



Universidade do Estado do Rio De Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Ana Amélia Campos Toni

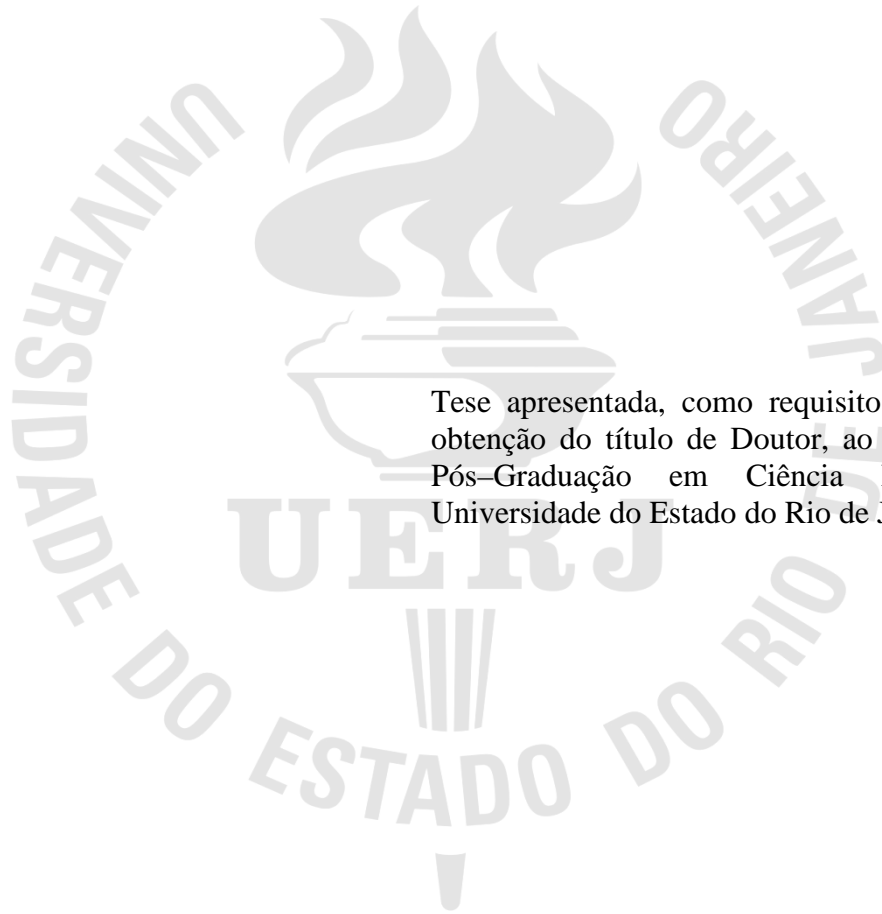
**Tensões e Dinâmicas Norte-Sul da Sociedade Civil Global: ActionAid
Internacional, Anistia Internacional e Greenpeace Internacional**

Rio de Janeiro

2016

Ana Amélia Campos Toni

**Tensões e Dinâmicas Norte-Sul da Sociedade Civil Global: ActionAid Internacional,
Anistia Internacional e Greenpeace Internacional**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof^a. Dra. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

T665 Toni, Ana Amélia Campos.
Tensões e dinâmicas Norte-Sul da Sociedade Civil Global:
ActionAid Internacional, Anistia Internacional e Greenpeace
Internacional /Ana Amélia Campos Toni. – 2016.
320 f.

Orientador: Maria Regina Soares de Lima.

Tese (doutorado) Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto
de Estudos Sociais e Políticos.

1. Sociedade civil – Teses. 2. Globalização – Teses. 3. Geopolítica
– Teses. 4. Organizações não governamentais – Teses. I. Lima, Maria
Regina Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 316.353

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese,
desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ana Amélia Campos Toni

**Tensões e Dinâmicas Norte-Sul da Sociedade Civil Global: ActionAid Internacional,
Anistia Internacional e Greenpeace Internacional**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Defesa: 15 de junho de 2017.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof^a. Dra. Letícia de Abreu Pinheiro
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Jorge Oswaldo Romano
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Gerardo Enrique Cerdas Vega
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2016

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, eu gostaria agradecer a minha querida orientadora Maria Regina Soares de Lima que gentilmente me acolheu como sua orientanda. Maria Regina me inspirou, me guiou e me desafiou intelectualmente e sempre me apoiou no que fosse possível para que eu conseguisse finalmente acabar esta tese. Tenho também que agradecer a Fúlvia Rosenberg que me ensinou a valorizar os complexos e rigorosos ritos acadêmicos que, apesar de obscuros e dolorosos, têm sua lógica e seu valor. Meu querido Jorge Romano, obrigada pelo eterno incentivo, apoio e entusiasmo para que eu começasse e finalmente terminasse este trabalho. Seu apoio e sua inspiração não me deixaram desistir. A interlocução que eu tive com Gerardo Vegas e sua ajuda incansável em sugerir, ler, rever alguns dos capítulos foi indispensável. Nossos longos e frequentes cafés da manhã nos últimos meses deixaram marcas importantes na tese.

Quero também agradecer a todos os amigos e interlocutores que tive e tenho dentro das organizações pesquisadas – ActionAid, Anistia Internacional e Greenpeace – em particular as pessoas que entrevistei. Me sinto privilegiada por ter tido a oportunidade de participar ativamente destas organizações e ter debatido com muitos dos interlocutores internos o tema Norte-Sul.

Às minhas queridas amigas e companheiras do GIP, Cecília, Alice e Jaqueline, que estavam ao meu lado nesta longa caminhada e Teresa por estar sempre carinhosamente por perto. O meu muitíssimo obrigada vai também para a Sofia Soter pela excelente, cuidadosa e rapidíssima revisão, e para Danielle Costa da Silva e Leonildes Nazar Chaves pela formatação final desta tese.

Mas, logicamente meu maior e mais profundo agradecimento vai para meu marido e companheiro Ricardo e meus amados e adoráveis filhos, Bruna, Oliver e Mona. Apesar da minha vida corrida e complicada eles abraçaram esta ideia maluca de fazer um doutorado neste estágio de minha vida e me apoiaram com muito carinho e generosidade a cada minuto. Obrigada!!

RESUMO

TONI, Ana Amélia Campos. *Tensões e dinâmicas Norte-Sul da Sociedade Civil Global: ActionAid Internacional, Anistia Internacional e Greenpeace Internacional*. 2016. 300f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

A tese analisa a atuação de três organizações da sociedade civil global – ActionAid, Anistia Internacional e Greenpeace – procurando investigar, em diálogo com a literatura sobre relações Norte-Sul e sociedade civil global, como as tensões e embates Norte-Sul constituem um elemento central para a conceituação, estruturação interna, expansão geográfica, financiamento, *accountability*, estratégias de atuação e posicionamento político destas organizações. Tendo como foco a prática dessas organizações no contexto do processo de globalização, a tese estuda como a sociedade civil global participa da reprodução das estruturas de poder econômica, social e política que definem as relações Norte-Sul, mesmo sem nem sempre ter consciência de fazer parte dessas estruturas e frequentemente se identificar como opositora da hegemonia destas estruturas. As metodologias utilizadas na realização da pesquisa compreendem a pesquisa teórico-bibliográfica, uma pesquisa histórico-documental e a pesquisa empírica por meio de entrevistas com Presidentes dos Conselhos e Diretores Executivos das organizações estudadas.

Palavras-chave: Sociedade Civil Global. Relações Norte-Sul. Globalização. Organizações não governamentais. ONGs. OSC. Action Aid. Anistia Internacional. Greenpeace.

ABSTRACT

TONI, Ana Amélia Campos. *The North-South tensions and dynamics in Global Civil Society: ActionAid International, Amnesty International and Greenpeace International*. 2016. 300f. These (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

This thesis analyzes the performance of three organizations of global civil society – ActionAid, Greenpeace and Amnesty International - in dialogue with the literature on North-South relations and global civil society, it analyses if and how the North-South conflicts have influenced the identity, internal structure, geographic expansion, financing, accountability, strategies of action and political positioning of these organizations. Focusing on the practice of these organizations in the context of globalization, the thesis studies how global civil society participates in the reproduction of the North-South power structures (economic, social and political), even without always being aware of these structures and often identify themselves as opposing the hegemony of these structures. The methodologies used in conducting the research were: literature review, historical-documentary research and empirical research through interviews with presidents of the councils and executive officers of the organizations studied.

Keywords: Global Civil Society. North-South relations. Globalization. non-governmental organizations. NGOs. OSC. Action Aid. Amnesty International. Greenpeace.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Taxas de crescimento do Sul por regiões, 1965-1990 e 1980-1993.....	79
Gráfico 2 -	Número de países de atuação da ActionAid ao longo das décadas, separados por região.....	190
Gráfico 3 -	Atuação da ActionAid até 2003 vista a partir da sua inserção entre países do Norte e do Sul.....	195
Gráfico 4 -	Gastos programáticos por objetivo estratégico da ActionAid.....	203
Gráfico 5 -	Distribuição da receita da ActionAid nos últimos cinco anos.....	204
Gráfico 6 -	Expansão do número de seções da Anistia Internacional separada por eixo Norte e Sul.....	242
Gráfico 7 -	Renda da Anistia Internacional em 2015 separada por origem (em milhões de euros).....	248
Gráfico 8 -	Evolução do orçamento da Anistia Internacional nos últimos três anos (em milhões de euros).....	250
Gráfico 9 -	Agências Nacionais e Regionais do Greenpeace com direito a voto, separadas entre Sul e Norte.....	278
Gráfico 10 -	Evolução comparativa do número de doadores.....	282
Gráfico 11 -	Evolução da renda bruta do Greenpeace, separada entre países do Norte e do Sul.....	283
Gráfico 12 -	Evolução da renda bruta em comparação com o número de doadores..	284
Gráfico 13 -	Número de voluntários do Greenpeace nos últimos anos.....	285

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	A partilha da África no século XIX.....	27
Diagrama 1 -	Processo de tomada de decisão dentro da ActionAid Internacional....	199
Diagrama 2 -	Articulação da rede de governança da Anistia Internacional.....	245

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Teoria da modernização e teoria da dependência.....	37
Quadro 2 -	Países fundadores da Organização das Nações Unidas (1945).....	41
Quadro 3 -	Países participantes da Conferência de Bandung, 1955.....	52
Quadro 4 -	Os princípios da Declaração Final de Bandung, 1955.....	52
Quadro 5 -	Tópicos em debate na CIEC, 1975-1977.....	70
Quadro 6 -	Comparação entre duas resoluções chave da Assembleia Geral ONU no tocante a meio ambiente e responsabilidades dos Estados.	99
Quadro 7 -	As metamorfoses do debate Norte-Sul.....	102
Quadro 8 -	Uso diverso de termos e atores que caracterizam a sociedade civil contemporânea.....	110
Quadro 9 -	A sociedade civil segundo Mary Kaldor.....	118
Quadro 10 -	Os três paradigmas da sociedade civil global.....	150
Quadro 11 -	Cronologia do processo de internacionalização da ActionAid.....	200

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Doações comprometidas da Action Aid por país (em milhões de euros)	205
Tabela 2 -	Grupos Locais da AI registrados por Secretaria Internacional: 1965-1991.....	217
Tabela 3 -	Quantidade (e proporção) de funcionários da AI por nacionalidade – 1974.....	237
Tabela 4 -	Funcionários da Secretaria Internacional (SI) com origem no Reino Unido e no total de países ocidentais: 1992-2002.....	237
Tabela 5 -	Pesquisadores da Anistia Internacional por país de origem: 1992 e 2002.....	238
Tabela 6 -	Grupos Locais de voluntários da AI registrados por Secretariado Internacional: 1965-1991.....	240
Tabela 7 -	Membros da Anistia Internacional por maiores seções* das regiões – 2003.....	241
Tabela 8 -	Seções e grupos por regiões – 1973.....	242
Tabela 9 -	Renda estimada e contribuição para o Secretariado Internacional (SI) das maiores seções da AI – 2004.....	246
Tabela 10 -	Contribuição financeira estimada por habitante – 2004.....	247
Tabela 11 -	Contribuição financeira (US\$) de indivíduos membros por seções da AI: 1983-1991.....	249
Tabela 12 -	Renda da Anistia Internacional separada por seção em 2014 (milhões de euros).....	250
Tabela 13 -	Membros do Conselho Diretor do Greenpeace por país.....	279

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAI	<i>ActionAid International</i>
ABIOVE	Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais
AID	<i>Action in Distress</i>
AGM	Assembléia Geral Anual
ALPS	<i>Accountability, Learning, Planning and System</i>
ANEC	Associação Nacional dos Exportadores de Cereais
ANSEA	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEE	Comissão Econômica para Europa
CEPA	Comissão Econômica para África
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CERN	Centro Europeu de Pesquisa Nuclear
CESPAO	Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para Ásia Ocidental
CESPAP	Comissão Econômica e Social para Ásia e Pacífico
CIEC	Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional
CIVICUS	Aliança Global para a Participação Cidadã
CND	<i>Campaign for Nuclear Disarmament</i>
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FSM	Fórum Social Mundial
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GIP	Gestão de Interesse Público
GLT	<i>Global Leadership Team</i>
GONGOs	<i>Governmentally Organized Non-governmental Organizations</i>
GRINGOs	<i>Governmentally regulated and Initiated Non-governmental Organizations</i>
HRBA	<i>Human Rights Based Approach</i>
LTGF	<i>Long Term Global Framework</i>
MNGOs	<i>Manipulated Non-governmental Organizations</i>

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MNA	Movimento de Países Não Alinhados
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
NRO	<i>National and Regional Organizations</i>
NVDA	<i>Non-violent Direct Actions</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODP	<i>Organisational Development Plan</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Produtores de Petróleo
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAE	Programas de Ajuste Estrutural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
R2EP	<i>Rights to End Poverty</i>
SGC	<i>Stichting Greenpeace Council</i>
TLCAN	Tratado de Livre Comércio de América do Norte
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCED	<i>United Nations Conference on Environment and Development</i>
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i>
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	15
1	EMERGÊNCIA E CRISE DO DEBATE NORTE-SUL COMO EIXO ARTICULADOR DA GEOPOLÍTICA MUNDIAL (1945-2000).....	23
1.1	O pano de fundo do debate Norte-Sul: colonialismo, guerra e revolução na Europa dos séculos XIX e XX.....	24
1.2	O debate Norte-Sul e seu contexto.....	39
1.2.1	<u>A nova ordem mundial emergente (1944-1947): de Bretton Woods à criação da Organização das Nações Unidas (ONU).....</u>	39
1.2.2	<u>Um mundo polarizado: Guerra Fria, os “três mundos” e a divisória Norte-Sul.....</u>	47
1.2.3	<u>A divisória Norte-Sul e os debates sobre uma Nova Ordem Econômica Internacional.....</u>	58
1.2.3.1	A Nova Ordem Econômica Mundial.....	66
1.3	A crise do debate Norte-Sul.....	76
1.4	O pragmatismo do debate Norte-Sul na globalização.....	84
1.5	Uma aproximação conceitual ao debate Norte-Sul: alguns termos chave.....	92
1.6	Conclusões.....	100
2	DA “SOCIEDADE CIVIL” À “SOCIEDADE CIVIL GLOBAL”? DISPUTAS NA CONSTRUÇÃO DE ATORES POLÍTICOS TRANSNACIONAIS.....	106
2.1	Sociedade civil: diversidade e heterogeneidade.....	109
2.1.1	<u>Contextualização histórica da evolução do conceito de sociedade civil.....</u>	111
2.1.2	<u>A sociedade civil (ou as sociedades civis) no Sul Global.....</u>	127
2.1.3	<u>Autonomia <i>versus</i> cooptação da sociedade civil do Sul.....</u>	132
2.2	Nem do Norte nem do Sul – sociedade civil global: conceito, origem e problematização.....	134
2.2.1	<u>Contextualização e conceitualização.....</u>	135
2.2.2	<u>Dimensões operacionais e comunicacionais da sociedade civil global.....</u>	159
2.3	Organizações internacionais da sociedade civil e seu papel na sociedade civil global.....	163

2.3.1	<u>Problematização da sua abrangência e representatividade.....</u>	169
2.3.2	<u>Cultura organizacional, exercício de poder, tomada de decisão e responsabilização.....</u>	174
2.4	Conclusões.....	178
3	ESTUDOS DE CASO: A REALIDADE DO EMBATE NORTE-SUL NAS GRANDES OSC INTERNACIONAIS.....	185
3.1	ActionAid Internacional.....	187
3.1.1	<u>História e evolução de sua abordagem: do assistencialismo a uma agenda de direitos.....</u>	188
3.1.2	<u>Internacionalização como reflexo da politização da organização.....</u>	193
3.1.3	<u>Captação de recursos e <i>accountability</i>.....</u>	202
3.1.4	<u>Complexidade do debate Norte-Sul e as lideranças internas.....</u>	208
3.1.5	<u>Conclusão do caso.....</u>	211
3.2	Anistia Internacional.....	212
3.2.1	<u>História e impacto da Anistia Internacional na agenda de direitos humanos da ONU.....</u>	213
3.2.2	<u>Atrás dos sucessos: disputas internas sobre o escopo de direitos humanos camuflam também o embate Norte-Sul.....</u>	223
3.2.3	<u>Expansão territorial para o Sul e as dificuldades intrínsecas da organização de incorporar a visão do Sul na sua atuação.....</u>	234
3.2.4	<u>Governança: um híbrido de movimento e organização.....</u>	243
3.2.5	<u>Captação de recursos: reflexos da desigualdade.....</u>	247
3.2.6	<u>Conclusão do caso.....</u>	251
3.3	Greenpeace Internacional.....	253
3.3.1	<u>História e evolução de sua abordagem: do pacifismo ao conservacionismo, até chegar ao desenvolvimento socioambiental.....</u>	254
3.3.2	<u>Greenpeace se torna <i>mainstream</i> e fortalece sua agenda socioambiental.....</u>	259
3.3.3	<u>Globalização: campanhas impulsionam a organização para o Sul.....</u>	264
3.3.4	<u>A governança fortalece e assegura o caráter global do Greenpeace.....</u>	270
3.3.5	<u>Modelo de arrecadação como instrumento de independência e engajamento.....</u>	281
3.3.6	<u>Conclusão do caso.....</u>	286
	CONCLUSÃO.....	288
	REFERÊNCIAS.....	299

ANEXO A.....	313
ANEXO B.....	314
ANEXO C.....	315

INTRODUÇÃO

A tese que apresento aqui é resultado de meu envolvimento pessoal, de mais de 25 anos, na articulação política e organizacional da sociedade civil (OSC), tanto no Brasil quanto em nível internacional. Essa tarefa tem ocupado a maior parte de minha trajetória pessoal e profissional.¹

Nessa capacidade e em diversas outras oportunidades busquei constantemente construir mecanismos de fortalecimento da sociedade civil e conseqüentemente do tecido social e político democrático. Por ter sempre atuado em organizações internacionais, pude também vivenciar intensamente o tema desta tese, isto é, como o embate Norte-Sul pauta direta ou indiretamente a sociedade civil, especialmente a sociedade civil global.

Apesar do rigor acadêmico, que espero que transpareça na tese, não resta dúvida que, como uma operadora da sociedade civil global, a realidade de minha experiência, minhas reflexões e perspectivas pessoais marcam também com muita veemência o trabalho que aqui apresento.

Sinto-me profundamente privilegiada pela oportunidade que tive em minha vida de conhecer e influenciar diretamente algumas das OSC mais importantes da sociedade civil global. O desejo de fazer esta tese e voltar tão tardiamente para a academia partiu de poder agora olhar para trás, refletir e analisar criticamente esta trajetória, podendo talvez contribuir para o importante debate sobre a sociedade civil global.

A motivação de realizar um doutorado veio da constatação de que era necessário um aprofundamento na compreensão das dinâmicas político-organizacionais envolvidas no funcionamento dessas organizações no que diz respeito ao embate Norte-Sul, para atingir um marco interpretativo mais amplo e que permitisse aos estudiosos e operadores destas organizações irem além tanto do pragmatismo ativista e dos tempos impostos pela

¹ Logo após minha graduação na University of Wales em Social Economics and Development Studies e meu mestrado na London School of Economics em Politics of the World Economy, mergulhei no mundo da sociedade civil. Comecei como analista de política na ActionAid na Inglaterra em 1990, coordenando a processo da Rio 92 para aquela organização. No final de 1993, me tornei a Coordenadora do Departamento de Política do Greenpeace Internacional. Ao voltar para o Brasil depois de mais de 15 anos fora, abri o escritório da ActionAid Brasil em 1999, onde atuei como Diretora até 2003. Como Representante da Fundação Ford entre 2003 e 2012, tive a honrosa tarefa de apoiar o fortalecimento de organizações da sociedade civil nacional e internacional em diversos campos. Fui membro do Conselho Internacional da Wikipedia por dois anos e, desde 2011, ocupo a presidência do Conselho do Greenpeace Internacional. Como Diretora do Instituto Clima e Sociedade desde 2015, faço parte de uma rede internacional de organizações da sociedade civil e de fundações privadas que trabalham no tema mudanças climáticas. Por fim, como Diretora da GIP (Gestão de Interesse Público), venho atuando no fortalecimento da sociedade civil e filantropia nacional e internacional.

negociação, administração e execução de projetos e campanhas, como das análises acadêmicas que pouco se debruçam sobre as dinâmicas internas quando refletem a sociedade civil global como atores internacionais. Portanto, desde o início meu interesse foi refletir a partir de minha vivência pessoal, mas de uma maneira mais abrangente, propiciando uma reflexão ampla sobre o campo político das OSC em sua complexidade e diversidade, principalmente no que tange o embate Norte-Sul.

Nesse sentido, meus interesses de pesquisa foram se decantando progressivamente na direção de uma reflexão sobre as mudanças geopolíticas internacionais, desde os desdobramentos do embate Norte-Sul nos anos 1970 e 1980, passando pelo processo de globalização e as transformações da governança global nos últimos 20 anos. Paralelamente, atentei para a emergência da sociedade civil numa escala global como um dos processos mais característicos e marcantes de nossa época, sendo necessário um esforço de interpretação para compreender melhor o fato, demonstrado por farta literatura, de que desde a Guerra Fria há uma crescente visibilidade da atuação de atores não governamentais internacionais nas instituições intergovernamentais e nos fóruns de governança global.

A literatura sobre sociedade civil global aumentou enormemente nos últimos anos. Ainda há, entretanto, muita controvérsia sobre a definição e conceituação deste novo ator político atuante nacional e internacionalmente. O conceito de sociedade civil global foi difundido com as teorias sobre globalização e multiplicado nas décadas de 1980 e 1990. A conceituação de sociedade civil global, que pode também ser referida como “internacional”, “transnacional”, ou “cosmopolita”, passou por um processo de refinamento desde os que questionavam o mesmo conceito de sociedade civil, como os que focaram na reflexão sobre o adjetivo “global” do conceito. Neste trabalho, dadas as necessidades de delimitação do objeto de pesquisa, optamos por dar menor ênfase à literatura que se detém em explorar conceitualmente o que seria a sociedade civil e priorizamos dialogar com a literatura focada em analisar o conceito de “sociedade civil global” como ator político.

