tratados como iguais), Plural inclusivo (“nós”, “todos”)

CODIFIQUE O TEXTO

- Analise o documento identificando trechos que se encaixam em cada código.
- A codificação ajuda a visualizar padrões, silenciamentos e repetições discursivas.

4

PASSO A PASSO

5

SISTEMATIZE OS RESULTADOS

- Organize os trechos e frequências em uma planilha.
- Os números não são o fim da análise, mas ajudam a orientar o olhar crítico.

ANALISE A PRÁTICA DISCURSIVA

Por meio do arcabouço teórico e sites confiáveis de atualidades, investigue:

- Quem produziu o documento
- Como ele foi divulgado
- Como foi implementado
- Quem participou (e quem não participou)

Utilize as perguntas norteadoras vistas na página X e Y

6

ANALISE A PRÁTICA SOCIAL

7

- Com base no arcabouço teórico, no contexto histórico e nas perguntas da páginas X e Y, identifique:
- Ideologias dominantes
- Processos hegemônicos
- Interesses políticos e econômicos
- Efeitos sociais do discurso nos contextos em que ele foi inserido

CONSTRUA SUA ANÁLISE CRÍTICA

Em um documento Word (ou algum programa de texto), una, conecte e analise:

- Os trechos do texto
- Os códigos
- O contexto
- Sua interpretação decolonial
- O objetivo não é apenas entender o discurso, mas revelar o que ele esconde e abrir espaço para outras formas de pensar e fazer políticas públicas.

8

CONCLUSÃO

Analisar políticas públicas não é apenas avaliar se elas funcionam, mas entender como elas foram pensadas, para quem foram pensadas e quem ficou de fora desse processo. Os discursos que sustentam políticas e agendas moldam prioridades, definem soluções e legitimam desigualdades, muitas vezes sem que isso seja explicitado.

Este guia propôs um caminho para tornar visíveis essas camadas ocultas do discurso, mostrando que nenhuma política é neutra e que toda escolha carrega valores, interesses e relações de poder. Ao aplicar a Análise Crítica do Discurso articulada à perspectiva decolonial, torna-se possível questionar narrativas universais, identificar silenciamentos e abrir espaço para outras formas de pensar, governar e construir políticas públicas.

Ao utilizar este guia, espera-se contribuir para análises mais rigorosas e contextualizadas, capazes de questionar modelos, tensionar discursos hegemônicos e apoiar a construção de políticas públicas mais coerentes com as realidades sociais, históricas e territoriais em que se inserem. E, principalmente, que este guia ajude a ter transformações efetivas e justas na sociedade.