Apesar de ampla e alguns vezes contraditória, há alguns consensos na literatura sobre a sociedade civil global acerca de aspectos chaves que nos ajudam de alguma maneira a definir a chamada sociedade civil global. Como veremos mais detalhadamente no corpo da tese, alguns autores sugerem que os principais objetivos da sociedade civil global são os de colocar um tema na agenda global, mudar o discurso e as posições de atores internacionais e/ou influenciar procedimentos ou políticas internacionais. Para outros, o que diferencia e justifica o caráter global da OSC é a ideia de desterritorialização de seus objetivos e valores,

isto é, a diminuição da importância da localização física destes atores, junto com uma autoridade que derivaria de três fontes principais: expertise, influência moral e legitimidade política internacional.

Outro importante aspecto relacionado à conceituação destas organizações globais é a fonte de sua autoridade, ou “poder”, no que se refere a sua representatividade. Isto é, qual comunidade ou comunidades estas organizações representam no debate político internacional e como isso é refletido na sua forma de atuação, discurso ou governança. O reconhecimento de sua expertise e seus valores morais são frutos da negociação das diferenças culturais e políticas das diversas sociedades que elas dizem representar ou que estão presentes nestas organizações; conseqüentemente, os valores “universais” ou globais representados por estas organizações refletem suas dinâmicas internas. A sociedade civil global em geral e as organizações globais ou internacionais em particular são valorizadas e reconhecidas, ou não, por tomadores de decisão ou formadores de opinião a nível global se sua representatividade e legitimidade são percebidas e informadas por irem além de interesses nacionais políticos específicos de um país ou um bloco de países. Entretanto, como uma arena de disputa, como qualquer outra, a autenticidade, representatividade ou legitimidade das OSC globais e das organizações internacionais estão sujeitas às relações de poder representadas pelo interesse de seus membros e apoiadores e à dinâmica entre os associados nacionais e entre os associados nacionais e a sede internacional.

Portanto, é preciso avançar no questionamento sobre a pretendida “neutralidade” e imparcialidade da sociedade civil global. Em particular, observa-se que as tensões e embates Norte-Sul, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que estiveram historicamente presentes nas relações internacionais, estão presentes nas organizações da sociedade civil global. A hipótese da pesquisa é que o legado histórico do embate Norte-Sul, foi e continua sendo um importante elemento de influência na conceituação, estruturação interna, forma de atuação e posicionamento político destas organizações. No decorrer de nossas pesquisas, constatamos que, apesar da importância deste elemento influenciador na sociedade civil global, há ainda poucos estudos que priorizem a análise interna da influência Norte-Sul na atuação destas organizações.

Hipótese e Objetivo

A principal hipótese a ser explorada nesta tese é que o legado histórico e a dinâmica do embate Norte-Sul influenciou de maneira direta e indireta a geografia, a visão política, a abordagem, a abrangência temática, as estruturas internas de governança e a forma de atuação das organizações da sociedade civil internacionais e, conseqüentemente, a sociedade civil global.

Esta pesquisa tem como objetivo colaborar para os estudos sobre a sociedade civil global. A principal relevância da hipótese do trabalho é contribuir para a reflexão dos vetores de poder internos e externos, relacionados à dinâmica Norte-Sul, que influenciam a sociedade civil global. Neste sentido, espera-se que esta pesquisa possa contribuir para a análise de como as OSC globais, com ênfase nas organizações internacionais de *advocacy*, lidaram com a influência da geopolítica e até que ponto estes embates influenciaram suas estruturas internas de decisão, sua abordagem, geografia e posicionamento político.

Abordagem teórica e metodologia

A pesquisa dialogará prioritariamente com a literatura sobre economia política internacional e sociedade civil global. No primeiro capítulo será feita uma revisão crítica e histórica da literatura de economia política e relações internacionais que se debruça sobre relações Norte-Sul desde o século XIX, dando, entretanto, um destaque específico às teorias da dependência e sistemas globais.

Ao fazer a revisão crítica e histórica da literatura sobre sociedade civil, transcorremos sobre diversos autores e analisamos as várias interpretações do conceito de sociedade civil ao longo da história. Priorizamos os estudos que pesquisaram a sociedade civil global em particular, e fizemos um recorte analítico sobre uma parcela específica, pequena, mas bastante expressiva desta sociedade civil global, isto é, as organizações da sociedade civil internacionais de *advocacy*.

A abordagem metodológica da pesquisa contou com três estudos de caso que representam a sociedade civil global e, em particular, o subgrupo de organizações internacionais da sociedade civil de *advocacy*: ActionAid Internacional, Greenpeace Internacional e Anistia Internacional.

Os estudos de caso consideram a literatura existente sobre estas organizações², assim como documentos internos históricos e atuais destas organizações. Finalmente, foram feitas entrevistas semiestruturadas com as mais importantes lideranças destas organizações, isto é, os últimos três diretores executivos ou secretários gerais e os dois últimos presidentes dos conselhos internacionais destas organizações, totalizando 15 entrevistas³. Para maiores detalhes sobre os entrevistados, favor ver o Anexo C.

Os casos seguiram um roteiro comum de análises, que inclui os seguintes aspectos:

- 1) Origem e história;
- 2) Presença geográfica ao longo do tempo (número e localização de escritórios);
- 3) Origem dos recursos e modelos de captação: evolução com o tempo e que países mais captam;
- 4) Evolução das estruturas de governança (descrição de como os fóruns de tomadas de decisões foram mudando com o tempo – Assembleia e Conselho Internacional);
- 5) Participação dos escritório do Sul na governança da instituição e participação de indivíduos do Sul nos conselhos internacionais e como diretores executivos;
- 6) Temas estratégicos e abordagem de atuação;
- 7) Posicionamento político em relação ao debate de Norte-Sul.

Cada uma destas organizações foi mapeada, analisada e considerada nesta pesquisa como “arenas de relações e poder”, ou seja, como instituições internacionais dinâmicas onde cada país, escritório ou liderança tem sua fonte de poder e influência e suas fragilidades sistêmicas e específicas, onde a diplomacia e a negociação internacional fazem parte do dia a dia da operação da organização, onde as diferenças históricas e econômicas são parte da realidade e onde as culturas políticas hegemônicas se reproduzem e são desafiadas.

Enfim, a perspectiva metodológica utilizada considerou os estudos de caso como exemplos correlatos da complexidade institucional e política de organizações internacionais, sejam estas governamentais ou da sociedade civil.

² Certamente este trabalho teria se beneficiado da literatura sobre instituições já que, como veremos nos estudos de caso, a dinâmica institucional das organizações estudadas se tornaram o campo de batalha do embate Norte-Sul. Como um desdobramento futuro deste trabalho será interessante incorporar bibliografia específica sobre instituições internacionais.

³ A decisão de focar as entrevistas somente nos representantes do mais alto escalão destas organizações, as invés dos quadros médios ou mais baixos da hierarquia institucional, teve como objetivo entender como o poder hierárquico destas lideranças, influenciaram ou não o embate Norte-Sul. Não resta dúvida que a visão deste grupo de entrevistados é bastante específica, entretanto há muito pouca literatura que traz o depoimento e visão deste grupo específico de liderança da sociedade civil global, e neste sentido a autora achou fundamental focar as entrevistas nestes representantes já que eles teriam, em tese, poder influenciar o debate Norte-Sul dentro das organizações estudadas.

Finalizamos o trabalho com uma conclusão e análise final.

Estrutura

A tese tem três capítulos:

No Capítulo I, avançaremos por uma discussão ampla sobre a emergência do debate Norte-Sul. O Capítulo propõe-se como uma imersão histórica para reconstruir as principais características e eixos estruturantes de um embate que contribuiu decisivamente para a configuração geopolítica do mundo no pós-Segunda Guerra Mundial, mas cujas causas devem ser compreendidas no marco temporal mais amplo sinalizado pelo estabelecimento de um regime colonial de vastas dimensões no século XIX da Europa sobre a África, pelas consequências da disputa hegemônica no centro do sistema mundial desencadeadas no último quartel do século XIX (com desdobramentos ao longo de várias décadas) e pela crise econômica e política de ordem civilizatória e revolucionária que atingiu a Europa durante a primeira metade do século XX, afetando, portanto, toda a dinâmica internacional da época.

O debate Norte-Sul será entendido ao mesmo tempo como o resultado do processo histórico e como o marco para inéditas reconfigurações que fizeram possível novas polaridades, novas disputas entre atores nacionais e internacionais, pactos e rebeliões no seio do regime internacional e sua progressiva e violenta transformação num regime global. A partir da segunda metade do século XX, junto com o desdobramento do conflito na Guerra Fria, os países do Sul começaram a se entender a partir de seus interesses e aspirações comuns, contribuindo para a criação de um campo novo na geopolítica mundial que disputou o sentido do desenvolvimento e outorgou ao conjunto dos países do Sul um protagonismo realmente inovador entre as décadas de 1940 e 1980, determinando assim as respostas de política por parte dos países desenvolvidos e criando as condições para a emergência de uma sociedade civil global e de organizações não governamentais incumbidas com partes específicas das relações Norte-Sul em temas chave como pobreza, direitos humanos e meio ambiente.

No Capítulo II, faremos uma discussão histórica e uma aproximação teórica detalhada sobre o conceito de sociedade civil e, em especial, sobre a emergência da sociedade civil global, analisando as características do processo, suas tensões e contradições, a partir de um

levantamento de autores que têm se debruçado nessas temáticas ao longo das últimas duas décadas. A abordagem dessas questões nos permitirá compreender a trajetória do conceito, a forma em que ele ganhou novas significações a partir das décadas de 1970 e 1980 e como a aceleração do processo de globalização colocou na pauta uma reavaliação das potencialidades do conceito de sociedade civil e da sociedade civil enquanto ator político múltiplo, num novo contexto pós-Guerra Fria que incorporou sem resolver, no entanto, as contradições do período anterior, especialmente na configuração dos novos mapas geopolíticos do poder mundial.

A delimitação histórica e conceitual que o leitor encontrará no Capítulo II é fundamental no caso do conceito de sociedade civil, um dos mais complexos e polissêmicos da ciência social e política desde seu surgimento. Como poderemos apreciar, não existe uma compreensão unificada e consensual sobre o que a sociedade civil de fato é, portanto precisamos contar com essa complexidade e diversidade para podermos pensar de forma frutífera na sociedade civil global, suas perspectivas e potencialidades, para além da mera afirmação de sua existência institucional ou de abordagens normativas que prescrevem funções e conteúdos que não necessariamente encontram eco nas dinâmicas políticas e econômicas que caracterizam o mundo contemporâneo e os debates sobre a governança global.

Contudo, não daremos tanto peso ao debate sobre sociedade civil em si, dado que existe bastante literatura a respeito. Mesmo quando o assunto é fundamental, dedicamos mais espaço e atenção ao debate sobre sociedade civil global, não apenas como uma extensão da sociedade civil, mas atendendo a suas especificidades e tentando responder aos desafios que a nova escala de emergência do fenômeno coloca para a abordagem teórica e a ação prática.

No Capítulo III, à luz das análises precedentes, será desenvolvida uma abordagem de casos, focando em três grandes organizações internacionais da sociedade civil cuja atuação é representativa do tipo de dinâmica que nos interessa explicar: ActionAid, Greenpeace e Anistia Internacional. Trata-se de organizações presentes em nível global, com complexos mecanismos de governança e participação em diversas instâncias de influência e decisão da esfera local à esfera internacional, dotadas de importantes recursos de poder (tanto financeiros quanto simbólicos e políticos) que afetam a vida de milhões de pessoas de forma direta e indireta. Analisaremos as estruturas de tomada de decisão, abordagens, presença geográfica, retóricas políticas, e principalmente sua compreensão acerca da influência do debate Norte-Sul sobre suas próprias escolhas e preferências de política ao longo do tempo.

A trajetória desenvolvida ao longo desses três Capítulos nos permitirá tecer um conjunto de análises e “conclusões”, mais como perspectivas em aberto do que como assertivas fechadas, a respeito das lógicas que subjazem à constituição e atuação das grandes OSC analisadas, como atores e influenciadores da sociedade civil global. A sequência da nossa narrativa partirá da inter-relação entre os conceitos de sociedade civil, sociedade civil global, debate Norte-Sul e a constituição de atores políticos globais que refletem, questionam e resignificam as categorias herdadas em termos de construções também em aberto, que caracterizam a complexidade da ação política correspondente à fase atual da globalização.

1. EMERGÊNCIA E CRISE DO DEBATE NORTE-SUL COMO EIXO ARTICULADOR DA GEOPOLÍTICA MUNDIAL (1945-2000)

O objetivo do presente capítulo é situar a emergência do debate Norte-Sul⁴ numa perspectiva ao mesmo tempo histórica, geográfica, econômica, política e conceitual, dando ênfase ao que estava acontecendo no mundo e suas implicações no debate Norte-Sul. Trata-se de dimensões intimamente relacionadas, cuja ponderação equilibrada nos permitirá superar o reducionismo de conceber a divisória entre o Norte e o Sul como sendo apenas uma questão de cartografia ou como um fenômeno limitado às características do intercâmbio econômico entre as nações que integram um ou outro desses espaços dentro do sistema mundial.

Buscaremos, portanto, identificar as características centrais do processo que levou, a partir da segunda metade do século XX, ao surgimento de um mundo dividido numa polaridade social e política da ordem global e das instâncias de governança internacional. Para avançarmos nesta exposição, organizamos o texto a partir de quatro momentos lógicos e inter-relacionados no devir do debate Norte-Sul.

O primeiro destes momentos constitui-se como o pano de fundo do debate Norte-Sul e inclui uma análise das transformações do regime interestatal e da economia europeia e norte-americana entre os últimos 25 anos do século XIX e os primeiros 15 do século XX. Tal época foi marcada, em termos gerais, pelo auge e pela crise do regime colonial e do imperialismo, pela consolidação de um capitalismo monopólico de feições muito distintas do capitalismo mercantil/concorrencial que vigorou durante boa parte do século XIX, por intensos processos de revolução social na Europa e pelo dramático fim da civilização burguesa do século XIX, dominada pelo Império Britânico, que teve início com a eclosão da Primeira Guerra Mundial e finalizou com a emergência de um novo poder hegemônico no mundo, os Estados Unidos, após a Segunda Guerra.

Num segundo momento, buscaremos colocar o debate Norte-Sul em seu contexto imediato. Concretamente, prestaremos atenção à nova ordem mundial que emerge no pós-Segunda Guerra, simbolizado, por um lado, pelos acordos de Bretton Woods que sentaram as bases do novo regime financeiro e comercial mundial e, por outro, pela reforma das Nações Unidas como o espaço privilegiado de governança global específico do novo arranjo

⁴ Nesta pesquisa o termo Norte-Sul é usado como sinônimo do termo centro-periferia calcado pela Teoria da Dependência. Optou-se pelo termo Norte-Sul pois é um termo usado coloquialmente com mais frequência pela próprias organizações da sociedade civil.

hegemônico. A partir dessas coordenadas, analisaremos a crescente polarização geopolítica, militar e ideológica que caracterizou a nova ordem (a “Guerra Fria”, como se convencionou de chamar) e a efetiva constituição da divisória Norte-Sul nos anos subsequentes, decorrente da significativa ampliação do regime interestatal contemporâneo promovida pelas lutas anticoloniais na Ásia e na África, intensificadas a partir da década de 1950. Serão analisadas também as tentativas do Sul de contestar a ordem econômica dominante mediante um conjunto de iniciativas e articulações que o definiram enquanto ator na arena internacional, dentre elas a constituição do Movimento de Países Não Alinhados e do G-77, o lançamento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e ainda a ambiciosa proposta de reforma do regime internacional batizada como “Nova Ordem Econômica Internacional” (NOIE) na década de 1970.

Na sequência, o terceiro e quarto momentos nos permitem abordar, respectivamente, a crise ou o enfraquecimento do debate Norte-Sul desde finais da década de 1970 devido à chamada globalização e as características de um novo pragmatismo estratégico que a partir de 1980 emerge e que requalifica o debate Norte-Sul através de blocos regionais e o fortalecimento das relações Sul-Sul. A crise do debate Norte-Sul trouxe consigo uma significativa desarticulação dos países do Sul, atingidos de cheio por diversas crises: financeira, energética, comercial e produtiva. Dada a necessidade de resolver as dramáticas consequências domésticas da crise, os países do Sul perderam força como bloco e deram prioridade a tratativas pragmáticas e individuais com os credores do Norte, permitindo a esses últimos retomar a iniciativa e impor seus próprios termos à negociação.

Finalmente, no quinto e último momento da nossa abordagem trazemos à tona alguns conceitos relevantes no marco do debate Norte-Sul, como soberania, integridade territorial, autodeterminação e dependência serão tratados nessa seção, já que estes foram e continuam sendo conceitos essenciais para os países do Sul e seu posicionamento político internacional. Encerra-se o capítulo um breve balanço, incluindo uma linha de tempo sobre o debate Norte-Sul e algumas perguntas que ficam em aberto após a análise das questões abordadas ao longo da investigação.

1.1. O pano de fundo do debate Norte-Sul: colonialismo, guerra e revolução na Europa dos séculos XIX e XX

Para se compreender adequadamente a emergência, a partir da segunda metade do século XX, do debate e da disputa entre o “Norte” e o “Sul”, é preciso visitar, embora que sumariamente, o período de aceleradas crises e transformações do regime internacional vivenciado entre os últimos 25 anos do século XIX e os primeiros 35 do século XX, especialmente no continente europeu, quando o chamado “Sul” ainda nem existia.

Trata-se de um período extremamente complexo da história daquele continente e, por sua grande influência em outras regiões, da história mundial como um todo. Portanto, traçaremos apenas suas coordenadas básicas, na medida em que os acontecimentos políticos, econômicos, sociais e até culturais mais relevantes que marcaram o plano internacional até a década de 1970 podem ser entendidos, em grande parte, como desdobramentos da era de grande turbulência iniciada e projetada historicamente pela Primeira Guerra Mundial e outros eventos que se sucederam em cadeia vertiginosa desde antes da guerra. O tabuleiro do xadrez geopolítico mundial do século XX é, de fato, um conjunto de movimentos destinados a recompor, reorientar e catalisar as tendências centrífugas desencadeadas durante o período em questão. Essa tentativa jamais se materializou, porém, cristalizou em diversas polarizações que se estabeleceram como os marcos interpretativos da ação política e dos processos econômicos durante os três quartos de século restantes.

Como alguns autores têm apontado (HOBSBAWM, 1989; POLANYI, 2001 [1944]), uma das questões mais intrigantes do explosivo século XX é o de ter sido precedido por um século inteiro de paz entre as grandes potências capitalistas e imperialistas de então, já que entre 1815 e 1914 não houve um só conflito significativo as envolvendo, exceção feita da Guerra da Crimeia (1853-1856) e da Guerra Franco-Prussiana (1870-1871), conflitos que foram resolvidos sem alterar significativamente o equilíbrio de poderes próprio da civilização do século XIX (mesmo quando a finalização desta última guerra esteve marcada pelo desafio da Comuna de Paris, um prenúncio do que viria mais tarde em matéria de revoluções e desafios ao poder estabelecido). Entretanto, foi uma “paz tensa” por debaixo da qual movimentava-se a maré do conjunto das contradições surgidas conforme o capitalismo avançava para novas formas de organização que entraram em colisão com as estruturas políticas nacionais e internacionais vigentes durante o século da Santa Aliança e do Concerto da Europa (POLANYI, 2001 [1944]). Nas palavras de Hobsbawm: “It was an era of unparalleled peace in the western world, which engendered an era of equally unparalleled world wars” (HOBSBAWM, 1989, p. 9).

O século XIX foi caracterizado por um avanço econômico, científico e tecnológico sem precedentes no sistema-mundo capitalista comandado pela Inglaterra e por outras potências europeias em disputa entre si. É o século em que triunfa o positivismo e que a ideia de progresso sem fim se firma como paradigma hegemônico permitindo aos países localizados no centro do sistema alcançar um bem-estar material cada vez maior sobre a base de um capitalismo expansionista, que deu continuidade a ampliação do mercado mundial – que surge com a circum-navegação da África, a abertura dos mercados orientais (em especial da Índia e da China) e a colonização da América (MARX & ENGELS, 2014 [1848], p. 41-44). Foi o século do “livre mercado” como instrumento de conquista econômica. Por outra parte, a expansão comercial, financeira e produtiva europeia está intimamente relacionada com a instauração de um regime colonialista em vasta escala, projetado fundamentalmente no território africano e, com modulações e feições características, na Ásia e na América Latina.

Apesar da supremacia econômica e militar dos países capitalistas industrializados ser evidente desde muito tempo atrás, foi só a partir de 1880 (e especialmente a partir da Conferência de Berlim, patrocinada por Otto von Bismark em 1884) que este poderio se traduziu na instauração de uma conquista territorial formal, tanto pela anexação de territórios, quanto por sua administração direta por parte de um poder colonial. Os principais protagonistas dessa corrida pela partição e controle do mundo foram a Inglaterra, a França, a Alemanha, a Itália, a Holanda, a Bélgica e, em menor medida, Portugal e Espanha, junto com os Estados Unidos e o Japão, fora do continente europeu.

As vítimas foram fundamentalmente a África e a Ásia do Pacífico. Embora a maior parte da Ásia continental se mantivesse formalmente independente, o certo é que a dominação colonial a que foi submetida era inegável. Por sua vez, a América Latina também se manteve como uma região independente, mas sujeita ao poder comercial e diplomático britânico e aos crescentes interesses de dominação econômico-territorial dos Estados Unidos, como ficou patente nos casos de México (1846-1848), Cuba e Porto Rico (1898). Assim, no período de 1880 a 1914, praticamente três quartos do globo estavam submetidos, em maior ou menor grau, formal ou informalmente, à órbita do poder imperialista/colonial europeu, americano e japonês (HOBSBAWM, 1989; ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010). Na seguinte figura, podemos observar a partilha do continente africano, o mais afetado pela expansão neocolonial europeia do período.

Figura 1. A partilha da África no século XIX.



Fonte: Gabriel Schäfer, 2015.

Claramente, a figura mostra que as principais potências colonialistas foram a Inglaterra, a França, a Itália e a Alemanha, mas outras também ficaram com uma parte do butim. Essas potências, junto com os Estados Unidos e o Japão, seriam as protagonistas tanto da Guerra Civil Espanhola quanto das duas grandes guerras mundiais, apontando para a conexão entre a expansão colonial, o conflito armado e as reconfigurações geopolíticas que se seguiram a cada um destes acontecimentos.

Agora, o colonialismo do qual estamos falando, embora seja em certa medida uma continuidade da aventura colonial dos séculos XV a XVIII, tem características distintas, associadas a uma fase do capitalismo industrial de forte concorrência entre as potências industriais (e não apenas entre suas empresas), no bojo da transformação para o capitalismo monopólico dominado pelos capitais financeiros. Portanto, mais que para garantir espaços para a acumulação mercantil, como no passado, o novo colonialismo baseou-se na acirrada disputa entre potências industriais pelo acesso a matérias-primas, traduzindo-se naquilo que Rosa Luxemburgo bem caracterizou como uma apropriação violenta dos meios de produção e

das forças de trabalho nos espaços colonizados⁵. Cabe lembrar, a respeito, que a colonização da África e da Ásia geraram constantes rebeliões e levantes que tiveram de ser violentamente reprimidos (LUXEMBURGO, 1951, p. 371), mas que permaneceram na memória destes povos e contribuíram para forjar os anseios de independência que se concretizaram algumas décadas depois, a exemplo da Rebelião Taiping na China (1851-1864) e das múltiplas rebeliões e processos de desobediência que levaram à independência da Índia em 1947, aceleradas a partir da primeira guerra mundial.

Por outra parte, como bem tem colocado Hobsbawm, uma das consequências mais dramáticas desta partição do mundo entre um punhado de Estados coloniais foi a espetacular construção política de uma divisão do mundo entre os “fortes” e os “fracos”, entre os “avançados” e os “atrasados”, que teve lugar a partir daí. Essa divisória estabeleceu-se e firmou-se mediante a própria empresa colonial, justificando assim a missão “civilizatória” dos povos conquistadores. Portanto, a criação pela primeira vez de uma lógica economia global veio acompanhada do estabelecimento de divisão profunda no âmbito tanto econômico, quanto político e social, que não existia de forma tão marcante em períodos anteriores e que não parou de se aprofundar desde então. Neste sentido, como enfatiza Hobsbawm:

No século XIX, a diferença entre os países ocidentais, base da revolução econômica que transformava o mundo, e do resto aumentou, inicialmente devagar, e depois com velocidade crescente. Em 1880 [...] a renda *per capita* no mundo desenvolvido era quase duas vezes a do “Terceiro Mundo”, em 1913 era mais de três vezes maior, e a diferença crescia. Em 1950 (para tornar o processo mais dramático) a diferença era entre 1 e 5, em 1970, entre 1 e 7. Além do mais, a diferença entre o “Terceiro Mundo” e as partes mais desenvolvidas do mundo “desenvolvido”, i.e., os países desenvolvidos, começou antes e cresceu de forma ainda mais drástica. (HOBSBAWM, 1989, p. 15, tradução nossa).⁶

Constata-se a partir daquele momento a separação do mundo político e econômico em dois grandes blocos, reforçada pelo esmagador domínio militar que o reduzido grupo de potências coloniais ganhou graças à industrialização da guerra na segunda metade do século

⁵ Tanto Luxemburgo quanto Marx apontaram em seus trabalhos a importância da violência como forma de apropriação “primitiva”. Mas veja-se que, no caso de Luxemburgo, suas análises sobre a luta do capitalismo contra a “economia natural” nos espaços não capitalistas tinham como pano de fundo, especificamente, o colonialismo do qual estamos falando.

⁶ O texto em língua estrangeira é: “In the nineteenth century the gap between the western countries, base of the economic revolution which was transforming the world, and the rest widened, at first slowly, later with increasing rapidity. By 1880 [...] the *per capita* income in the developed world was about double that in the 'Third World', by 1913 it was to be over three times as high, and widening. By 1950 (to dramatize the process) the difference was between 1 and 5, by 1970 between 1 and 7. Moreover, the gap between the 'Third World' and the really developed parts of the 'developed' world, i.e. the industrialized countries, began earlier and widened even more dramatically”.

XIX. Essa divisão do mundo teve também outra marca relevante para entender as dinâmicas posteriores entre o “Norte” e o “Sul”: apesar das diferenças entre os países europeus em disputa, estes tinham uma história comum e se uniam, a despeito de suas disputas, no tocante à inevitabilidade da empresa colonial pelo fato de serem os portadores do “progresso” capitalista. No entanto, o conjunto de países submetidos à dominação direta ou indireta daquelas potências, tinham pouco ou nenhum vínculo entre si, a não ser sua situação de dependência ou submissão colonial e alguns laços regionais e culturais. Que teriam em comum, no início do século XIX, países como Brasil, Nicarágua, China, Egito, Senegal e Marrocos? Contudo, cabe observar que a Europa também não era uma entidade homogênea, existindo um “centro” e uma “periferia” dentro do próprio continente, o que já perfilava a emergência das disputas que caracterizariam boa parte do século XX entre estes diferentes blocos de nações.

A eclosão da Primeira Guerra Mundial foi o resultado de um processo e não uma súbita manifestação de conflito. Mesmo quando a maior parte de seus protagonistas foi tomada de surpresa quando do início dos combates, o certo do caso é que foi uma guerra anunciada e preparada ao longo de três ou quatro décadas de disputas entre potências. Foge ao nosso objetivo analisar as causas, fases e consequências do conflito num sentido amplo, bastando reter o essencial para a nossa pesquisa: ele significou o início do fim do regime colonial existente, fez o capitalismo passar definitivamente para uma nova fase de organização e refez por completo o mapa da geopolítica europeia e global. A guerra esteve precedida por crises econômicas de profundo alcance e por intensos processos revolucionários em que o operariado europeu colocou-se o objetivo de destruir o capitalismo. Assim, a Primeira Guerra foi tanto o resultado das disputas imperialistas quanto da necessidade destes Impérios de acabar com a ameaça revolucionária antes de serem destruídos por ela. Acirrando as contradições, a Revolução de Outubro de 1917 abriu uma nova frente revolucionária no país que menos se esperava, a Rússia czarista, que era em si mesma uma potência perigosa, mais ainda se controlada por um poder popular. Como retrata Hobsbawm (1995):

Por que, então, a Primeira Guerra Mundial foi iniciada pelas potências dos dois lados como um jogo de soma zero, i.e., uma guerra que só poderia ser totalmente ganha ou totalmente perdida? A razão foi que essa guerra, diferente de guerras anteriores, que costumavam ser iniciadas por objetivos limitados e determinados, ocorreu com fins ilimitados. Na Era dos Impérios, política e economia se fundiram. A rivalidade política internacional foi modelada em crescimento econômico e competição, mas a característica principal disso foi precisamente que não tinha limite. As “fronteiras naturais” de Standard Oil, do Deutsche Bank ou da De Beers

Diamond Corporation estavam no fim do universo, ou nos limites de sua capacidade de expansão. (HOBSBAWM, 1995, p. 30, tradução nossa)⁷

A citação anterior enfatiza um aspecto relevante da Primeira Guerra Mundial: sua estreita vinculação com a fase do capitalismo monopolista cuja natureza o compelia a garantir o acesso total e centralizado às fontes de matéria prima para grandes empresas expansionistas associadas ao poder estatal-imperial. Essa foi a causa estrutural do próprio regime colonial e foi, ao mesmo tempo, o que o levou à falência, na medida em que, paradoxalmente, o regime político-institucional existente já não correspondia às necessidades de expansão econômica. A existência simultânea de quatro ou cinco grandes impérios numa mesma região geográfica, disputando pelo controle do restante do globo, entrou em colapso com as necessidades da expansão capitalista na era das grandes empresas levantadas pelo capital financeiro. Sistemicamente, a concentração do poder econômico só seria viável mediante a concentração do poder estatal numa única unidade ou em poucas unidades concorrentes, em vez da plethora de poderes da época.

O enfraquecimento ou desmembramento dos Impérios Britânico, Austro-Húngaro, Otomano e Russo teria consequências duradouras. No primeiro caso, a hegemonia britânica entrou em sua fase de declínio e, mesmo de forma imperceptível, teve início o processo de substituição do *hegemon* global que concluiria três décadas mais tarde; no segundo caso, a queda de Áustria-Hungria também esteve associada à derrota do Império Alemão (o principal perdedor do conflito em todos os sentidos) e à fragmentação territorial que daria nascimento a várias nações onde, posteriormente, se espalharia a revolução, em maior ou menor grau, sob a influência soviética. A queda do Império Russo, por sua vez, está conectada com a emergência da primeira nação socialista do mundo que, pouco tempo depois, se consolidaria como a segunda superpotência, agregando uma vasta área de influência na Europa e outras partes do globo. A queda do Império Otomano, o mais antigo dos quatro, fragmentou a região do Oriente Médio e fortaleceu temporariamente os interesses britânicos na região e, em longo prazo, os interesses de novas forças hegemônicas globais. Em geral, a divisão territorial que se seguiu à Primeira Guerra Mundial buscou isolar a Alemanha e criar estados-nação sobre a base de critérios étnico-linguísticos nas zonas antigamente dominadas pelos Impérios

⁷ O texto em língua estrangeira é: “Why, then, was the First World War waged by the leading powers on both sides as a zero-sum game, i.e. as a war which could only be totally won or totally lost? The reason was that this war, unlike earlier wars, which were typically waged for limited and specifiable objects, was waged for unlimited ends. In the Age of Empire, politics and economics had fused. International political rivalry was modeled on economic growth and competition, but the characteristic feature of this was precisely that it had no limit. The “natural frontiers” of Standard Oil, the Deutsche Bank or the De Beers Diamond Corporation were at the end of the universe, or rather at the limits of their capacity to expand.”

decadentes, o que, em longo prazo, trouxe consequências desastrosas, tanto em relação à Alemanha, quanto em relação às nações criadas ao calor dos acontecimentos (HOBSBAWM, 1995). O mais relevante, entretanto, é que a nova realidade geopolítica significou um reagrupamento de forças e adversários que, nas décadas seguintes, continuariam a guerra por meios tanto econômicos quanto diplomáticos e militares, acirrando a tensão que levaria ao fim do regime colonial como um todo e à emergência de uma nova ordem global, a partir de 1944. Em especial, a derrota imposta à Alemanha, como se sabe, foi fator de desestabilização nos anos subsequentes, conforme a nação recuperava seu poder industrial e militar e novos atores políticos ganhavam espaço e passavam a controlar os destinos germânicos.

Ademais da Revolução Russa de 1917, outros acontecimentos da época merecem destaque. Em primeiro lugar, claro, a Conferência de Paris e o Tratado de Versalhes (1919) que, fora os termos da rendição alemã, também determinaram a formação da Liga das Nações como o principal fórum internacional e “guardião” dos acordos alcançados em Paris. É importante ressaltar que este fórum, evidentemente, ficou controlado pelas potências vencedoras, mas ele abriu passo para que países como Brasil, Nicarágua, China, Honduras, Libéria e a recém-fundada Checoslováquia, dentre outros, formassem parte da nova instituição internacional (LOC, 2015) e criou desta forma as bases de um multilateralismo que seria reforçado algumas décadas adiante, quando da formação da Organização das Nações Unidas (ONU). A Liga das Nações, de fato, foi o antecessor imediato da ONU, operando entre 1919 e a formação do novo organismo, embora fosse evidente seu fracasso como mecanismo para a sustentação da paz.

As décadas que se seguiram à Primeira Guerra Mundial não significaram, nem minimamente, um retorno à “*Belle Époque*”, como ficou conhecido o período imediatamente anterior à eclosão do conflito e que simbolizou o auge da civilização burguesa do século XIX. Pelo contrário, verificamos uma escalada de conflitos que levaria ao surto revolucionário de 1917-1918 em grande parte da Europa, à Guerra Civil Russa (1918-1921) e à proclamação da União Soviética (1922), à Grande Depressão (1929), à consolidação de forças políticas conservadoras e radicais em diversas partes de Europa, simbolizada pela tomada do poder por parte do fascismo italiano (1922) e pelo nacional-socialismo alemão (1933), à Guerra Civil Espanhola (1936-1939) e, finalmente, à maior conflagração bélica de toda a história, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Como resultado disto tudo, a Europa da primeira metade do século XX foi o palco de todas as formas possíveis de violência, extermínio e autoritarismo imagináveis, criando caos

social e ruína econômica ostensiva (até certo ponto, foi como trasladar a seu próprio território as atrocidades e contradições de seu regime colonial). Quando da finalização da Segunda Guerra Mundial, a economia europeia era pouco mais do que uma imensa montanha de entulho. A partição territorial que se seguiu ao conflito, em certa medida, não teria sido possível sem um conflito de tamanha magnitude, que polarizou as visões e cristalizou as mentes: a “cortina de ferro” (*iron curtain*), idealizada por Churchill em discurso de 1946, não expressou apenas uma metáfora para sinalizar diferenças ideológicas entre as nações rivais, mas uma determinação política para, de fato, cindir os territórios sob a influência do chamado “mundo livre” e da “esfera soviética”; foi uma narrativa da divisão entre o “bem” e o “mal” que perdurou durante várias gerações e que, ao mesmo tempo, buscava mascarar a crua realidade europeia resultante do conflito. Neste sentido:

A sociedade europeia nunca estivera tão dividida. As divisas econômicas e sociais eram profundas, separando a Europa em sociedades industriais e sociedades agrárias, em sociedades principalmente rurais ou urbanas, em sociedades com ou sem analfabetismo geral, sociedades com alta imigração ou emigração, países com provisões sociais elaboradas e países sem seguranças sociais semelhantes, impérios coloniais e meros estados-nação, países com centros culturais internacionais como capital e países provincianos, regiões globalmente interligadas e aquelas que eram inteiramente isoladas. Além disso, as separações políticas também eram profundas e tinham consequências enormes para a sociedade europeia: fortes divisões internas entre democracias, que pareciam ter sido determinadas como uma forma principal de governo na Europa após a Primeira Guerra Mundial, mas que estavam sendo forçadas a retroceder seguindo a transição italiana para o fascismo em 1922, até que só uma pequena minoria de aproximadamente um a cada seis europeus vivia em uma democracia no início da década de 1940; regimes autoritários de direita e ditaduras ganhavam peso com seus programas extremistas e já eram preponderantes na Europa na década de 1930; finalmente, a URSS como o único país comunista na Europa, que ainda era muito isolada de seus vizinhos europeus na época e também se isolou do resto do mundo (KAELBLE, 2014, tradução nossa).⁸

Como é de se esperar, o conflito trouxe consigo a drástica erosão do poder colonial europeu, tanto econômico quanto militar, o que favoreceu a ascensão das lutas anticoloniais

⁸ O texto em língua estrangeira é: “Never before had European society been so deeply divided. Both the economic and social cleavages ran deep, splitting Europe into industrial societies and agrarian societies, into overwhelmingly rural or urban societies, into societies with and without widespread illiteracy, societies with high immigration or emigration, countries with elaborate social provisions and countries without similar social safeguards, into colonial empires and mere nation states, countries with international cultural centres as their capital and countries that were culturally provincial, globally interwoven regions and those that were completely isolated. Moreover, the political trenches also ran deep and had far-reaching consequences for European society: deep internal divisions between democracies, which seemed to have asserted themselves as a prevalent form of government in Europe after the First World War but were successively forced back following Italy’s transition to Fascism in 1922, until eventually only a small minority of around one in every six Europeans was living in a democracy by the early 1940s; right wing authoritarian regimes and dictatorships were increasingly gaining a foothold with their extremist programs and had already become preponderant in Europe by the 1930s; finally, the USSR as the only Communist country in Europe, which was still widely isolated from its European neighbors at the time and also isolated itself from the rest of the world.”

em seus antigos domínios e sinalizou assim o declínio da Europa como centro dinâmico do capitalismo global, papel que foi tomado pelos Estados Unidos, como ficou evidente por sua participação durante a Guerra e pelo resultado das Conferências de Bretton Woods (1944), que sentaram as bases da nova dominação americana e também contribuíram para o isolamento da União Soviética da nova partilha de poder promovida pelos Estados Unidos (DELGADO, 2009). É preciso lembrar também que, em 1945, tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética e a China, que mais tarde passariam a integrar o Conselho de Segurança da ONU, sustentavam um discurso anticolonial, enfraquecendo assim a posição de países como França e Inglaterra e os outros Estados coloniais. A nova “*pax americana*”, da mesma forma que a “*revolução proletária*” (pelo menos no tocante à retórica dos líderes), abriu uma brecha para a revogação do colonialismo como forma de dominação econômica e política.

A fundação da Organização das Nações Unidas em 1945 foi o reflexo de todas estas contradições e serviria de palco para a emergência, no plano da multilateralidade, de um novo antagonismo: o Norte *versus* o Sul, os países ricos *versus* os países pobres, os países coloniais *versus* as novas repúblicas independentes que passaram a integrar o sistema interestatal contemporâneo como corolário do processo de descolonização que teria lugar a partir daquele ano.

O resultado de quase um século de colonialismo, guerras, lutas por independência e revolução era um mundo dividido, polarizado e dramaticamente desigual, não apenas entre países centrais e periféricos, mas dentro dos mesmos países centrais. Segundo Polanyi (2001 [1944]), todo o edifício da civilização europeia do século XIX, desde suas instituições políticas até seus fundamentos econômicos, tinha colapsado naquele período. Portanto, a época que estava se iniciando confirmaria a transição para uma nova ordem, cuja hegemonia seria disputada por duas grandes potências, em cuja órbita se alinhariam muitos países. Como veremos, isso definiu o campo para posturas independentes que dariam nascimento ao “terceiro mundo”, o conjunto de nações do “Sul” que viriam ocupar um lugar central no debate internacional emergente.

A situação criada pela Primeira Guerra Mundial, como vimos, criou um cenário de instabilidade e conflito incessante. Potências como a Alemanha na Europa e o Japão no Oriente, e até outras como a Itália, que esteve no bloco vencedor, foram determinantes para manter *in crescendo* as hostilidades. Na Alemanha, por exemplo, todas as forças políticas (desde os comunistas até os nacional-socialistas) consideravam o Tratado de Versalhes injusto

e humilhante, facilitando a emergência de um nacionalismo agressivo que foi fator crucial para detonar a Guerra em 1939. Assim, a invasão japonesa da Manchúria (1931), da União Soviética e da Mongólia (1938), a invasão italiana da Etiópia (1935), a intervenção italiana e alemã na contenda espanhola (1936-39), a invasão e ocupação alemã da Áustria (1938) e da Checoslováquia (1939) assim como a ocupação italiana da Albânia (1939), pavimentaram o caminho para a Segunda Guerra Mundial, diante da impossibilidade (ou desinteresse) da Liga das Nações em intervir efetivamente para impedir estas agressões unilaterais (em grande medida pela negativa americana de integrar o organismo).

No conjunto da obra, coube à Alemanha grande parte da responsabilidade, especialmente ao ter declarado a guerra tanto aos Estados Unidos quanto à União Soviética; sem dúvida, este movimento tático (que pesou muito na derrota final da Alemanha nazista) teria consequências duradouras na consolidação destes dois países como as principais potências político-militares quando da finalização do conflito (embora em cada caso por motivos diferentes).⁹ Cabe lembrar que, como pano de fundo, operava-se uma complexa transição hegemônica no bojo de um ciclo sistêmico de acumulação que chegava ao fim e outro que emergia de suas cinzas.

Não podemos deixar de abordar, antes de finalizar essa seção, uma questão da maior relevância para a evolução do pensamento econômico e político no mundo pós-segunda guerra. Referimo-nos ao duplo movimento de fortalecimento do paradigma keynesiano como marco conceitual hegemônico e à emergência da noção de “desenvolvimento” econômico dos países do Sul, uma noção que ainda não existia, pelo menos no sentido que hoje lhe atribuímos. Embora sejam surgimentos independentes, na prática se reforçaram mutuamente e criariam as condições para a sustentação de um conjunto de políticas e demandas de política tanto nos países centrais quanto nos periféricos a partir da década de 1940.

A ascensão do keynesianismo ao lugar de *mainstream* econômico veio de mãos dadas com o desmoronamento da civilização do século XIX simbolizada, como bem o descreveu Polanyi (2001 [1944]), por quatro instituições entrelaçadas: o sistema de equilíbrio de poder europeu, o padrão-ouro, o mercado autorregulável e o Estado liberal. A falência dessas

⁹ Os Estados Unidos vinham, desde o século XIX, numa carreira ascendente nos planos econômico e militar; sua participação na guerra teve impactos bem menores quando comparados com as outras potências aliadas e seu apogeu econômico era incontestável, mais ainda para os países europeus, quase todos em ruínas. De seu lado, a União Soviética foi o país que mais investiu no esforço militar contra a Alemanha (da qual foi aliada até 1941), devido em parte à debilidade britânica na porção final do conflito e em parte à ocupação francesa pelas tropas germânicas. O papel do Exército Vermelho dos Trabalhadores e Camponeses (ou simplesmente o Exército Vermelho) na derrota alemã é de sobra conhecido e selou-se com quase sete milhões de vidas perdidas, outorgando à URSS uma autoridade indiscutível no acerto das contas e no estabelecimento da nova ordem mundial.

instituições demonstrou claramente os limites do pensamento econômico liberal e de um regime internacional comandado pelo grande capital financeiro, queda que foi confirmada quando, em 1933 (na sequência do *crash* da Bolsa nova-iorquina de 1929), os Estados Unidos abandonaram definitivamente o padrão ouro e “the last vestige of the traditional world economy vanished” (POLANYI, 2001 [1944], p. 27).

Assim, a partir de 1930, as ideias de John Maynard Keynes começaram ganhar maior visibilidade até se converterem na principal crítica ao liberalismo, embora ainda dentro do *establishment* econômico (afinal, ele fora formado no marco do marginalismo marshalliano e sua obra pode ser lida como uma tentativa de explicar as falhas desta abordagem econômica). Sem exagero, suas ideias contribuíram para salvar o capitalismo de si mesmo (PRESSMAN, 2006). Apesar de algumas das principais ideias de Keynes já terem sido antecipadas por economistas como Gunnar Myrdal e Michal Kalecki, sua obra ofereceu aos economistas soluções concretas para os dramáticos problemas do capitalismo a partir das décadas de 1920-1930. Sua importância como pensador é demonstrada, dentre outros exemplos, pelo fato de ele ter sido delegado das missões britânicas que negociaram a paz tanto em 1919 quanto em 1944, o que sinaliza sua preeminência no quadro de economistas enviados para representar os interesses da Coroa.

Embora seja preciso observar a existência de três fases no desenvolvimento do pensamento de Keynes,¹⁰ em termos gerais, pode se dizer que as teses keynesianas sobre o emprego e sobre o ciclo econômico derrubaram os preceitos da ortodoxia marginalista. As políticas por ele idealizadas conduziram a um novo relacionamento, de intervenção, entre o Estado e o conjunto das atividades econômicas de um país. Em 1930, publicou o *Treatise on Money*, em que, partindo da análise da moeda e do nível de preços, preparou as bases da análise do nível geral da produção. Poucos anos depois, ampliaria suas argumentações no que é considerada sua obra principal, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936), que contestou o conjunto de dogmas sobre os quais repousava o marginalismo, mostrando a inexistência do princípio do equilíbrio automático na economia capitalista.

Para Keynes, a cada momento, o nível de emprego numa economia capitalista depende da demanda efetiva, quer dizer, da proporção da renda que é gasta em consumo e investimento. Complementarmente, considera que o fator responsável pela alteração do volume de emprego é a procura da mão de obra (e não sua oferta, como pensavam os neoclássicos). Portanto, o desemprego seria resultado de uma demanda insuficiente de bens e

¹⁰ A fase anterior e posterior à Primeira Guerra Mundial, a fase do *New Deal* e a fase do pós-Segunda Guerra.

serviços, podendo ser resolvido apenas por meio de investimentos por parte do Estado, que são o verdadeiro fator dinâmico de uma economia, capaz de assegurar o pleno emprego e influenciar a demanda. Para Keynes, a economia pode encontrar seu nível de equilíbrio com uma alta taxa de desemprego, e assim permanecer, a menos que o governo intervenha com uma política adequada de investimentos e incentivos que sustentem a demanda efetiva, mantendo altos níveis de renda e emprego, de modo que, a cada elevação da renda, o consumo e o investimento também cresçam.

A questão essencial é que, para isso, é preciso dotar o Estado de instrumentos de política econômica que permitam regular a taxa de juros, mantendo-a abaixo da “eficiência marginal do capital” (a expectativa de lucros) para desestimular o entesouramento e favorecer o investimento, incrementar o consumo por meio da expansão dos gastos públicos e expandir os investimentos por meio de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos. Todas estas ideias, como se vê, vão à contramão do pensamento liberal, mas foram questões chave para a superação das contradições macroeconômicas que levaram à falência da economia neoclássica. Embora já na década de 1930 estas ideias ganharam visibilidade (dando sustentação teórica ao *New Deal* do governo Roosevelt), foi apenas depois de 1944 que objetivos como o pleno emprego e a expansão de gastos públicos mediante uma política de déficits fiscais em vez de equilíbrio orçamentário, permitiram uma expansão econômica sem precedentes nos países capitalistas, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, permanecendo como a abordagem dominante até inícios da década de 1970.

A valorização do keynesiano nos países capitalistas centrais para explicar as causas da crise e promover soluções de condições de superação da mesma nestas economias não serviu para pautar estes mesmos países na interpretação e preocupação em relação às causas da situação de pobreza e subdesenvolvimento das colônias ou dos países mais “atrasados” do ponto de vista da civilização industrial (na época, o tema era abordado apenas pela teoria do imperialismo, de inspiração marxista). É importante, entretanto, sublinhar que o keynesianismo foi importante para legitimar as aspirações dos próprios países colonizados e ainda daqueles em situação econômica desvantajosa (mesmo quando repúblicas formais) de promover o desenvolvimento de suas economias e elevação do padrão de vida da população local segundo os moldes dos países industrializados, utilizando assim os mesmos instrumentos de estímulo promovido pelos Estados. A expansão vertiginosa da economia capitalista do século XIX, a despeito de sua crise abismal da primeira metade do século XX, tinha gerado um abismo entre os países centrais e os países periféricos, estivessem estes

últimos em situação colonial ou não. Se até o século XIX a diferença entre os países europeus e o restante do mundo não era tão gritante no tocante à distribuição da renda, o surto industrial do século XIX alterou completamente o quadro.

Na conjunção de guerras, crises e desastres econômicos internacionais, revolução, independentismo, nacionalismo, novos paradigmas econômicos e multilateralismo incipiente, a teoria do desenvolvimento viria se instalar com força e o reclamo dos países em situação de dependência teve, por primeira vez na história, uma abordagem especificamente vinculada à legitimação das necessidades e aspirações destas economias, cuja compreensão deixou de ser uma atribuição exclusiva dos países do Norte e passou a ser disputada também pelos países do Sul. As disputas entre visões do desenvolvimento opostas foram resumidas pelos paradigmas da teoria da modernização (elaborada por pensadores do Norte, como W.W. Rostow) e da teoria da dependência (elaborada por pensadores do Sul, como R. Prebisch e C. Furtado). Devemos destacar que o desenvolvimento como conceito foi chave para a organização da hegemonia estadunidense e que, juntamente com o de autodeterminação, constituiu o principal fundamento ideológico da ação sistêmica norte-americana a partir da década de 1950 (MARTINS, 2011). Sem a intenção de simplificar o debate, mas para visibilizar suas características básicas, o Quadro 1 resume as diferenças entre a teoria da modernização e a teoria da dependência:

Quadro 1. Teoria da modernização e teoria da dependência.

	Teoria da modernização	Teoria da dependência
Objeto de pesquisa	Sociedade em desenvolvimento considerada de forma individual.	Relações entre Norte e Sul
Principais conceitos	Tradição-modernidade, atraso.	Dependência, exploração, subdesenvolvimento.
Razões para um país ser menos desenvolvido	Fatores internos (baixa produtividade).	Fundamentalmente fatores externos (exploração, colonialismo).
Recomendações de política	Cooperação com o Norte, integração no mercado mundial, adoção de instituições e valores “modernos”.	Cooperação com outros países subdesenvolvidos (autossuficiência coletiva), desvinculação do Norte e do mercado mundial para priorizar uma estratégia de desenvolvimento autocentrada.

Fonte: Krüger, 2004. Tradução livre.

De maneira muito resumida, o paradigma da modernização parte da afirmação de que há uma transição da tradição para a modernidade como um processo universal e linear, segundo o qual os países em desenvolvimento de hoje se movem na direção em que o fizeram os países industrializados no passado. Assim, sociedades consideradas atrasadas devem adquirir características que seriam comuns àqueles países de maior desenvolvimento. Claramente, os países europeus, sobretudo a Inglaterra, assim como os Estados Unidos, são tomados como os centros da modernidade, inovação, industrialização, empreendedorismo dinâmico, melhora racionalidade e liberdade. Em contraste, os países da África, Ásia e América Latina são definidos pela prevalência de instituições tradicionais, formas subdesenvolvidas de divisão do trabalho, pouca utilização de seus recursos próprios, superpopulação, estruturas pré-democráticas e pela persistência de ritos, rituais e costumes primitivos. A teoria da modernização ignora abertamente a questão dos impactos da relação Norte-Sul para a trajetória do desenvolvimento deste conjunto de países (KRÜGER, 2004; MARTINS, 2011).

Por sua parte, a teoria da dependência, que teve suas formulações iniciais no imediato pós-Segunda Guerra, seria desenvolvida por pensadores latino-americanos influenciados pela teoria do imperialismo, que encontraram espaço fértil na Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), estabelecida em 1948. De forma contrária à teoria da modernização, que reduz a análise às economias nacionais individuais, a teoria da dependência focou nas relações Norte-Sul argumentando que a situação de subdesenvolvimento de determinados países não pode ser analisada fora do contexto histórico das intervenções econômico-políticas que têm estruturado tal situação, sendo por sua vez afetadas por determinantes internos de cada formação social. A tese central da teoria da dependência é que a opressão e a exploração do Sul pelo Norte contribuíram de forma decisiva para o subdesenvolvimento do primeiro. As formas e mecanismos dessa exploração são analisados tanto no âmbito dos termos do comércio internacional quanto na exploração de recursos naturais por parte das companhias multinacionais e, inclusive, do ponto de vista da crescente dívida externa que pesa sobre os países do Sul como resultado das trocas desiguais e da espoliação de recursos. A industrialização é vista como o melhor caminho para superar essa situação e há uma clara identificação da necessidade de se agir coletivamente (entre os países do Sul) para alcançar o reconhecimento de suas demandas no plano internacional (KRÜGER, 2004; MARTINS, 2011). A teoria da dependência sentou as bases do que seria, poucos anos depois, o bloco de países do Sul como ator econômico, embasando suas demandas e possibilitando um marco

conceitual comum para expressá-las. O pós-colonialismo e a demanda por autonomia e fim da dependência marcam esta nova fase.

1.2. O debate Norte-Sul e seu contexto

A seguir, serão desenvolvidas algumas questões chave para se interpretar adequadamente a emergência do debate Norte-Sul, em especial durante o período que se seguiu à finalização da Segunda Guerra.

1.2.1. A nova ordem mundial emergente (1944-1947): de Bretton Woods à criação da Organização das Nações Unidas (ONU)

A finalização da Segunda Guerra Mundial permitiu perceber com clareza os contornos da nova ordem resultante de quase quatro décadas de deflagração universal. Os Acordos de Bretton Woods¹¹ selaram a ascensão dos Estados Unidos ao pedestal do qual a Inglaterra caíra estrepitosamente, posição garantida pelo controle americano sobre os novos instrumentos financeiros e comerciais instituídos durante as conferências de 1944 (celebradas ainda em meio aos combates).¹² Como se sabe, os Estados Unidos, inicialmente, trabalharam em conjunto com a União Soviética na perspectiva da construção da ordem pós-guerra, porém, em pouco tempo as relações entre ambas as nações se deterioraram, abrindo passo para uma polarização cada vez maior, o que teria efeitos significativos para o mundo inteiro, tanto no

¹¹ Os Acordos de Bretton Woods representam a maturação de um processo de negociação entre as grandes potências que vinha se desenvolvendo desde o *crash* de 1929, como demonstra o fato que de já em 1931 teve lugar a Conferência Econômica Mundial, em Londres, durante a qual foram formuladas ideias visando o estabelecimento de organizações multilaterais que evitassem os efeitos deletérios das crises sistêmicas, ideias que estariam na base do pensamento keynesiano que se estabeleceu a partir de 1944 como a base da política econômica dos países capitalistas centrais (RAFFER & SINGER, 2001, p. 1).

¹² Embora os Acordos de Bretton Woods representassem o equilíbrio de forças das equipes negociadoras (americana e britânica), é fato que os Estados Unidos conseguiram vitórias relevantes, como a não entrada em vigor de uma divisa internacional (o “bancor”), como queriam Keynes e seus assessores. Tal fato possibilitou ao dólar americano passar a ocupar lugar central no sistema financeiro global, algo que até então não tinha alcançado, conferindo aos Estados Unidos um poder efetivo sobre a liquidez global que nenhuma potência antes dele obteve na mesma proporção. A partir de 1970 esse poder seria incontestável, com a ruptura do sistema de paridade dólar-ouro.

plano econômico-financeiro-comercial, quanto no plano político e militar (DELGADO, 2009).

Contudo, ainda em 1944, durante as negociações conduzidas pelos Estados Unidos e pela Inglaterra após Bretton Woods, as principais potências trabalhavam na perspectiva de viabilizar um sistema internacional com participação de todas elas, no qual uma organização de segurança coletiva teria um lugar central para garantir os termos do armistício. Assim, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a União Soviética e a China foram os principais países a participar da Conferência de Dumbarton Oaks (Washington, 1944) que delineou a proposta para a criação da ONU.¹³

Segundo os termos das negociações, o novo organismo contaria com uma Assembleia Geral, constituída por todas as nações independentes do mundo; com um Conselho de Segurança integrado por cinco membros permanentes e seis temporários¹⁴, com um Conselho Econômico e Social e, finalmente, com uma Corte Internacional de Justiça e uma Secretaria. As negociações de Dumbarton Oaks deixaram pendente a questão sobre o procedimento de votação no Conselho de Segurança, aspecto que terminaria de ser equacionado durante a Conferência de Ialta, em fevereiro de 1945, quando Churchill, Roosevelt e Stalin declararam que:

Concordamos em estabelecer o mais rápido possível com nossos Aliados uma organização internacional geral para manter paz e segurança. Estamos de acordo com a proposta de que uma Conferência das Nações Unidas deve se reunir em São Francisco nos Estados Unidos em 25 de abril de 1945 para preparar a cartilha da organização, de acordo com o proposto em conversas formais em Dumbarton Oaks (ONU, 2015b, tradução nossa).¹⁵

A ONU foi formalmente instituída em outubro de 1945, poucos meses depois da Conferência de São Francisco, da qual participaram 51 estados. A maior parte deles havia

¹³ A Conferência de Dumbarton Oaks esteve precedida por reuniões entre estas quatro nações, ocorridas entre outubro e dezembro de 1943 em Moscou e Teerã, respectivamente (ONU, 2015a). Em 1941, a Carta do Atlântico, assinada por Winston Churchill e Franklin D. Roosevelt, mencionou pela primeira vez o termo “Nações Unidas”, prefigurando o nome que finalmente seria dado à entidade (ONU, 2015c).

¹⁴ Os cinco membros permanentes indicados foram os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a União Soviética, a China e a França, esta última incorporada posteriormente, devido a que estava sob ocupação alemã durante a Conferência de Dumbarton Oaks.

¹⁵ O texto em língua estrangeira é: “We are resolved, upon the earliest possible establishment with our Allies of a general international organization to maintain peace and security. We have agreed that a Conference of United Nations should be called to meet at San Francisco in the United States on the 25th April, 1945, to prepare the charter of such an organization, along the lines proposed in the formal conversations of Dumbarton Oaks.”

declarado a guerra à Alemanha e ao Japão e tinha assinado a Carta das Nações Unidas, de 1942.

Quadro 2. Países fundadores da Organização das Nações Unidas (1945).

Continentes	Países	Total
Europa	Reino da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Bélgica, Checoslováquia, Grécia, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Polônia, Iugoslávia, França, União de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Bielorrússia, Ucrânia, Dinamarca	14
Ásia	China, Índia, Filipinas, Iraque, Irã, Síria, Turquia, Arábia Saudita, Líbano	10
África	União Sul-africana, Libéria, Egito, Etiópia	4
América	Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Haiti, República Dominicana, México, Colômbia, Paraguai, Chile, Uruguai, Bolívia, Equador, Peru, Venezuela	21
Oceania	Austrália, Nova Zelândia	2

Fonte: da autora, com base em dados de ONU, 2015d e ONU, 2015e.

Como mostra o Quadro 2, a fundação das Nações Unidas teve uma expressiva participação da América Latina e do Caribe e praticamente nenhuma da África e da Oceania, refletindo a situação colonial imperante, mas que estava prestes a desmanchar no ar, como veremos mais adiante. Por sua vez, a Europa teve uma participação relevante, com a notória exclusão dos países do Eixo (Alemanha e Itália). O Japão esteve ausente na Ásia e a China passou a integrar um dos órgãos mais exclusivos da nova organização, o Conselho de Segurança (o coração estratégico militar do novo poder global). A ampliação do número de países membros da ONU e a institucionalidade específica desta nova organização supranacional contribuíram para a criação de espaços de articulação política que possibilitaram, pela primeira vez na história, que os países pequenos e dependentes influíssem em alguma medida na tomada de decisões. Este fato seria de enorme relevância geopolítica, como teremos ocasião de analisar em breve.

Antes de continuar a exposição sobre as consequências da criação da ONU na política internacional, é importante frisar a forma em que o mundo foi partilhado após a finalização da Segunda Guerra. Em especial, merece destaque o conjunto de conferências que tiveram lugar em Teerã (1943), Moscou (1944), Ialta (1945) e Potsdam (1945), envolvendo as principais

potências aliadas, durante as quais foram negociadas a paz e os termos da divisão do território europeu em áreas de influência (especialmente no tocante à Alemanha). Estas conferências são, portanto, momentos chave para entender a trajetória das disputas que desembocariam na Guerra Fria.

De fato, a partição da Alemanha entre os Estados Unidos, a França, a Inglaterra e a União Soviética marca, simbolicamente, os termos da negociação da paz, cada potência com uma área de influência específica. Contudo, como a partir de 1945 a deterioração das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética se acelerou (muito em especial a partir de 1947-1948), a polarização política se acentuou de ambos os lados e o suposto equilíbrio das negociações de paz foi destruído. A reconstrução da Europa ocidental apresentou-se como uma necessidade imperiosa para os americanos para se contrapor ao poderio soviético, pois a coexistência, no curto prazo, de uma União Soviética fortalecida e de uma Europa ocidental em ruínas atentava contra os interesses americanos de consolidar sua posição hegemônica no mundo.

Neste sentido, se fez urgente para os americanos o estabelecimento de um pacto militar de defesa com os países europeus, que daria nascimento, em 1948, à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A reconstrução da Europa e a criação da OTAN simbolizam, portanto, a disposição das potências capitalistas para se preparar para uma guerra contra a URSS, vista como iminente a partir de finais da década de 1940. Vencida a Alemanha, a preocupação com a propagação do comunismo voltou a ocupar o centro da geopolítica ocidental, da mesma forma que o medo da revolução no primeiro pós-guerra foi um dos motores da continuação do conflito bélico no continente europeu (DELGADO, 2009).

Paralelamente, com a polarização entre os Estados Unidos e a União Soviética, polarização que definiu os contornos de um mundo bipolar, outro fenômeno de grandes proporções e consequências planetárias teve começo na época: a descolonização da África e da Ásia, impulsionada por organizações revolucionárias de diversas orientações ideológicas e diversas estratégias de luta (desde as lutas de ordem civil até a luta armada), que se aproveitaram do desmoronamento dos poderes coloniais europeus e do novo clima político criado pela conflagração bélica mundial, para romper os ligames que atavam as colônias a um regime considerado desigual e opressor. Cabe lembrar que muitas das colônias foram obrigadas a lutar em favor dos Aliados durante a Segunda Guerra e isso, no final das contas, também favoreceu a agitação independentista. Um exemplo é o caso da Argélia, em que oficiais que tinham lutado pela França durante a Segunda Guerra passaram a integrar a Frente

de Libertação Nacional a partir de 1954, intensificando os cruentos combates que resultariam na independência argelina em 1962 (HOBSBAWM, 1995, p. 78).

Um dos resultados mais notórios da criação da ONU foi a rápida expansão do regime interestatal. De fato, nos anos que se seguiram à fundação da entidade, cerca de 130 novos Estados independentes passaram a formar parte do “sistema mundial moderno”, que os europeus tinham comandado desde o século XVI de maneira exclusiva e quase sempre pela força. Veja-se que até a Segunda Guerra Mundial, os Estados independentes no mundo não passavam de sessenta; hoje, são cerca de duzentos (FIORI, 2007, p. 25-38). Essa ampliação súbita do número dos Estados soberanos teria consequências para a forma em que as diferenças entre os países passaram a ser entendidas. Com a progressiva erosão do regime colonial e a emergência de novos estados nacionais independentes, e dada a crescente polarização ideológica que veio após a guerra, criaram-se as condições para o surgimento de um imaginário estreito e hierárquico que dividiu o mundo em categorias antagônicas, como veremos um pouco mais à frente.

Alguns desses novos Estados não existiam propriamente antes da colonização e seus territórios foram, de fato, definidos a partir do reparto colonial existente. Outros, como a Índia e a China, eram centros político-culturais milenares submetidos a formas de dominação política e econômica por parte de poderes capitalistas ocidentais (França e Inglaterra, fundamentalmente). Essas diferenças fizeram com que os novos Estados nem sempre possuíssem estruturas centralizadas e eficientes de poder, capazes de manter a ordem interna e organizar a economia uma vez realizada a libertação anticolonial. Por outra parte, significou que o conjunto de países recém-integrados ao sistema interestatal apresentasse significativas diferenças de poder entre os Estados, em decorrência de suas respectivas trajetórias e origens. Assim, a nova ordem emergente era heterogênea de um ponto de vista político e desigual e de um ponto de vista econômico, feições que influenciaram seu comportamento nos anos seguintes, quando blocos de países opostos à bipolaridade dominante tentariam pautar agendas próprias e se transformar em atores relevantes no cenário global.

Processos e transformações, tanto nos países centrais quanto nos países periféricos, se combinaram para produzir a descolonização de vastos espaços submetidos às forças imperialistas e a emergência de novas forças políticas nacionalistas que reivindicaram maiores espaços no cenário internacional pós-guerra. Por um lado, a Carta do Atlântico, documento assinado por Roosevelt e Churchill em 1942, deu o tom da nova correlação de forças mundial e projetou suas consequências no tocante ao colonialismo. Os Estados Unidos (o *hegemon*

emergente) conseguiu impor sua visão em favor da “autodeterminação dos povos” e contra o regime colonial justamente com a aquiescência da Inglaterra (o *hegemon* em declínio), a principal potência colonial do mundo até aquele momento.¹⁶ Por outra parte, dentro do próprio universo colonial verificam-se processos que estimularam a independência e/ou a afirmação da soberania nacional em nações formalmente independentes, mas subordinadas política e economicamente a algum poder estrangeiro.

Exemplos desses processos foram as revoluções nacionalistas/anticolonialistas que ocorreram no México em 1910 e na China em 1911 e a revolução indiana, como revolução anticolonial, movimento de longo prazo que começou em 1858 quando os ingleses massacraram o primeiro levante independentista na Índia. Mesmo a revolução russa de 1917 teve este caráter,¹⁷ sendo a mais importante de todas por suas consequências, a ponto de poder ser considerada a revolução que mais marcou o século XX e impregnou nas massas oprimidas a ideia de que podiam lutar contra a tirania e derrotá-la. Esse aspecto (a capacidade de se unir para lutar contra a opressão) contribuiria na formação do imaginário político do “Terceiro Mundo” e na sustentação das reivindicações que esse conjunto heterogêneo de países levantou no cenário internacional. A respeito do processo de descolonização na África, Birmingham (1995) aponta que:

A descolonização da África **foi uma das principais mudanças na história do mundo pós-guerra**. Capturou a imaginação de uma nova geração de idealistas que proclamavam entusiasmadamente sua crença em igualdade racial e liberdade individual. A liberação da África do domínio europeu seguiu a independência da Índia e de outras colônias asiáticas. **A disputa por liberdade política dos povos da África também ajudou a abrir caminho para o movimento dos direitos civis na América do Norte**. Nos anos 1950, líderes novos e relativamente jovens, Kwame Nkrumah no oeste da África e Nelson Mandela na África do Sul, mostraram solidariedade a Jawaharlal Nehru, o primeiro ministro da Índia, e Martin Luther King, o apóstolo da liberdade negra nos Estados Unidos. **Em 1960 não menos do que 17 antigas colônias africanas se tornaram membros independentes das Nações Unidas**, incluindo Nigéria, o território densamente populado da Grã-Bretanha; Somália, a última província italiana no leste da África; Zaire, a gigante colônica belga no centro do continente; e quase todas as colônias francesas. A baixa

¹⁶ A defesa americana da livre autodeterminação dos povos, na segunda metade do século XX, pode ser comparada com a defesa inglesa da abolição da escravatura, na segunda metade do século XIX. Está por trás, em ambos os casos, a necessidade de liberar o trabalho, a terra e os recursos naturais para a exploração do capital, seja sobre as bases do capitalismo industrial/mercantil inglês do século XIX ou sobre as bases do capitalismo industrial monopolista estadunidense do século XX. No pós-Segunda Guerra, ficou claro que o regime colonial tinha se tornado inviável para garantir a ampliação efetiva da esfera de circulação do capital. Portanto, há uma relação entre os imaginários políticos sustentados pelas potências dominantes e as dinâmicas econômicas subjacentes.

¹⁷ A revolução russa não foi apenas uma revolução operária no sentido que o conceito de revolução tinha adquirido nos outros países europeus da época. Foi também uma revolução contra uma ordem feudal anacrônica e, portanto, misturou elementos nacionalistas e republicanos com as bandeiras socialistas mais radicais das vanguardas revolucionárias continentais.

da maré de imperialismo europeu parecia tão rápida quanto seu crescimento 75 anos antes. Mesmo assim, o processo da descolonização não foi sempre tranquilo (BIRMINGHAM, 1995, p. 1, tradução nossa, grifo nosso).¹⁸

Foge ao nosso objetivo uma análise detalhada do movimento independentista africano (e por extensão do asiático), bastando indicar que ele foi um processo complexo, longo (se estendeu durante meio século) e com singularidades regionais que devem ser consideradas. Mas, como conjunto, ele foi, como aponta a citação anterior, um dos pontos de inflexão da história mundial no pós-Segunda Guerra.

Já no caso da América Latina, como mencionamos, a revolução mexicana foi um acontecimento que marcou a época, especialmente pela beligerante participação indígena-campesina na luta armada e pelo caráter nacionalista do processo, tendo como pano de fundo a guerra entre Estados Unidos e México (1846-1848), que foi mais propriamente uma intervenção unilateral do primeiro sobre o segundo país, em decorrência da qual o México perdeu 50% de seu território. Os levantamentos de Augusto César Sandino na Nicarágua (1927-1933) contra os *marines* ianques e a revolução cubana (1954-1959) formam parte do mesmo movimento histórico das lutas independentistas na Ásia e na África e, no novo cenário mundial, também esses processos contribuíram para a condensação das condições para a emergência do “Sul” como ator político global nas esferas de negociação multilaterais. Cabe indicar que países latino-americanos como Argentina e Brasil, desde as décadas de 1920 e 1930, e Bolívia, Colômbia e Guatemala desde as décadas de 1950 e 1960, entre outros, também experimentaram intensas disputas políticas e o nacionalismo revolucionário veio a ser uma das forças de transformação social mais relevantes, não apenas na região, mas com reflexos em outras regiões do globo. Basta lembrar que a gesta da Coluna Prestes (1925-1927), que percorreu quase 25 mil quilômetros no Brasil inteiro, serviu de inspiração para a Grande Marcha que Mao Tsé-tung lideraria na China, na década de 1940, que lhe permitiu

¹⁸ O texto em língua estrangeira é: “The decolonization of Africa was one of the turning points in the history of the post-war world. It captured the imagination of a new generation of idealists who enthusiastically proclaimed their belief in racial equality and individual liberty. The liberation of Africa from European rule followed on the heels of the independence gained by India and other colonies in Asia. The struggle for political freedom by the peoples of Africa also helped to open the way for the civil rights movement in North America. In the 1950s new and relatively young leaders, Kwame Nkrumah in west Africa and Nelson Mandela in South Africa, stood in solidarity with Jawaharlal Nehru, the prime minister of India, and Martin Luther King, the apostle of black freedom in the United States. In the year 1960 no fewer than 17 former African colonies became independent members of the United Nations. These included Nigeria, Britain’s densely populated west African territory; Somalia, the last Italian province in east Africa; Zaire, the giant Belgian colony in central Africa; and almost all of the French possessions in western, central and eastern Africa. The retreat of the tide of European imperialism seemed to be almost as rapid as its rise had been 75 years earlier. Yet the course of decolonization was not always smooth.”

tanto vencer a guerra interna quanto consagrar a independência chinesa diante dos poderes coloniais que a subjugaram durante um longo período (BUENO, 2012; HOBBSAWM, 1995).

Em resumo, o período de 1944 a 1947 foi um período intenso e complexo que trouxe a finalização da Segunda Guerra Mundial, o estabelecimento de uma nova ordem financeira (Bretton Woods) e política (Nações Unidas, ampliação do regime interestatal) e sentou as bases da polarização ideológica e militar que caracterizaria o mundo nas décadas subsequentes. A criação da ONU foi importante porque estabeleceu o marco de uma nova institucionalidade internacional, não apenas para manter os termos da paz acordada entre as grandes potências (que logo depois estava de novo ameaçada), mas também para repensar dimensões pouco atendidas que vieram à tona com força uma vez finalizado o conflito, muito especialmente a questão do “desenvolvimento” dos países periféricos, transformando essa questão num dos eixos centrais da nova entidade.

A prioridade dada ao “desenvolvimento” como discurso e como campo de ação refletiu-se na formação de comissões econômicas regionais que passaram a ser os fóruns privilegiados para o debate de ideias e a instrumentação de políticas a respeito, com especial interesse dos países centrais. As duas primeiras comissões fundadas pela ONU foram a Comissão Econômica e Social para Ásia e Pacífico (CESPAP) e a Comissão Econômica para Europa (CEE), ambas fundadas em 1947. Pouco depois, em 1948, foi criada a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Em 1958, foi a vez da Comissão Econômica para África (CEPA) e, um tanto tardiamente (1973), da Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para Ásia Ocidental (CESPAO).

Em termos gerais, a ideologia do desenvolvimento abraçada pela ONU e suas comissões regionais desde meados dos anos 1940, assim como pelos governos dos países centrais e periféricos, legitimou a ordem pós-guerra, constituindo um consenso em torno da ideia de que era possível “elevar” as condições de vida, produção e consumo de partes da humanidade para os padrões das potências hegemônicas, superando o “atraso” milenar da África, Ásia e América Latina e levando a uma época de prosperidade material universal (ESCOBAR, 2007). Sem levar em consideração essa ideia de fundo, compartilhada por todos os atores relevantes da época, seria praticamente impossível entender os conteúdos, os objetivos e as estratégias que caracterizaram o debate Norte-Sul assim como a representação da ordem internacional como dividida em “três mundos” diferentes e hierarquicamente relacionados que passou a dominar o imaginário coletivo.

1.2.2. Um mundo polarizado: Guerra Fria, os “três mundos” e a divisória Norte-Sul

Finalizada a guerra, o discurso das principais lideranças mundiais, quase sem exceção, falava em “paz”, “reconstrução econômica”, “desenvolvimento” e “felicidade geral”. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, de várias maneiras reflete esse espírito e o otimismo que tomou conta dos governos, especialistas, lideranças políticas e organismos multilaterais da época, incumbidos com a missão civilizatória de espalhar o desenvolvimento pelos quatro cantos do planeta. Porém, o mundo que pouco a pouco foi emergindo, na realidade, era bem diferente. Era um mundo polarizado e rigidamente hierarquizado. A famosa “Cortina de Ferro” que o discurso de Churchill fez emergir em 1946 ganhou peso, textura e densidade conforme a rivalidade entre os Estados Unidos, a Europa ocidental e a União Soviética se radicalizava, mostrando que os desdobramentos da Segunda Guerra eram propícios, mas do que para uma paz mundial duradoura, para um confronto ainda de maiores proporções.

Por “Guerra Fria” entende-se, normalmente, o período que vai de 1945 a 1991, cujos marcos de referência cronológicos foram (i) a divisão do mundo em áreas de influência das grandes potências estabelecida nas Conferências de Teerã, Moscou, Ialta e Potsdam, de um lado, e (ii) a queda do Muro de Berlim e dissolução da União Soviética, de outro. Durante esse período, as duas grandes superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial disputaram intensamente pela hegemonia global e o confronto entre ambas influenciou de maneira decisiva os alinhamentos políticos do restante das nações do globo ao longo de quase meio século. O termo “Guerra Fria” foi utilizado pela primeira vez em 1947, pelo escritor e jornalista norte-americano Walter Lippmann; desde então, muito tem sido escrito na tentativa de se entender o que foi esse conflito, suas causas e consequências, mostrando não apenas a divergência das interpretações existentes, mas a dificuldade intrínseca de se ter um quadro completo do que levou à confrontação entre as duas grandes potências beligerantes após terem pactuado no mesmo campo durante a Segunda Guerra (FRY & WILLIAMS, 2004).

Segundo Fry & Williams (2004), existem três principais escolas de pensamento que interpretam a Guerra Fria: a tradicionalista, a revisionista e a pós-revisionista. De maneira muito simples, a primeira dessas escolas considera que a União Soviética foi a responsável pelo início da Guerra Fria, porque seus líderes quebraram os compromissos assumidos

durante as Conferências de Potsdam e Ialta. Autores como George Kennan (*The Origins of Soviet Conduct*, 1947) apresentaram a URSS como uma potência agressiva e hostil e, portanto, conclamaram a necessidade de se avançar na defesa do “mundo livre” e na “contenção do comunismo”, que seria uma reação indispensável para contrabalançar as intervenções de Stalin na Grécia, no Irã, na Europa do Leste e, muito em especial, na Alemanha (FRY & WILLIAMS, 2004).

Contrariamente, os autores revisionistas consideram que o principal responsável pela Guerra Fria foram os Estados Unidos, que passou a priorizar o estabelecimento de sua hegemonia financeira, comercial e militar em escala global, algo que já vinha fazendo desde o século XIX, mas que, a partir de 1945, se caracterizou por um virulento antibolchevismo, na medida em que o poder soviético foi percebido como o único capaz de realmente disputar o predomínio sistêmico por eles pretendido (a despeito da economia soviética ter ficado em ruínas e a nação ter tido quase 90 vezes mais vítimas mortais durante a guerra).

Por outra parte, a utilização das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki é entendida, por autores como Gar Alperovitz (*The Decision to Use the Atomic Bomb*, 1995), como o passo fundamental para o estabelecimento de uma carreira armamentista que envolveu o mundo todo, marcando o início de uma “diplomacia atômica” que fez inviável, já desde as negociações de Ialta e Potsdam, qualquer entendimento efetivo entre as duas grandes potências. Ao colocar a ameaça de se usar este imenso poder a qualquer momento, os americanos teriam determinado uma resposta proporcional por parte dos soviéticos, que embarcaram na fabricação de armas nucleares sobre a base de um realismo político contrário ao estabelecimento da paz anunciada nos discursos (FRY & WILLIAMS, 2004; ALPEROVITZ, 1995).

Já os autores pós-revisionistas tendem a encontrar a responsabilidade em ambos os lados e a relativizar as interpretações polarizadas do conflito que, mais do que contribuir com a sua compreensão, reproduziriam seus termos no plano analítico. Baseando-se em pormenorizadas pesquisas de arquivo (inclusive arquivos soviéticos), os autores desta escola, dentre eles John Lewis Gaddis (*We Now Know: Rethinking Cold War History*, 1997), lançam dúvidas sobre as interpretações comuns dos tradicionalistas e dos revisionistas. Inclusive, apontam que a Guerra Fria não foi o conflito acirrado e monolítico que essas escolas retratam: no tocante às duas grandes potências, o antagonismo teria ficado mais no plano dos discursos; por exemplo, não houve oposição real dos Estados Unidos à política soviética na Hungria em 1956, nem quando da construção do Muro de Berlim em 1962, nem quando da invasão de

Checoslováquia em 1968. Mesmo a crise dos mísseis, um dos mais álgidos momentos do conflito, pode ser lida, em retrospectiva, como um exercício mútuo de demonstração de força que, jogando no limite, contribuiu para solidificar a imagem de dois adversários colossais capazes de se exterminar mutuamente.

Segundo os pós-revisionistas, as décadas de 1950 e 1960 foram o período realmente tenso das relações americano-soviéticas, mas já a partir de 1970, as relações entre ambas as nações teriam se estabilizado, cada potência, na prática, descartando qualquer tipo de confrontação direta com a outra. A Guerra Fria, segundo estes analistas, teria sido mais intensa nas periferias soviéticas e americanas (Afeganistão, Nicarágua, Chile, dentre outros casos) do que no próprio coração do sistema, caracterizando-se pelo anticomunismo ferrenho dos governos na Europa e na América Latina e pelo estabelecimento de regimes de inspiração marxista-leninista em países recém-emancipados na África e na Ásia (FRY & WILLIAMS, 2004). Até certo ponto, avaliam estes autores, a Guerra Fria teria sido decorrência de uma disputa entre os EUA e a URSS pelo controle da Alemanha, argumento provado pelo fato de a unificação alemã de 1989 ter repercutido na dissolução da União Soviética pouco tempo depois. A polarização que se transformou em Guerra Fria teve a origem no medo de ambas potências da questão germânica no pós-guerra. Assim:

O que cada potência mais temia era que seu inimigo de guerra pudesse se alinhar com seu adversário na Guerra Fria: se isso ocorresse, a concentração de poder militar, industrial e econômico poderia ser grande demais para ser superada (GADDIS, 1997, p. 115, tradução nossa).¹⁹

Seja como for, parece evidente, em retrospectiva, que nem americanos nem soviéticos mostraram-se dispostos a aceitar a visão do mundo pós-guerra do seu oponente. As deliberações do período 1944-1947 não permitiram dismantelar as áreas de influência que cada potência se garantiu após a guerra e, pelo contrário, desembocaram na carreira armamentista e na disputa por garantir o apoio do que passou a ser então chamado de “Terceiro Mundo”, o imenso arquipélago de países (novos ou antigos) que não eram aliados diretos dos Estados Unidos ou da União Soviética e que constituíam a periferia do sistema mundial. A instauração de uma economia de guerra constantemente mobilizada levou à implantação de sofisticados complexos militares e terminou permeando a política e a economia globais de múltiplas formas.

¹⁹ O texto em língua estrangeira é: “What each superpower most feared was that its wartime enemy might align itself with its Cold War adversary: if that were to happen, the resulting concentration of military, industrial, and economic power could be too great to overcome.”

Dois acontecimentos revelam o caráter de tática fixa e construção de campos de influência que caracterizou a Guerra Fria: a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949 e a formação do Pacto de Varsóvia, em 1955. A OTAN foi estabelecida como um pacto militar comandado pelos Estados Unidos e incluiu países que atuaram como inimigos deste último durante a Segunda Guerra. Formada inicialmente por Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Inglaterra e Estados Unidos, teve a adesão da Grécia e da Turquia em 1952 e da Alemanha Ocidental em 1955. A Guerra da Coreia (1950-1953) teve papel fundamental na consolidação da OTAN durante os primeiros anos, por ter enfrentado o bloco militar nascente com a China e com a URSS. A Guerra na Coreia foi um desdobramento da Segunda Guerra Mundial e sua partição, que dura até hoje, refletiu o mesmo tipo de polarização que esteve na raiz da partição alemã. Alguns analistas destacam também a importância deste conflito na posterior formação do Movimento de Países Não Alinhados (MNA) (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010, p. 49).

Como resposta à formação da OTAN, e muito especialmente como reação à entrada da Alemanha Ocidental no bloco e à consequente reorganização de suas forças militares (o que foi entendido como uma violação do princípio de neutralidade das “duas Alemanhas” pactuado em Ialta), em 1955 a União Soviética comandou o estabelecimento de uma aliança militar concebida em termos muito semelhantes. O Tratado de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua ou Pacto de Varsóvia, como é mais conhecido, incluiu praticamente todos os países socialistas do leste europeu, com a exceção da Iugoslávia. Claramente, a Alemanha do Leste, sob o controle soviético, formava parte do bloco, junto com Albânia, Hungria, Checoslováquia, Romênia, Polônia e União Soviética. A Coreia do Norte foi observadora até 1962 e a China, até 1968. Embora o Pacto de Varsóvia se instalasse como contrapartida à formação da OTAN pelas potências ocidentais, não houve confronto direto efetivo entre ambos os blocos militares ao longo de sua história. É por isso que se pode falar de uma tática fixa, de uma guerra de posições e de enfrentamentos caracterizados pela construção de superblocos militares e dispositivos de ação compulsória diante de eventuais ataques, aspecto que permeou toda a política internacional durante quatro décadas. O Pacto de Varsóvia, paradoxalmente, foi mais ativo ao aplicar a força militar para enfrentar dissidências intra-bloco (casos de Hungria em 1956 e Checoslováquia em 1968).

Enquanto a polarização entre as potências vencedoras da guerra se delineava em termos de campos político-militares, o que estava acontecendo no plano de estratégia

internacional entre os países não incluídos nestes blocos e/ou afetados por suas políticas regionais? Afinal, a OTAN e Pacto de Varsóvia (que representavam o maior poder militar mundial) apenas incluíam uns vinte países europeus, os Estados Unidos e o Canadá e nenhum país asiático, africano ou latino-americano,²⁰ mas seu âmbito de ação irradiava para as diversas partes do globo, levando em conta as históricas relações de dominação colonial e disputas geopolíticas envolvendo a Ásia e a África.

Um acontecimento chave para a formação do Terceiro Mundo²¹ (e para o debate Norte-Sul) como um conjunto de países não alinhados com os Estados Unidos nem com a União Soviética foi a Conferência de Bandung (ou Conferência Afro-Asiática), que aconteceu em abril de 1955 na Indonésia. Na época, os países do Sul se diferenciavam enormemente com relação a seu tamanho, suas tradições culturais, seus climas e recursos, por não falar de seus regimes políticos. Porém, tinham em comum a luta pela independência das potências coloniais, a inserção diferenciada na economia global e a necessidade de se encontrar uma terceira via para sair da opressão que significaria ficar entre uma ou outra das grandes superpotências. Neste sentido, a Conferência de Bandung, que foi assistida por 29 países (que, conjuntamente, representavam 25% da superfície da terra e 1,5 bilhões de habitantes) marca o início da emergência do Sul como força significativa nos assuntos internacionais (KRÜGER, 2004). Ela não foi, contudo, uma ruptura com a ordem global pós-guerra, mas uma forma de buscar uma inserção diferenciada na mesma, como ficou evidente pelos termos da Declaração Final da cúpula, com ênfase na promoção da cooperação, do desenvolvimento e da paz mundial:

A Conferência Asiática-Africana pensou ansiosamente sobre a questão de **paz mundial e cooperação**. Via com grande preocupação o estado atual da tensão internacional, com o perigo de uma guerra mundial atômica. O problema da paz é correlacionado ao problema da segurança internacional. Nessa conexão, todos os Estados devem cooperar, especialmente pelas Nações Unidas, para reduzir armamentos e eliminar armas nucleares sob controle internacional eficiente. Dessa forma, pode ser promovida a paz internacional e a energia nuclear pode ser utilizada só para fins pacíficos. **Isso ajudaria a responder às necessidades específicas da Ásia e da África, porque precisam urgentemente de progresso social e melhores padrões de vida em mais ampla liberdade. Liberdade e paz são interdependentes.** O direito à autodeterminação deve ser dado a todos os povos, e

²⁰ Note-se que o Tratado do Atlântico Norte, em seu texto fundacional, incluiu os domínios franceses na Argélia. Também se faz referência às “ilhas sob a jurisdição de alguma das partes na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer” (OTAN, 2015). Fora essas referências, formalmente a OTAN não incluiu nenhum (ex) domínio colonial.

²¹ Segundo Escobar, o termo “Terceiro Mundo” só surgiu no início da década de 1950. Teria sido cunhado por Alfred Sauvy, demógrafo francês, para se referir (em analogia com o “Terceiro Estado” da França durante a época da Revolução de 1789) às áreas pobres e populosas do mundo. (ESCOBAR, 2007, p. 64).

liberdade e independência devem ser possibilitados, com o mínimo de atraso possível, àqueles que ainda são povos dependentes. De fato, todas as nações devem ter o direito de escolher livremente seus sistemas políticos e econômicos e seus modos de vida, conforme os princípios e propósitos da Declaração das Nações Unidas (BANDUNG +60, 2015, tradução nossa, grifos nossos).²²

Quadro 3. Países participantes da Conferência de Bandung, 1955.

Continentes	Países	Total
África	Libéria, Líbia, Egito, Etiópia, Costa de Ouro (atual Gana), Sudão.	6
Ásia	Afeganistão, Camboja, China, Nepal, Índia, Burma (atual Mianmar), Ceilão, Indonésia, Paquistão, Filipinas, Arábia Saudita, Irã, Síria, Iraque, Tailândia, Japão, Turquia, Jordânia, Vietnam, Laos, Líbano, Iêmen.	23

Fonte: Bandung +60, 2015; ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010.

O posicionamento dos países participantes da Conferência se decantou pela ratificação de um conjunto de princípios que se estabeleceriam como a base para firmar uma posição relativamente mais autônoma no novo cenário geopolítico mundial, incluindo países como o Japão (que teve papel crucial durante a Segunda Guerra), a Índia e a China, grandes nações recém-emancipadas que começaram a desenhar o que foi considerada uma rota alternativa à polarização dominante. Os dez princípios da Declaração Final de Bandung foram a base para o estabelecimento, poucos anos depois, do Movimento de Países Não-Alinhados.

Quadro 4. Os princípios da Declaração Final de Bandung, 1955.

Os princípios da Declaração Final de Bandung
(i). O respeito dos direitos humanos fundamentais e dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas;
(ii). Respeito da soberania e da integridade territorial de todas as nações;

²² O texto em língua estrangeira é: “The Asian-African Conference gave anxious thought to the question of world peace and co-operation. It viewed with deep concern the present state of international tension with its danger of an atomic world war. The problem of peace is correlative with the problem of international security. In this connection, all States should co-operate, especially through the United Nations, in bringing about the reduction of armaments and the elimination of nuclear weapons under effective international control. In this way, international peace can be promoted and nuclear energy may be used exclusively for peaceful purposes. This would help answer the needs particularly of Asia and Africa, for what they urgently require are social progress and better standards of life in larger freedom. Freedom and peace are interdependent. The right of self-determination must be enjoyed by all peoples, and freedom and independence must be granted, with the least possible delay, to those who are still dependent peoples. Indeed, all nations should have the right freely to choose their own political and economic systems and their own way of life, in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations.”

- (iii). O reconhecimento da igualdade de todas as raças e de todas as nações sejam estas grandes ou pequenas;
- (iv). A abstenção de interferir ou intervir nos assuntos domésticos de outro país;
- (v). O respeito pelo direito de cada nação para se defender, individual ou coletivamente, de conformidade com a Carta das Nações Unidas;
- (vi). A abstenção de usar acordos / arranjos de defesa coletiva para servir aos interesses particulares de alguma das grandes potências e abstenção de exercer pressão sobre outros países;
- (vii). A abstenção de atos ou ameaças de agressão ou uso da força contra a integridade territorial e a independência política de qualquer país;
- (viii). Resolução de todas as disputas internacionais por meios pacíficos como negociação, conciliação, arbitragem ou resolução judicial;
- (ix). A promoção dos interesses mútuos e da cooperação;
- (x). O respeito pela justiça e as obrigações compartilhadas.

Fonte: BANDUNG +60, 2015.

O princípio (vi) é particularmente importante porque ele definiu o caráter que teria o movimento ao não se alinhar formalmente com algum dos blocos beligerantes da Guerra Fria. Sem dúvida, a relação entre os países do Norte, especialmente o marcante conflito Leste-Oeste, teve um impacto enorme nas relações entre as nações do Sul: mesmo que alguns países tenham decidido cooperar com a União Soviética com o objetivo de desafiar os grandes poderes do Norte, a maior parte dos países “em desenvolvimento”, como começou se falar na época, escolheu se manter independente de ambos os polos em conflito. Isso permitiu que em 1961, como desdobramento de Bandung, ocorresse a primeira conferência de países não alinhados, que deu origem ao Movimento de Países Não Alinhados (MNA) como uma força muito expressiva atuando dentro da Assembleia Geral das Nações Unidas (KRÜGER, 2004).

Da primeira conferência do Movimento de Países Não Alinhados (Belgrado, 1961) participaram 26 países, quase o mesmo número que participou em Bandung seis anos antes. O movimento cresceu rapidamente e já na segunda conferência (Cairo, 1964) participaram 47 nações, reforçadas pela independência de inúmeras ex-colônias africanas, como já apontamos. A fundação do MNA foi expressivamente liderada por Neru (Índia), Sukarno (Indonésia), Nasser (Egito), Nkrumah (Gana) e Tito (Iugoslávia), líderes de nações fundadas pouco tempo antes e ansiosas de definir o papel que teriam na ordem mundial emergente. A Revolução Cubana de 1959 injetou nova força ao movimento independentista e anticolonialista, fatores que convergiram para a formação do movimento.

O MNA serviu como fórum para veicular as demandas e os posicionamentos críticos deste conjunto heterogêneo de nações com relação a tópicos de interesse comum, como sua independência nacional, a integridade territorial, a luta contra o colonialismo e o imperialismo, a agressão externa, dentre outros, em constante alusão à geopolítica polarizada do mundo. Embora não se estabelecesse como uma organização formal, no estilo da OTAN ou do Pacto de Varsóvia, o MNA foi a outra grande força política que marcou os debates mundiais durante a Guerra Fria. Contudo, a fragmentação de visões, a generalidade das demandas e a assimetria entre os países integrantes foram seus pontos fracos, impedindo, a longo prazo, que o MNA se consolidasse como um ator coeso no debate internacional. Conflitos sérios emergiram entre países membros do MNA – por exemplo, as guerras entre Índia e Paquistão pelo controle da Cachemira (1965, 1971, 1999) e a guerra entre Irã e Iraque (1980-1988) – e o fim da Guerra Fria em 1991 fez o movimento perder em grande medida sua orientação e caráter estratégico. Contudo, ainda hoje o MNA é um ator relevante, que reúne cerca de 120 países do globo.

O outro passo de grande relevância na configuração do Sul como força política global e, portanto, para a definição dos debates Norte-Sul, foi o estabelecimento do chamado “Grupo dos 77”, no marco da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), de junho de 1964. A realização da primeira UNCTAD (hoje estabelecida como uma organização independente dentro da ONU) foi resultado da pressão dos países do Terceiro Mundo para estabelecer um espaço que regulasse os termos do intercâmbio econômico entre o Norte e o Sul e foi o marco para o lançamento do G-77, cuja primeira reunião relevante teve lugar em Argel, em 1967, momento a partir do qual seria estabelecida sua estrutura de governança.

De acordo com a informação oficial sobre o Grupo, disponível no site da entidade, o objetivo desta coalizão intergovernamental é o de fornecer aos países do Sul os meios para se articular, promover seus interesses econômicos e melhorar suas negociações conjuntas com relação a todos os tópicos econômicos relevantes por dentro do sistema das Nações Unidas, promovendo especialmente a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (G-77, 2015). Por estar vinculado a determinados órgãos das Nações Unidas como a UNESCO e a FAO, dentre outros, o G-77 tem uma estrutura interna que tem lhe permitido se consolidar ao longo do tempo, somando hoje 134 países participantes (mantendo, não obstante, seu nome original). A formação do G-77 foi um fato de muita relevância no surgimento de formas de cooperação entre os próprios países do Sul, assim como para colocar em pauta uma agenda de

transformações econômicas em perspectiva mundial, buscando atender as necessidades e demandas destes países. A formação do G-77 teve decidida influência dos países latino-americanos, entanto que a formação do MNA foi influenciada em especial por Índia, Egito e Iugoslávia (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010, p. 27).

No bojo destes processos, a emergência do chamado “Sul” é um dos fenômenos mais instigantes do mundo contemporâneo, com diversas implicações político-ideológicas, econômicas e culturais. Como observam Alden, Morphet & Vieira (2010), com o termo “Sul” busca-se descrever aquelas regiões do globo que têm em comum uma história enraizada nas profundas desigualdades e assimetrias de poder do regime colonial. Contudo, o conceito tem evoluído para algo bem diferente de uma simples classificação geográfica, expressando também a dimensão ideológica do conjunto de preocupações comuns enfrentadas pelos países e regiões “em desenvolvimento” e, neste sentido, o “Sul” deve ser entendido como um símbolo que mobiliza um conjunto vasto e heterogêneo de países para desenhar estratégias para se relacionar com as grandes potências em termos de blocos de força capazes de negociar agendas relevantes (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010).

Assim, para os autores, são várias as dimensões que devem ser consideradas ao se falar do “Sul”. Por um lado, o termo é polissêmico porque ele é uma fonte de identidade nacional e transnacional para atores (estatais e não estatais) no sistema internacional, identidade que se define de maneira relacional por oposição ao Norte. Por outro lado, a identidade comum que o Sul expressa se manifesta também mediante a conformação de grupos sub-regionais, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ANSEA, 1967) e, mais recentemente, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, 2007), cuja fundação baseia-se na experiência de tratar com questões comuns no seio das Nações Unidas. A emergência do Sul exprime as experiências comuns do colonialismo e do imperialismo e os desafios comuns relativos a soberania, autodeterminação e desenvolvimento, sustentando assim uma estratégia de ação que nasce de uma crítica profunda diante das desigualdades e assimetrias do sistema internacional moderno, estratégia capaz de gerar solidariedade e objetivos comuns entre nações com trajetórias e características muito heterogêneas.

O Sul enquanto conjunto de nações articuladas por uma estratégia comum teria conseguido, realmente, poucos avanços no plano internacional, especialmente no tocante à modificação do regime econômico e comercial mundial. Porém, uma compreensão estritamente materialista como essa deixa de lado as múltiplas dimensões e implicações que a emergência do Sul teve para a redefinição da política mundial. Assim, se faz necessário

considerar a inter-relação entre a noção do Sul como identidade e os aspectos materiais da economia política internacional expressos no engajamento destas nações no sistema internacional. Para autores como Alden, Morphet & Vieira (2010), assim:

A partir disso, na nossa opinião a principal contribuição do Sul no campo da política mundial é na constituição (ou na tentativa de constituir) das normas fundamentais do sistema internacional. Isso tomou a forma de atuação como líder normativo com um foco explícito em três dimensões da governança global: (1) reforçar normas sobre soberania e não-intervenção; (2) alargar a aplicação paroquial do universalismo ocidental na instituição internacional; e (3) redefinir o modo de tomada de decisão internacional (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010, p. 5, tradução nossa).²³

O marco de referência do Sul e do Norte parte da afirmação, por parte do primeiro, de uma assimetria estrutural e estruturante entre ambas as esferas. A afirmação dessa assimetria, reconhecida como a resultante de uma situação de dominação histórica, serve como motor para a exigência de mudanças nos planos político e econômico globais. Não se trata de uma simples diferença nas trajetórias de desenvolvimento de cada uma das nações, isoladamente consideradas, como queria a teoria da modernização, mas de um quadro geral de expansão e crescimento sustentados sobre a exploração dos recursos naturais e o comércio desigual entre as nações ricas do Norte e a maior parte das nações empobrecidas do Sul.

As demandas dos países do Sul implicaram, portanto, um conjunto de exigências ao Norte tanto como reparação diante de injustiças do passado quanto como retificação com vistas ao futuro, exigindo uma ampliação do universalismo ocidental restrito às nações europeias e norte-americanas em detrimento do restante do globo. Neste sentido, uma compreensão adequada das ideias, forças, trajetória e história que informam a emergência e constituição do Sul é indispensável para se aprender o caráter do sistema internacional tal como ele foi configurado nos últimos cinquenta ou sessenta anos (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010).

Mesmo quando o paradigma do desenvolvimento pode ser entendido em sua dimensão de dominação do Norte sobre o Sul, no sentido explicitado por Escobar (2007), também é importante atentar para o fato de que a teoria e a prática sobre o desenvolvimento e toda a institucionalidade relativa a este grande tema da política internacional teve decisiva influência de pensadores e formuladores de política que se destacaram na redefinição dos espaços

²³ O texto em língua estrangeira é: "Following from this, to our thinking the principal contribution of the South in the realm of world politics is in constituting (or attempting to) the underlying norms of the international system. This has taken the form of acting as a norms leader with an explicit focus on three dimensions of global governance: (1) reinforcing norms on sovereignty and non-intervention, (2) broadening the parochial application of Western universalism in international institution and (3) redefining the mode of international decision making."

multilaterais sobre o desenvolvimento. É significativa, por exemplo, a influência de pensadores como Raúl Prebisch e Celso Furtado na maneira em que os novos blocos de países iriam colocar a tarefa do desenvolvimento nos anos subsequentes.

Apesar de suas contradições e limitações, o Sul fez com que a narrativa do regime internacional moderno deixasse de ser, pela primeira vez na história, apenas a narrativa dos poderes dominantes. A capacidade do Sul de incidir sobre o regime normativo internacional teria encorajado, ao longo do tempo, a ação de uma pletera de atores, estatais e não estatais (como instituições internacionais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil), fundamental para a difusão de normas e valores que questionam, mais ou menos radicalmente, a ordem hegemônica.

Não devemos esquecer a prioridade dada pelos países do Sul às Nações Unidas como o marco do seu internacionalismo e da ordenação global, o que faz com que, paradoxalmente, seja mediante a afirmação de uma institucionalidade multilateral idealizada pelo Ocidente que estes países buscam se contrapor aos abusos e excessos das potências ocidentais dominantes (em especial conforme o poder de voto do Sul aumentava ao longo das décadas de 1950 e 1960).²⁴ Galvanizado a partir de noções como “Terceiro Mundo” e “países em desenvolvimento”, o Sul foi capaz de encontrar uma narrativa própria para legitimar suas aspirações comuns no marco das Nações Unidas e diversos fóruns/organizações regionais.

Assim, o “Sul” nasce na encruzilhada dos debates de uma época caracterizada por classificações a partir da existência de um mundo bipolar. O debate Norte-Sul se sobrepõe às estreitezas e simplificações do debate Leste-Oeste (e com frequência se mistura a elas, devemos reconhecer). Ao mesmo tempo, o debate Norte-Sul foi para além da falsa dicotomia entre capitalismo e socialismo e neste sentido conseguiu problematizar aspectos centrais da ordem internacional e não ficar preso aos interesses de curto prazo de potências engajadas em uma guerra de posições. É verdade que o cenário de Guerra Fria incidiu nos debates Norte-Sul até porque o “Sul” e o “Norte” não eram unidades homogêneas nos planos político e ideológico, mas o grupo de países terceiro-mundistas que assumiram a liderança em fóruns como o MNA e o G-77 foi capaz de formular críticas e demandas que desafiaram a compreensão das causas da pobreza, da desigualdade e do atraso econômico relativo das nações, exigindo o ativo envolvimento dos países do Norte na superação destes entraves para o bem-estar e a prosperidade da maior parte da população mundial.

²⁴ Prioridade não significa exclusividade. Múltiplos espaços fora das Nações Unidas serviram como marco para chegar a acordos que depois seriam levados à Assembleia Geral da ONU e disputados *vis-à-vis* com as potências hegemônicas.

Em síntese, depois da Segunda Guerra Mundial, as potências coloniais começaram a reconhecer a entrada, em parte mediante a Carta das Nações Unidas, de grande número de novos estados soberanos formados a partir das colônias asiáticas e africanas recém-emancipadas. Dentro destes novos estados nacionais, as forças independentistas souberam usar convenientemente as ideias de uma ordem pós-guerra baseada em princípios como autodeterminação e democracia, para exigir independência do colonialismo e avançar progressivamente na conformação de blocos de estados pós-coloniais como uma forma de pressionar para mudanças nas regras do regime internacional. No marco de uma polarização ideológica crescente, esse esforço se orientou para pautar agendas amplas para além da soberania nacional, em especial colocando o desenvolvimento no centro das atenções e tentando manter uma posição à margem dos extremos entre os dois grandes blocos contrapostos. A formação do Sul significou uma abordagem diferente da ordem internacional tal como entendida pelos americanos ou pelos soviéticos, dando origem a um conjunto de questões interestatais que ficaram conhecidas como a “divisória Norte-Sul” na literatura sobre economia política internacional.

1.2.3. A divisória Norte-Sul e os debates sobre uma Nova Ordem Econômica Internacional

Existem óbvias e sérias objeções a uma visão simplificada do mundo como dividido em dois campos. O que costuma se chamar o “Norte” inclui dois países ricos e industrializados ao Sul da linha do equador (Austrália e Nova Zelândia) e, por sua vez, o “Sul” inclui desde potências emergentes como Índia e Brasil até países extremamente empobrecidos como Ruanda e Haiti. Alguns países do Sul, nomeadamente aqueles históricos exportadores de petróleo, apresentam uma renda per capita superior à dos países ricos. Esses elementos demonstram como é complexa a análise e sugerem a necessidade de evitarmos visões estreitas sobre as dinâmicas globais envolvidas na divisória Norte-Sul.

A representação do globo como estruturado em três mundos e classificado segundo as noções de leste-oeste e norte-sul tentou capturar realidades e objetivar identidades, contudo, é restrita a representações problemáticas por não terem fronteiras fixas e por nem sempre terem uma correspondência geográfica estritamente relacionada com a distribuição das nações nos hemisférios aos que em verdade pertencem. Trata-se de geografias imaginárias, delimitações

políticas do espaço global em função de critérios que organizam funcionalmente um sistema único e historicamente interligado. Portanto, sua validade é relativa e é preciso a cada momento levar em consideração esse caráter transitório das representações geopolíticas, que mudam conforme a realidade se desdobra de formas inusitadas e, para o analista, por vezes surpreendentes. Contudo, como afirma Thérien (1999):

Por mais de uma geração, a divisão Norte-Sul foi central para a explicação da desigualdade e da pobreza mundiais. Dos anos 1960 ao fim dos 1980, a imagem de um mundo dividido entre os países ricos e desenvolvidos do norte e os países pobres e em desenvolvimento do sul alimentava a atividade de acadêmicos e *policy makers*. Na comunidade diplomática, consideráveis recursos humanos, financeiros e técnicos foram dedicados a reformar instituições internacionais para ajudar as nações em desenvolvimento a se aproximar das nações desenvolvidas. Em círculos acadêmicos, as noções de “conflito Norte-Sul” e “diálogo Norte-Sul” foram base para muitos estudos focando, principalmente, em fluxos financeiros e mercantis internacionais. Apesar de todos esses esforços na verdade terem produzido pouco consenso, por muitos anos a metáfora de um mundo dividido por uma “cortina de pobreza” informou a análise da política econômica internacional (THÉRIEN, 1999, p. 723, tradução nossa).²⁵

A divisória da qual fala Thérien surgiu como parte do mesmo processo que dividiu a ordem internacional em “três mundos”. Como comentamos acima, em termos gerais o “primeiro mundo” e o “segundo mundo” corresponderiam, grosso modo, às áreas de influência americana e soviética durante a Guerra Fria. Esses dois polos objetivaram a existência dos hemisférios leste e oeste como regiões em disputa, mas tal imagem era insuficiente em decorrência da complexidade dos atores e tendências. Nesse sentido, a entrada em cena do “terceiro mundo” criou, simultaneamente, a ideia de um Sul global pobre, em desenvolvimento e atrasado, contraposto a um Norte rico, desenvolvido e moderno. Como bem o tem analisado Escobar (2007), a “invenção” do terceiro mundo e, por extensão, do Sul só foi possível como resultado da desestruturação do regime colonial, do processo independentista, da polarização entre capitalismo e socialismo e da conceitualização do “desenvolvimento” como a meta consensual que todas as nações passaram a buscar no segundo pós-guerra, o que permitiu estabelecer uma escala hierárquica entre as nações desenvolvidas e as subdesenvolvidas.

²⁵ O texto em língua estrangeira é: ‘For more than a generation, the North-South divide was central to the explanation of world inequality and poverty. From the 1960s until the late 1980s, the image of a world split between the wealthy developed countries of the North and the poor developing countries of the South fuelled the activity of policy makers and scholars alike. In the diplomatic community, considerable human, financial, and technical resources were devoted to reforming international institutions in order to help the developing nations catch up with the developed nations. In academic circles the notions of “North-South conflict” and “North-South dialogue” were the basis of many studies focusing, most notably, on international financial and trade flows. Although all these efforts admittedly produced little consensus, for many years the metaphor of a world divided by a “poverty curtain” informed the analysis of the international political economy.

De fato, em termos gerais, as antigas potências coloniais tinham concentrado uma proporção de riqueza crescentemente superior com relação às regiões submetidas a sua dominação. Ao longo de cinco séculos (e muito especialmente durante o século XIX), a Europa prosperou graças às riquezas vindas de todas as partes do globo, que aceleraram a transformação do mundo antigo e a emergência da civilização industrial (FURTADO, 2007 [1958]; POLANYI, 2001 [1944]). Por sua parte, Hobsbawm (1989) já tinha observado que a brecha entre os países coloniais e os colonizados (direta ou indiretamente) aumentou sistematicamente durante todo o século XIX e se projetou para o século XX com toda sua força.

Com relação aos Estados Unidos, é fato que já no século XIX era a economia mais pujante do mundo e que viria firmar sua posição de primazia graças, em larga medida, aos desastres bélicos na Europa, à qual “salvaria” mediante a maciça transferência de recursos do Plano Marshall, não só repondo suas condições anteriores como catapultando o continente para um novo ciclo de acumulação sistêmica, desta vez sob a égide americana (ESCOBAR, 2007).²⁶ Na metade do século XX, assim, era relativamente fácil observar a marcante divisória entre os países “ricos” e os “pobres”, que serviria de base para a classificação Norte-Sul e embasaria as diferentes teorias sobre o desenvolvimento que surgiram em ambos os lados da divisória (ver Quadro 1). Como afirma Sassen (2008), desde 1950 a região do Atlântico Norte (que reúne a maior parte dos países “desenvolvidos”) consolidou-se como a principal área de comércio intrarregional do mundo, como a principal praça financeira e como o principal destino dos investimentos estrangeiros diretos (70% dos investimentos estrangeiros diretos mundiais concentram-se nessa região, resultado de uma tendência sistêmica que se delineou claramente em meados do século passado).

O tratamento dispensado à Europa, que recebeu dos Estados Unidos US\$ 19 bilhões entre 1945 e 1950 como ajuda extraordinária para a reconstrução de suas economias, contrasta dramaticamente com o trato dado ao “Terceiro Mundo” no mesmo período. Apesar dos discursos que colocavam a situação do Terceiro Mundo como sendo “de interesse geral da humanidade”, em 1953 só US\$ 150 milhões tinham sido destinados para os países que o compunham e, em vez de transferências diretas, pediu-se a estes países que se abrissem ao capital privado americano de forma indiscriminada como a forma de se alcançar o desenvolvimento (ESCOBAR, 2007, p. 68). As trajetórias nacionais dos países do Terceiro

²⁶ Claramente, o Plano Marshall não foi um presente desinteressado. Os Estados Unidos logo compreenderam que a reconstrução da Europa era vital para garantir seus próprios interesses econômicos de longo prazo e, da mesma forma, para evitar potenciais levantes revolucionários no continente que expandissem a área de influência soviética. Ambos objetivos foram alcançados, em detrimento dos investimentos em outras regiões do globo.

Mundo diferem muito entre si, mas, em termos gerais, colocaram-se a elas exigências muito semelhantes, em termos de se transformarem em espaços para a internacionalização do capital americano super acumulado durante os anos da Guerra. O desenvolvimento destes países estaria determinado, segundo a concepção dominante, por sua capacidade de se abrir ao capital, este último o sujeito capaz de “modernizar” suas sociedades “arcaicas”.

Entretanto, o desenvolvimento, como começou a ser percebido pelos países do Sul, demorava a chegar; enquanto isso, os países ocidentais viviam o maior e mais fantástico ciclo de crescimento capitalista de toda a história, era batizada por Hobsbawm (1995) como a *Golden Age* do capitalismo industrial. Nesse marco, a teoria da dependência ganhava força explicativa, fazendo inteligíveis para muitos, no Sul, os motivos pelos quais as economias periféricas não conseguiam superar sua situação de dependência com relação às ex-metrópoles e, a partir da década de 1950, muitos países passaram a promover políticas de industrialização e a exigir, progressivamente, a melhoria nos termos de troca no comércio internacional, especialmente no tocante ao comércio de *commodities*. Para pensadores como Raúl Prebisch, a industrialização dos países periféricos era, mais do que um fim em si mesmo, a única forma que estes teriam para captar uma parte significativa do progresso técnico e esta industrialização não seria incompatível com a produção primária, desde que melhorassem os termos de troca no mercado internacional (PREBISH, 2000 [1949]). Pensando no caso latino-americano,²⁷ Prebisch, considerando insuficientes os diagnósticos existentes sobre o seu desenvolvimento, apontava que:

Assim, não é de estranhar que frequentemente prevaleçam, nos estudos que costumam ser publicados sobre a economia dos países da América Latina, o critério ou a experiência especial dos grandes centros da economia mundial. No entanto, **mal caberia esperar deles soluções que nos dissessem respeito diretamente.** Assim, é pertinente expor com clareza a situação dos países latino-americanos, a fim de que seus interesses, aspirações e possibilidades, ressalvadas desde já as diferenças e modalidades específicas, **se integrem adequadamente em fórmulas gerais de cooperação econômica** (PREBISH, 2000 [1949], p. 72-73, grifo nosso)

Nessa citação, extraída de um dos textos clássicos do autor, há claramente um desafio para que a América Latina e, por extensão, todos os países periféricos, pudessem pensar as

²⁷ Cabe lembrar que a América Latina, cuja economia primário-exportadora entrou em xeque com o *crash* financeiro de 1929, tinha desde então começado a transitar, lentamente, o caminho de uma industrialização de maiores proporções (notoriamente em países como México, Argentina e Brasil). Se até aquele momento o setor industrial limitava-se às indústrias de transformação, de escala local, a partir de 1930 o pêndulo histórico balançou em favor de um adensamento do capital industrial em detrimento do capital agrário, dando à indústria um papel cada vez mais forte como o carro-chefe da economia, tendência que se consolida no segundo pós-guerra. Essa experiência foi, sem dúvida, fundamental para que autores como R. Prebisch formulassem novas interpretações do desenvolvimento da região que desafiaram as noções herdadas do liberalismo do século XIX.

tarefas do desenvolvimento em seus próprios termos, e não apenas como decorrência do pensamento, dos diagnósticos e das receitas vindas dos “grandes centros da economia mundial”. A ampla aceitação dessas ideias nos países da América Latina, da Ásia e da África é um dos fenômenos mais relevantes, no plano do pensamento econômico, do período em questão, por ter incentivado a emergência de paradigmas e teorias alternativas à teoria da modernização e ao regime institucional hegemônico. Emergiram outros pensadores que também elaboraram propostas, em larga medida a partir do legado da teoria da dependência (embora pertencentes a diversas escolas de pensamento).

Autores como Celso Furtado (Brasil), Samir Amin (Egito), Adebayo Adedeji (Nigéria), A.T. Ariyaratne (Sri Lanka), Imanuel Wallerstein (Estados Unidos), Edward Said (Palestina), André Gunder Frank (Alemanha), Franz Fanon (Martinica), Theotônio dos Santos (Brasil), Ruy Mauro Marini (Brasil), dentre outros que, em meio a sua complexidade e diversidade de matrizes analíticas, compartilharam a ideia básica de que o Terceiro Mundo precisava explicar por si mesmo sua realidade econômica e social e buscar saídas que não fossem uma reprodução mecânica do receituário primeiro-mundista. A teoria da dependência historicizou o debate e em sua esteira foi possível pensar as relações internacionais em termos de um sistema único interligado por relações de exploração e subordinação que deviam ser revertidas para se avançar uma correlação de forças menos desigual na ordem mundial. Essa mudança cognitiva de discurso e interpretação foi essencial na formação da política diplomática dos países em desenvolvimento e conseqüentemente da formulação de suas políticas externas.

Não é de se estranhar, portanto, que Raúl Prebisch fosse nomeado como o primeiro Secretário Geral da UNCTAD em 1964 e que todos os encontros prévios dos países do Terceiro Mundo já viessem discutindo de forma ampla questões como os termos do comércio internacional, a importância da formação de grupos de pressão próprios dos países periféricos, a questão da cooperação norte-sul e sul-sul, as disparidades existentes entre as diversas regiões do globo e os mecanismos necessários para sua superação, dentre outros (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010). Houve uma marcada influência do pensamento latino-americano na formação da UNCTAD e do G-77, no sentido de se definir que o comércio internacional existente era absolutamente inadequado para promover o bem-estar geral das nações e avançar na construção de uma nova ordem econômica mundial, com novos padrões de produção e comércio. As Nações Unidas foram palco de acalorados debates visando o estabelecimento da UNCTAD, com os países terceiro-mundistas buscando fortalecer o fórum

e os países primeiro-mundistas buscando diminuir sua eventual influência dentro da ONU. Contudo, a UNCTAD foi estabelecida e desde sua fundação passou a ser um novo espaço de pressão visando pautar agendas e traçar metas comuns entre os países do Sul, muito especialmente, como veremos a seguir, a construção de um novo marco global para as relações econômicas com as nações do Norte (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010).

No início da década de 1970, o conflito entre o Norte e o Sul estava em seu ponto máximo. No marco da terceira conferência da UNCTAD celebrada em Santiago de Chile em 1972 (a prévia tinha acontecido em Nova Déli, em 1968), o Sul acordou apresentar conjuntamente uma Carta sobre os Direitos e Deveres dos Estados e proclamou, nem mais nem menos, a necessidade de se estabelecer uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Esse acontecimento, de extraordinária significação histórica, teve lugar pouco antes da primeira crise do petróleo (1973), resultado da decisão da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) de limitar a exploração de suas reservas (com o imediato impacto sobre os preços, significando o fim de toda uma era de petróleo barato)²⁸ e nacionalizar o controle sobre os hidrocarbonetos.

As tensões entre a OPEC e os países desenvolvidos, os principais consumidores de petróleo, tinham começado em 1971-1972 e colocaram a questão do petróleo no coração da geopolítica internacional. Contudo, a narrativa sobre a primeira crise do petróleo, normalmente, é a narrativa dos países ocidentais que sentiram dramaticamente os cortes no suprimento energético ao qual estavam acostumados. Porém, para os países do Sul, o feito da OPEP foi uma demonstração de que era possível, graças a uma ação coletiva, mudar (em benefício próprio) os termos da relação com o Norte. Nesse sentido, a decisão da OPEP teve efeitos decisivos para além do plano meramente econômico, alertando uns sobre suas potencialidades inexploradas e outros sobre os riscos embutidos no fortalecimento do Sul (KRÜGER, 2004). Como afirma uma análise da época:

Um corolário direto e muito significativo do aumento do preço da gasolina foi um aviso para o mundo de que os limites para o crescimento interminável do consumo de energia e materiais brutos não eram só físicos mas também políticos e financeiros. A solidariedade da OPEC em resistir pressão política ocidental durante o boom dos anos 1972 e 1973, bem como sua impressionante resiliência na manutenção do preço da gasolina em frente a baixas de demanda na recessão de 1974 e 1975, deram a outros países que produzem matéria-prima esperança para

²⁸ Segundo Hobsbawm (1995), uma das razões pelas quais a *Golden Age* do capitalismo contemporâneo conseguiu ganhar esse nome foi, justamente, o fato de que o preço do barril de petróleo manteve-se ridiculamente baixo (US\$ 2) no período de 1950 a 1973, graças ao controle das grandes petroleiras ocidentais sobre este recurso, especialmente no Oriente Médio (HOBSBAWM, 1995, p. 262).

acordos mais igualitários no mundo industrial (AMUZEGAR, 1976, tradução nossa).²⁹

No ano seguinte (1974), os países do Sul usaram sua clara maioria na Assembleia Geral da ONU para colocar em discussão suas demandas comuns a respeito do estabelecimento da NOEI, clamando pelo direito de controlar seus próprios recursos (o que implicava também o direito de nacionalizar/socializar as filiais das companhias multinacionais operando em seus territórios), assim como pela estabilização dos preços das matérias-primas, pela transferência de tecnologia do Norte para o Sul, pelo progresso da industrialização no Terceiro Mundo e, não menos importante, pela reforma das organizações financeiras multilaterais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) cuja política era percebida como sendo um instrumento dos países industrializados do Norte. Em maio de 1974, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução nº 3201, intitulada “Declaration on the Establishment of a New International Economic Order”, cujo parágrafo de abertura declarava, em termos determinados e entusiastas, o seguinte:

Nós, os Membros das Nações Unidas, reunidos em uma sessão especial da Assembleia Geral para estudar pela primeira vez os problemas de matéria-prima e desenvolvimento, dedicados à consideração dos problemas econômicos mais importantes enfrentados pela comunidade mundial, tendo em mente o espírito, os propósitos e os princípios da Declaração das Nações Unidas para promover avanço econômico e progresso social para todos os povos, declaramos solenemente nossa determinação unida em trabalhar urgentemente no Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional baseada em equidade, igualdade de soberania, interdependência, interesses comuns e cooperação entre todos os Estados, independente de seus sistemas econômicos e sociais, que deve corrigir desigualdades e tratar de injustiças existentes, tornando possível a eliminação da divisa crescente entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e garantindo desenvolvimento econômico e social crescente e paz e justiça para as gerações presentes e futuras (ONU [f], 1974, tradução nossa).³⁰

²⁹ O texto em língua estrangeira é: “A direct and highly significant corollary of the oil price rise was a warnign to the world that the limits to the interminable growth of energy and raw materials consumption were not merely physical but also political and financial. OPEC’s solidarity in resisting Western political pressure during the 1972-1973 boom, and its remarkable resilience in holding the oil price line in the face of falling demand during the 1974-1975 economic recession, have given other raw-materials producing countries hope for more equitable arrangements whit the industrial world.”

³⁰ O texto em língua estrangeira é: “We, the Members of the United Nations, having convened a special session of the General Assembly to study for the first time the problems of raw materials and development, devoted to the consideration of the most important economic problems facing the world community, bearing in mind the spirit, purposes and principles of the Charter of the United Nations to promote the economic advancement and social progress of all peoples, solemnly proclaim our united determination to work urgently for the Establishment of a New International Economic Order based on equity, sovereign equality, interdependence, common interest and cooperation among all States, irrespective of their economic and social systems which shall correct inequalities and redress existing injustices, make it possible to eliminate the widening gap between the developed and the developing countries and ensure steadily accelerating economic and social development and peace and justice for present and future generations.”

Dentre outras questões, a Declaração apontava que a NOEI deveria fundar-se, fora os princípios de livre autodeterminação, soberania e integridade territorial, na liberdade das nações adotarem os regimes econômicos mais adequados para seu próprio desenvolvimento, sem por isto sofrer qualquer tipo de discriminação; na soberania plena de cada Estado sobre seus recursos naturais; na liberdade dos países para fiscalizar a atuação das grandes multinacionais; na necessidade de se estabelecer mecanismos para melhorar os termos de troca entre produtos primários e bens industrializados (incluindo a melhoria na competitividade das matérias-primas diante dos substitutos sintéticos produzidos pelo Norte); na assistência para o desenvolvimento e na transferência de tecnologia, entre outros aspectos relevantes (ONU [f], 1974).

Essa agenda do Sul reflete o fato de que ao longo de todo o período pós-Segunda Guerra, o perfil da relação entre os países fornecedores de matérias primas (todos localizados no Sul) e os países industrializados (quase todos localizados no Norte) era um dos mais formidáveis obstáculos para o estabelecimento de relações econômicas equilibradas em nível mundial. As disparidades nos padrões de vida, na tecnologia e no conhecimento, na produtividade e na capacidade de barganha, na relação do capital com o trabalho, dentre outros fatores centrais, eram tão gritantes entre ambos os polos, que não apenas limitavam de forma dramática as chances da maior parte dos países do Sul terem acesso aos benefícios do crescimento econômico (devido ao deterioro sistemático dos termos de troca com o Norte, por exemplo), como levavam à irracionalidade do desperdício energético e a um crescimento irracional nos países desenvolvidos. A década de 1970 presenciou intensas crises em todos os âmbitos; na parte econômica, uma virulenta inflação global, crescente desemprego, instabilidade cambial e violentas flutuações nos preços das *commodities* caracterizaram a quebra do regime monetário e comercial estabelecido em Bretton Woods. Os países do Sul não tinham mais opção além de reagir de forma determinada diante da situação.

Em síntese, em meados da década de 1970, o conflito entre os países do Norte e do Sul era puxado pelas evidentes assimetrias econômicas e políticas entre um reduzido grupo de países privilegiados (particularmente América do Norte, Europa ocidental e Japão) que representavam aproximadamente 18% da população do globo, mas concentravam 60% da renda mundial, e o resto do mundo (os países da África, da Ásia e da América Latina), onde morava a maior parte da humanidade, porém, detinha acesso limitado à riqueza mundial, paradoxalmente gerada a partir dos recursos estratégicos do próprio Sul (AMUZEGAR, 1976). Ao longo da década de 1970 houve debates e processos de negociação entre o Norte e

Sul forjados pela insistência destes últimos países em trazer para a agenda multilateral um conjunto de novas regras para o funcionamento da economia mundial. Porém, os avanços concretos foram pouco significativos e a década de 1980 significou uma mudança radical em detrimento das aspirações do Sul de transformar as desigualdades do regime internacional.

1.2.3.1. A Nova Ordem Econômica Mundial

Os países do Sul continuaram a ter um papel relevante no debate internacional sobre como superar as evidentes disparidades com relação ao Norte. Em particular, houve avanços muito significativos encaminhados para a construção do que estes países chamaram de uma “Nova Ordem Econômica Internacional” (NOEI), que implicaria a redefinição dos padrões históricos de relação entre ambos os blocos de nações. Espaços como a UNCTAD e a Assembleia Geral das Nações Unidas foram fundamentais para viabilizar esses debates, o que fica claro ao observarmos, em retrospectiva, o teor de algumas de suas resoluções da época. Mencionamos rapidamente que a terceira conferência da UNCTAD já havia colocado em pauta a questão da NOEI e que o item foi articulado por dentro da Assembleia Geral da ONU mediante resoluções chave adotadas entre 1974 e 1975.

De fato, a Sexta Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre Matérias Primas e Desenvolvimento (abril e maio de 1974) foi um dos momentos estelares do debate. Graças à intensa pressão e à maioria absoluta dos países do Sul, a Assembleia Geral adotou as Resoluções nº 3201 (“Declaração sobre o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional”) e nº 3202 (para a definição de um “Programa de Ação para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional”), sinalizando o amadurecimento de posições e consensos entre os países do Sul sobre o conteúdo dos acordos no seio da ONU buscando estabelecer uma nova parceria entre o Norte e o Sul. Adicionalmente, em finais daquele mesmo ano, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução nº 3281, aglutinando as duas anteriores e estabelecendo uma “Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados”, o que significou um triunfo histórico para os países aglutinados no G-77 e no Movimento de Países Não Alinhados. Num primeiro momento, os países desenvolvidos reagiram de maneira extremamente negativa diante desses avanços, não reconhecendo a validade dos apelos para o estabelecimento de uma “nova ordem” no regime internacional. Os principais pontos dessas

resoluções (soberania sobre os recursos nacionais, melhoramento dos termos de troca no mercado global de matérias-primas, maior transferência de recursos para os países em desenvolvimento) foram alvo de fortes objeções por parte dos países desenvolvidos, em parte por motivos ideológicos, em parte como resultado de um mal-entendido sobre as intenções do Terceiro Mundo (AMUZEGAR, 1976).

O desejo dos países produtores de matérias-primas por uma estabilização dos preços e uma organização mais equitativa dos mercados, por exemplo, foi equivocadamente entendido, por parte dos países do Norte, como o principal objetivo da nova ordem, interpretando esse apelo como uma tentativa de replicar as estratégias OPEP, agora com relação a um conjunto maior de *commodities*. Assim, colocou-se uma demanda razoável e legítima do Sul (a melhora dos termos de troca) como uma ameaça para os interesses do Norte, desconhecendo-se a necessidade de corrigir as desiguais condições prevalentes no intercâmbio entre produtos primários e produtos industrializados e o peso enorme que isso significava para o Sul como um todo. Numa nova versão do velho malthusianismo, os países do Norte continuaram a compreender a pobreza dos países do Sul como uma situação autoinfligida: as nações seriam pobres porque elas não conseguem pensar adequadamente em termos políticos e econômicos, alimentam expectativas errôneas a respeito dos outros e assumem atitudes inadequadas perante a realidade. A mensagem spenceriana dirigida aos pobres era: não culpem mais do que vocês mesmos por sua miséria, não esperem que os ricos lhes sirvam a riqueza em bandeja de prata, aprendam as virtudes da democracia política e do liberalismo econômico e assim poderão salvar-se de sua situação.

Porém, essa atitude inicial do Norte pareceu mudar de maneira significativa no transcurso de um ano. Assim, em setembro de 1975, no marco da Sétima Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional, os Estados Unidos e a Europa tinham evoluído na direção de aceitar como necessário certo grau de cooperação e negociação com os países do Sul, ao ponto que essa Sessão Especial pode ser considerada como um ponto de inflexão no conflito Norte-Sul. A confrontação ideológica que caracterizou a Sexta Sessão Especial celebrada um ano antes, foi substituída por negociações pautadas na construção de consensos entre ambos os blocos. As propostas endereçadas pelo G-77 foram recebidas de forma construtiva pelos Estados Unidos e a Comunidade Econômica Europeia, viabilizando uma resolução de compromisso que abriu o caminho para avançar em futuras negociações.

A Resolução nº 3362 (S-VII), de 16 de setembro de 1975, incluiu disposições relativas aos temas de interesse do Sul e orientações para processos de negociação que abarcassem os termos do comércio internacional, transferência real de recursos para o financiamento do desenvolvimento nos países do Sul e reformas do sistema financeiro internacional, ciência e tecnologia, industrialização, alimentação e agricultura, cooperação entre países em desenvolvimento e reforma dos setores econômico e social das próprias Nações Unidas, para dar maior lugar aos países do Sul nestes espaços. Todos esses pontos teriam como ponto de referência as resoluções relativas à NOEI adotadas um ano antes. Dentre as medidas concretas que foram sugeridas nessa Resolução, encontram-se as seguintes: (i) expansão e diversificação do comércio, melhoramento da produtividade e incremento das receitas por exportação nos países em desenvolvimento; (ii) estabelecimento de garantias para preços estáveis, equitativos e remuneradores para as matérias-primas e proteção do seu poder de compra; (iii) reduzir ou remover barreiras tarifárias e não-tarifárias para as exportações dos países menos desenvolvidos; (iv) atingir a meta de 0,7% do PIB dos países do Norte destinado à cooperação para finais da década de 1970; (v) dar mais voz aos países em desenvolvimento nos organismos financeiros multilaterais; e (vi) fomentar a industrialização nos países em desenvolvimento, dentre outras (ONU [g], 1975; AMUZEGAR, 1976).

Contudo, os espaços de negociação que se abriram como desdobramento de todo esse processo, corajosamente voltado para a redefinição da ordem econômica internacional, mostraram os limites para que um conjunto abrangente de reformas em favor dos países do Sul pudesse, efetivamente, se estabelecer. Um bom exemplo disso nos é dado pelos alcances dos acordos voltados à redefinição do sistema financeiro internacional pós-Bretton Woods, assinados pelos países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI) em Kingston, Jamaica, em janeiro de 1976. Embora os países do Sul participassem ativamente das negociações, em termos gerais o novo regime financeiro acordado garantiu a retomada da hegemonia norte-americana como principal praça financeira global. As concessões obtidas pelos países do Sul, como um maior acesso aos recursos do Fundo, foram acompanhadas pelas novas prerrogativas do Fundo para aplicar condicionalidades e exigir a adoção de políticas como o controle do déficit fiscal e a abertura comercial/financeira por parte dos países. O “Jamaica Agreement” do FMI deu legitimidade à quebra do regime cambial e da política monetária prevalecente desde 1944. Recordemos que em 1971 os Estados Unidos romperam unilateralmente com os termos da ordem financeira ao desatrelar o dólar de seu

valor nominal em ouro, inaugurando uma nova era de volatilidade financeira em escala global.

As Resoluções adotadas pela ONU entre 1974 e 1975 levaram, também, a processos formais e informais de negociação entre o Norte e o Sul por fora do espaço das Nações Unidas. Contudo, nesses processos os países do Norte (em especial os Estados Unidos) buscaram, a despeito de suas declarações na ONU, reduzir o escopo das negociações tanto no tocante aos temas quanto aos países envolvidos, dando especial interesse à negociação sobre a questão energética (crise do petróleo). Foi um período desafiante para o Sul que conseguiu, pelo menos parcialmente e apesar das pressões, manter uma posição unificada no sentido de focar numa agenda mais ampla que fosse para além da questão do suprimento energético e que incluísse um conjunto mais abrangente de países. Como corolário deste processo de barganha foi estabelecida, em dezembro de 1975, a Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional (CIEC, por sua sigla em inglês), mais conhecida como a Conferência Norte-Sul, que seria o primeiro grande fórum de negociações voltado para o diálogo entre os países ricos e os países pobres que tentou dar conteúdo concreto às resoluções adotadas pouco tempo atrás pela Assembleia das Nações Unidas. A CIEC teve sua primeira sessão solene na cidade de Paris e as tratativas se estenderam até junho de 1977. Portanto, quando se fala a respeito do diálogo Norte-Sul, a CIEC é referência fundamental para se entender os desdobramentos do processo.

Participaram da CIEC três blocos de países. Por um lado, os países desenvolvidos, representados pela Austrália, pelo Canadá, pela Comunidade Econômica Europeia, pelo Japão, pela Espanha, pela Suécia, pela Suíça e pelos Estados Unidos. Em segundo lugar, os países membros da OPEP, em concreto Argélia, Indonésia, Irã, Iraque, Nigéria, Arábia Saudita e Venezuela. Finalmente, o terceiro bloco foi integrado por países em desenvolvimento, representados por Argentina, Brasil, Camarões, Egito, Índia, Jamaica, México, Paquistão, Peru, Iugoslávia, Zaire e Zâmbia (ODI, 1976). Ao todo, 27 países participaram das negociações, com a notória exclusão dos países socialistas e, em particular, da União Soviética e da China. Veja-se, neste sentido, que o arranjo da CIEC era uma tentativa para levar a negociação Norte-Sul para outro palco que não fosse a ONU e suas instâncias e conferências, onde o Sul tinha uma evidente maioria e uma capacidade maior de influir sobre os rumos do debate e as decisões finais adotadas. A inclusão do terceiro grupo resultou da insistência da OPEP no sentido de que a CIEC não se limitasse a uma discussão

entre produtores e consumidores sobre a questão do petróleo, como queriam os Estados Unidos.

A CIEC se estruturou em quatro áreas temáticas e grande parte dos tópicos abordados eram negociados também no seio de outras instâncias como a UNCTAD e o “General Agreement on Tariffs and Trade” (GATT). As quatro comissões de trabalho debruçaram-se sobre os temas de energia, matérias-primas, desenvolvimento e sistema financeiro, com previsão de trabalhar até dezembro de 1976. A aliança entre a OPEP e os outros países do Sul participantes permitiu a inclusão na agenda de um conjunto amplo de assuntos que também eram objeto de debate em outros espaços internacionais. O teor das discussões pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 5: Tópicos em debate na CIEC, 1975-1977.

Energia	Matérias-primas	Desenvolvimento	Sistema financeiro
No tocante à questão de energia, os participantes propuseram o estudo dos meios para garantir o suprimento de petróleo e derivados, a cooperação de longo prazo sobre suprimento energético e racionalização do uso da energia e a proteção do poder de compra das receitas por exportação de petróleo dos países produtores. Os Estados Unidos propuseram a criação de um instituto	Foram abordadas questões relativas às condições da oferta e procura de matérias-primas com relação às necessidades do desenvolvimento nos países produtores, incluindo a revalorização e proteção do poder de compra das receitas de exportação destes últimos. Foram discutidos métodos para a estabilização do preço das matérias-primas, em especial das produzidas pelos países menos desenvolvidos assim como o marco geral de	Foi colocado um amplo leque de assuntos, que se superpuseram com os tópicos abordados pelas outras Comissões. Algumas questões sensíveis foram o acesso a mercados dos produtos dos países em desenvolvimento, o estímulo e aceleração da industrialização destes últimos, a transferência tecnológica, o desenvolvimento da agricultura (incluindo a redefinição dos termos da oferta e procura de fertilizantes	Formularam-se recomendações para examinar as implicações financeiras dos arranjos existentes sobre <i>commodities</i> e para definir esquemas de estabilização de preços das matérias-primas. Foram analisados os requerimentos financeiros dos projetos de investimento, importações alimentares e da elevação da produtividade agrícola nos países em desenvolvimento. Estes últimos propuseram o incremento dos fundos concessionais para os países menos

internacional de energia que estudasse a disponibilidade mundial de petróleo, inclusive em países não produtores.	um acordo internacional sobre <i>commodities</i> , formas de estimular a produtividade de matérias-primas e os custos financeiros da inovação tecnológica requerida. Também houve discussões envolvendo a criação de um Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola.	e o acesso a alimentos), o desenvolvimento de infraestrutura produtiva e a questão da cooperação internacional para o desenvolvimento.	desenvolvidos, assim como um acordo para tratar dos déficits crônicos de muitos dos países com relação a suas dívidas externas, incluindo o reescalonamento e a re-calendarização dessas dívidas. Note-se que o tema da dívida externa começou surgir com um dos tópicos fundamentais do diálogo Norte-Sul já em meados dos anos 1970.
---	--	--	--

Fonte: ODI, 1976.

Não obstante a amplidão dos temas colocados, desde o início da CIEC ficou em evidência que as diversas partes partiam de visões muito diferentes. Para os países do primeiro grupo, o diálogo era importante para tratar de assuntos de interesse comum, porém, sua estratégia foi a de manter as discussões num nível muito geral e neutro, sem comprometer-se com suas contrapartes. Para o segundo e terceiro grupos, era urgente avançar na definição de medidas e políticas concretas e, portanto, pressionaram até o final para que a CIEC emitisse recomendações vinculantes nessa direção (ODI, 1976). As dificuldades de se encontrar pontos de consenso entre as partes envolvidas adiaram a finalização das negociações para junho de 1977 e a Declaração Final emitida consiste numa sucinta listagem de medidas a serem adotadas, sem definição de responsáveis ou prazos de execução. O que começou em meio a retóricas exaltadas sobre o início de uma nova era de cooperação internacional terminou de forma melancólica sem oferecer nada para além de vagas referências de ação conjunta. As diferenças foram tão significativas, que os diversos blocos de países apresentaram suas recomendações por separado, sem incluí-las na declaração final. Nesta última, ficou evidente o desagrado dos países do Sul pelos poucos avanços obtidos durante o ano e meio do processo de negociação:

Os participantes de países em desenvolvimento na CIEC, apesar de reconhecer que foi feito progresso na CIEC para acatar certas propostas dos países em desenvolvimento, notam que infelizmente a maioria das propostas para mudanças estruturais no sistema econômico internacional e certas propostas para ações urgentes sobre problemas atuais não levaram a acordos. Portanto, o Grupo de 19 sente que as conclusões da CIEC são aquém dos objetivos previstos para um programa de ação completo e igualitário criado para estabelecer a Nova Ordem Econômica Internacional (TAHER, 1982, tradução nossa).³¹

A CIEC, efetivamente, mostrou poucos avanços e ficou muito aquém das expectativas levantadas. As únicas medidas concretas propostas foram a criação (mediante aprovação legislativa dos países do Norte) de um fundo de um bilhão de dólares para auxiliar àqueles países de menor renda com dificuldades financeiras, a criação de um Fundo Comum para o financiamento de estoques reguladores de certas matérias-primas, a ser definido no marco da UNCTAD e a declaração dos países ricos de sua vontade de aumentar os valores da cooperação para o desenvolvimento para atingir até o final da década o equivalente a 0,7% do PIB respectivo, mas sem terem sido definidos mecanismos concretos para avançar nessa direção (AMUZEGAR, 1977).

A Conferência de Paris, com todas suas limitações em termos de representatividade, permitiu que fosse abordado pela primeira vez, no contexto de um processo de negociação entre o Norte e o Sul, um conjunto de tópicos relevante para estes últimos e significou o reconhecimento, por parte dos primeiros, das até então não admitidas desigualdades preexistentes entre as nações desde a Segunda Guerra Mundial (ou mesmo antes). A CIEC colocou sob os holofotes as disparidades em riqueza e renda entre as nações ricas “desenvolvidas” e “em desenvolvimento” e, nesse sentido, uma avaliação positiva poderia ser feita sobre seus resultados, desde que pensando no longo prazo e na magnitude das disparidades existentes, herdadas de muitos séculos de exploração e discriminação no regime internacional.

Contudo, desde a perspectiva do Sul, a CIEC deixou completamente inalterada a “velha ordem” econômica mundial, sem induzir mudanças radicais entre os blocos de nações participantes. Esse fracasso, para alguns analistas da época, deveu-se a diferenças conceituais e interesses e pressupostos intransponíveis entre as nações do Norte e do Sul, a expectativas extremamente diferentes com relação ao sentido e alcances da Conferência e a erros de

³¹ O texto em língua estrangeira é: “The participants from developing countries in CIEC, while recognizing that progress has been made in CIEC to meet certain proposals of developing countries, noted with regret that most of the proposals for structural changes in the international economic system and certain of the proposals for urgent actions on pressing problems have not been agreed upon. Therefore, the Group of 19 feels that the conclusions of CIEC fall short of the objectives envisaged for a comprehensive and equitable program of action designed to establish the New International Economic Order.”

apreciação sobre o poder de barganha e as estratégias de ambos os grupos, dentre outros elementos (AMUZEGAR, 1977). Em especial, as diferenças conceituais entre os participantes de um e outro lado foram o elemento chave que levou a resultados limitados. Os países do Sul, encorajados pelas resoluções da ONU relativas à NOEI buscaram negociar um acordo abrangente que levasse a um avanço real e objetivo em suas demandas históricas; por outro lado, os países do Norte continuaram a evitar compromissos sérios e profundos e apenas avançaram na concessão de benefícios pontuais para os países mais pobres, entanto que os temas de maior interesse para o Sul foram adiados ou delegados a outros órgãos e negociações futuras. Para os países ricos, mais do que uma “*new order*” o viável era um “*new deal*” com o conjunto dos países do Sul, que deixasse inalterada a estrutura do poder mundial (AMUZEGAR, 1977).

Após o fracasso da CIEC, outras iniciativas tentaram recolocar os termos do debate/diálogo Norte-Sul. Em particular, destacou-se o estabelecimento da Independent Commission on International Development Issues, ou Comissão Independente para Questões de Desenvolvimento Internacional, em 1978, por iniciativa do então Secretário Geral da ONU, Robert MacNamara. A presidência dessa Comissão foi ocupada pelo ex-chanceler alemão Willy Brandt, motivo pelo qual a mesma passou a ser chamada de Brandt Commission, ou Comissão Brandt. O objetivo da Comissão era identificar as causas fundamentais das desigualdades entre os países “ricos” e os países “pobres” e propor possíveis soluções para os problemas detectados. As propostas da Comissão foram publicadas em 1980 num documento intitulado “North-South: a Programme for Survival”, comumente chamado de “Brandt Report”.

Em essência, as propostas da Comissão se dividem em duas categorias: uma lista geral de problemas que requeriam a atenção imediata dos governos e organizações intergovernamentais e um Programa de Prioridades para o período 1980-1985. Para atender esse último desafio, a Comissão chamou para o imediato estabelecimento de uma cúpula mundial que, sem substituir as agências existentes, pudesse contribuir com o debate internacional sobre a questão do desenvolvimento e lançar as bases para um novo acordo Norte-Sul. Contudo, embora o relatório reconheça a existência de certos defeitos do sistema econômico, como o crescente desemprego no Norte e a pobreza e a fome no Sul, o abuso do poder por parte de algumas minorias e a ausência de vontade política para mudar a situação, o relatório apenas advoga por uma espécie de keynesianismo globalizado para endereçar

recursos em escala maciça para promover o crescimento e o desenvolvimento com justiça para todos (RIST, 2008; BRANDT COMMISSION, 1980)

Em termos gerais, o teor do documento é fortemente moralista (a ideia de uma catástrofe iminente já é sugerida no título do relatório e em vários trechos do documento), mas, para além das declarações retóricas *à la* CIEC, pouco avançou na definição de tarefas e visões comuns nos temas de fundo: energia, matérias-primas e comércio, cooperação e sistema financeiro, etc. O Relatório Brandt até pode ser considerado um retrocesso com relação ao debate sobre a NOEI, no sentido de ter colocado a ênfase sobre a importância da cooperação dos ricos para com os pobres em vez da alegada *self-reliance* promovida pelos países do Sul como a base para a superação da pobreza e do subdesenvolvimento de maneira sustentada e duradoura (RIST, 2008). Embora as propostas da Comissão Brandt apontassem na direção sugerida pelo Sul ao longo de mais de uma década, o fato é que o documento não teve força alguma para mudar a correlação de forças e, a partir da década de 1980, o abismo entre o Norte e o Sul cresceu ainda mais.

Mais ou menos no mesmo sentido da Comissão Brandt, embora incorporando uma nova perspectiva de análise, em 1987 foi estabelecida pelas Nações Unidas a World Commission on Environment and Development (WCED), ou Comissão Mundial para Desenvolvimento e Meio-Ambiente, que ficou conhecida como a Brundtland Commission, ou Comissão Brundtland, devido ao fato de que sua presidência foi ocupada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Essa nova comissão debruçou-se sobre a análise do modelo de desenvolvimento adotado pelos países do Norte e seguido pelos países do Sul, introduzindo uma visão crítica sob a noção de desenvolvimento sustentável, naquele momento, uma novidade conceitual relevante. Vaticinando um futuro ameaçador, o relatório publicado pela Comissão sob o título “Our Common Future” (ONU [h], 1987) pôs a ênfase na questão da convergência entre meio ambiente e desenvolvimento e passou para uma análise de tópicos semelhantes aos já tratados pela CIEC e pela Brandt Commission na década anterior (entre 1975 e 1983), porém, numa perspectiva fortemente ancorada em preocupações ambientais.

Como resposta aos relatórios da CIEC, da Brandt Commission e da Brundtland Commission, os países do Sul buscaram elaborar suas próprias respostas e propostas para a situação vivenciada por eles no turbulento contexto dos anos 1980. Em 1987, como resultado de uma iniciativa surgida na VIIIª Cúpula do Movimento de Países Não Alinhados (MNA) um ano antes (Harare, Zimbábue, 1986), um grupo de 28 indivíduos provenientes,

exclusivamente, de diversos países do Sul³² se reuniu e estabeleceu a chamada South Commission, ou Comissão do Sul.

Segundo afirmações do ex-presidente da Tanzânia Julius K. Nyerere, que presidiu os trabalhos da Comissão, o objetivo desta nova instância era analisar os problemas comuns enfrentados pelos países do Sul, as estratégias que eles tinham adotado no passado para lidar com os mesmos e daí extrair as lições que poderiam ser aprendidas para a abordagem das questões presentes e futuras (POPULATION COUNCIL, 1990). Na tradição das comissões anteriores que abordaram a questão do desenvolvimento no marco do debate Norte-Sul, a South Commission publicou em 1990 um extenso relatório intitulado “The Challenge to the South” (SOUTH COMMISSION, 1990), completamente sintonizado com a perspectiva dos países do Sul, marcando, portanto, uma diferença em relação aos relatórios anteriores, em que predominaram a visão e as propostas dos países do Norte. Uma das recomendações mais significativas da Comissão foi que, da mesma forma que os países desenvolvidos tinham criado a OCDE (1961) para articular suas iniciativas e interesses, os países do Sul deviam criar um secretariado permanente em termos semelhantes. Afirmava-se no relatório o seguinte:

A mensagem central deste Relatório é que, para crescer, o Sul precisa depender principalmente de si próprio. Para superar o subdesenvolvimento, os países do Sul devem mobilizar o potencial de seus povos e seus recursos para crescimento acelerado, sustentável e igualitário. E devem trabalhar juntos para multiplicar o impacto de seu esforço interno através de solidariedade, cooperação e autodependência coletiva (SOUTH COMMISSION, 1990, p. 211, tradução nossa).³³

Essas palavras destacam por um lado uma posição contrária à simples dependência do Sul com relação ao Norte e voltam à questão histórica de sustentar seu desenvolvimento a partir de esforços endógenos e solidários entre si. Porém, no mesmo relatório se reconhece a interdependência entre Norte e Sul e afirma-se mais uma vez a necessidade de avançar numa transformação profunda dos termos do relacionamento entre ambos os blocos de países, passando da exploração e da subordinação para o compartilhamento de benefícios e a parceria (SOUTH COMMISSION, 1990).

³² O Brasil foi representado pelo então Arcebispo de São Paulo, Paulo Evaristo Arns, e pelo economista Celso Furtado.

³³ O texto em língua estrangeira é: “The central message of this Report is that, to get ahead, the South must primarily rely on itself. If underdevelopment is to be conquered, the countries of the South must mobilize the potential of their people and their resources for accelerated, equitable and sustainable growth. And they must work together to multiply the impact of their domestic effort through solidarity, co-operation and collective self-reliance.”

Apesar de todos esses relatórios terem de alguma forma apontado para a transformação das relações herdadas entre o Norte e o Sul após séculos de exploração e divisão, as décadas de 1980 e 1990 significaram a imposição de uma nova ortodoxia econômica do Norte sobre a maior parte dos países do Sul, desta vez pautada nos princípios do velho liberalismo europeu, o mesmo liberalismo que esteve na raiz da *débâcle* nas décadas anteriores à finalização da Segunda Guerra e que, nos anos 1980, simbolizada pela ascensão ao poder de Margaret Thatcher e Ronald Reagan na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, respectivamente, voltou com força para estabelecer os princípios de um anti-estatismo privatizante e monetarista que inviabilizou grande parte das demandas históricas do Sul.

Essas demandas, para terem chance de conduzir a mudanças no padrão dominante das relações Norte-Sul, deveriam ter sido sustentadas por uma firme decisão política e pela instrumentação de medidas e políticas internacionais orientadas para a superação das disparidades entre as nações, por exemplo, nas áreas comercial e tecnológica, dentre muitas outras. Era, de fato, necessário um novo e grande consenso político sobre uma diversidade complexa e abrangente de tópicos cuja resolução não poderia depender de dogmas econômicos ultrapassados, como a crença no livre comércio e nos mercados autorregulados. Porém, foi justamente isso o que acabou acontecendo, de maneira que, progressivamente, a agenda do Sul visando a construção de uma Nova Ordem Econômica Internacional foi perdendo terreno e as demandas e urgências de uma nova conjuntura de crise abalaram as iniciativas de unidade na diversidade que durante várias décadas tinham lhe permitido ao Sul se apresentar como um ator relevante na geopolítica global. O novo monetarismo da ortodoxia neoliberal foi na contramão do nekeynesianismo implícito em todos os relatórios relativos à situação Norte-Sul produzidos desde inícios da década de 1970 tanto dentro quanto fora da Organização das Nações Unidas.

1.3. A crise do debate Norte-Sul

Como mencionado acima, o Brand Report fez um apelo para a convocação de uma nova cúpula mundial sobre o desenvolvimento. Assim, em 1981, foi realizado o International Meeting on Cooperation and Development em Cancun, México, com a participação de 22

países (14 do Sul e 8 do Norte).³⁴ No estilo de cúpulas anteriores, o encontro de Cancun abordou um conjunto amplo de questões relativas ao futuro da cooperação internacional para o desenvolvimento, visando à reativação da economia mundial, que se encontrava em franca recessão em muitas partes do mundo, tanto no Norte quanto no Sul. Tenha-se em conta, também, que a década de 1970 esteve marcada pelo debate sobre a crise da hegemonia norte-americana, fator que contribuiu para moldar uma posição muito menos favorável aos interesses do Sul por parte dos Estados Unidos, cujo domínio estava sendo contestado em diversas ordens.

Em Cancun, trataram-se questões relacionadas com segurança alimentar e desenvolvimento agrícola, matérias-primas, comércio e industrialização, energia, sistema financeiro e regime monetário mundial, dentre outros. Uma repetição, do ponto de vista da agenda, dos encontros prévios. E, como em outras ocasiões, os países do Norte insistiram em estabelecer negociações bilaterais no contexto de organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (por eles dominados) e os países do Sul defenderam a necessidade de se ter a ONU como o marco de todas as negociações relativas ao desenvolvimento e às relações Norte-Sul. Contudo, o encontro de Cancun foi um novo fracasso na construção de um marco comum para se abordar o desenvolvimento e para superar as assimetrias e disparidades entre as nações “desenvolvidas” e as “subdesenvolvidas”, sem se chegar a acordos sobre tópicos básicos como cooperação e mercado de *commodities* (SAIIA, 1981; KRÜGER, 2004). Segundo uma análise governamental da época:

Apesar da reunião ter começado em tom pessimista, deve ser julgada apenas como uma estação na história complicada das negociações Norte-Sul. Apesar de Washington ter ganho em termos de prescrições econômicas, países do Terceiro Mundo saíram de Cancun particularmente humilhados (SAIIA, 1981, p. 5, tradução nossa).³⁵

Desde o fracasso do encontro de Cancun, que marcou simbolicamente o início de uma “década perdida” para o desenvolvimento, o poder do Sul para configurar e influir nas instituições multilaterais e pautar os debates declinou significativamente. Este declínio no

³⁴ Os países participantes foram os seguintes: Costa de Marfim, Bangladesh, Algéria, México, Arábia Saudí, Brasil, China, Filipinas, Iugoslávia, Tanzânia, Guiana, Índia, Nigéria e Venezuela pelo Sul; Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Japão, Alemanha Ocidental, Canadá, Áustria e Suécia pelo Norte. A União Soviética não atendeu o chamado e Cuba foi excluída por imposição norte-americana (SAIIA, 1981, p. 4).

³⁵ O texto em língua estrangeira é: “Whilst the meeting started on a pessimistic note, it should be judged as a way-station in the chequered history of North-South negotiations. While Washington won in terms of its economic prescriptions, Third World countries left Cancun with some particular demurrings.”

poder de barganha do Sul relaciona-se com tendências políticas e econômicas que marcaram a época. Por um lado, o início da década de 1980 assistiu a uma renovada confrontação no eixo Leste-Oeste, deslocando a questão da Nova Ordem Econômica Internacional para um segundo plano nas prioridades da agenda política global. Por outro lado, a decisão do governo Reagan de elevar as taxas de juros com o objetivo de atrair capital para o financiamento de uma nova carreira armamentista também teve um papel relevante, na medida em que influenciou o balanço de pagamentos dos países do Sul, altamente endividados durante os anos 1970 quando a circulação maciça de petrodólares baratos e a maior flexibilidade do capital financeiro induziram um forte aumento do valor total da dívida externa em praticamente todos os países.

O primeiro país a declarar falência foi o México, em 1982. No transcurso dos dois anos seguintes, as finanças de outros 66 países do Sul também colapsaram, o que levou a uma interrupção violenta do afluxo de capitais e investimentos para o Sul como um todo. Nesse cenário, o FMI passou a providenciar crédito para o pagamento do serviço da dívida, mas em compensação exigiu que todos os países aplicassem um conjunto de medidas consideradas como necessárias para restabelecer, no longo prazo, a capacidade de pago aos credores internacionais. Foi o início dos Programas de Ajuste Estrutural (PAE) de viés monetarista, privatizante e liberalizante, que derrubaram as economias do Terceiro Mundo, especialmente em países como México, Argentina e Brasil, que tinham avançado significativamente na adoção de um modelo nacional-desenvolvimentista com forte industrialização substitutiva. Os PAE fracassaram ostensivamente na restauração do dinamismo econômico e levaram, pelo contrário, a um período de dramática recessão caracterizado pela redução da produção e dos investimentos em quase todos os países.

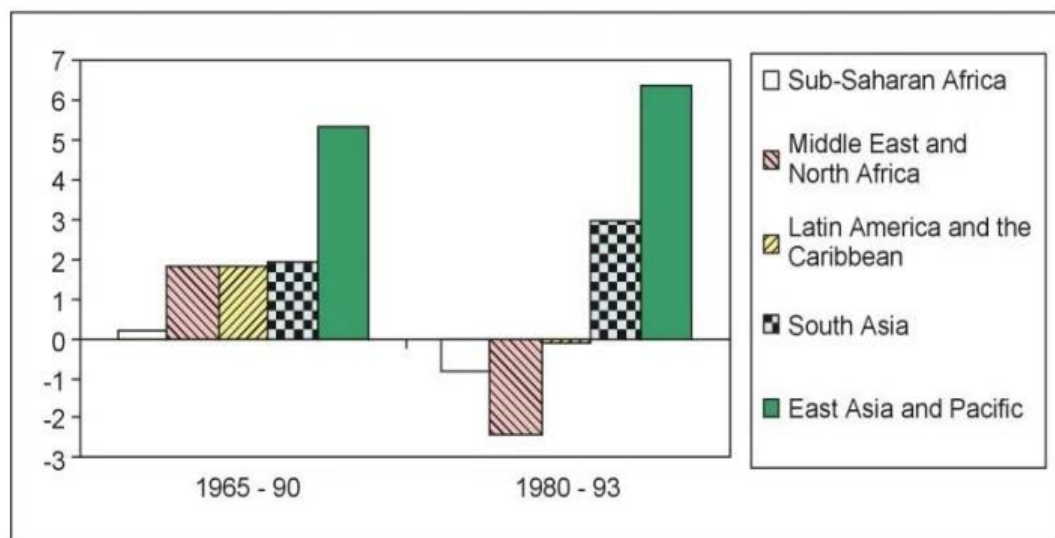
Da mesma forma em que o Norte sempre tentou estabelecer negociações isoladas com os países do Sul, em vez de negociações abrangentes em espaços multilaterais como a ONU, as intervenções do FMI partiram do pressuposto de que não existia, realmente, uma crise generalizada da dívida, apenas casos individuais de países em crise que deviam ser tratados com uma abordagem caso a caso. Essa abordagem dificultou extremamente os esforços do Sul para construir alianças que lhe permitissem tratar do problema da dívida de uma forma articulada (botando o peso do ajuste tanto nos credores quanto nos devedores), como no passado fizera a respeito de questões como energia, cooperação e matérias-primas. O resultado disso tudo foi um aumento dramático do fluxo de capitais no sentido Sul → Norte: entre 1982 e 1993, os países do Sul pagaram US\$1.520 bilhões aos países do Norte (mais que

duas vezes o valor total da dívida) e, mesmo assim, o valor total de seus encargos financeiros cresceu sem parar durante toda a década de 1980, alcançando o fantástico total de meio trilhão de dólares no início da década de 1990 (KRÜGER, 2004).

Por outra parte, a finalização da Guerra Fria em 1989 e a instauração generalizada de políticas de livre mercado pela maior parte dos países até então pertencentes ao bloco socialista (o Segundo Mundo) contribuiu para debilitar ainda mais as posições defendidas pelo Sul como um todo. Países como a Iugoslávia, que tiveram papel central na estruturação do MNA e na promoção da NOEI, simplesmente desapareceram naquele período. O declínio do poder soviético prejudicou países como Cuba, Nicarágua, Angola, Etiópia, Vietnã e Camboja, dentre outros, que tinham se beneficiado de esquemas de cooperação independentes dos Estados Unidos e Europa Ocidental. Nesse processo, os países do Sul pertencentes ao Terceiro Mundo tornaram-se menos relevantes para os interesses americanos e europeus, para os quais, virou muito mais importante a incorporação dos países do leste europeu, da antiga URSS e da China ao sistema capitalista mundial.

À situação descrita devemos agregar o fato de que alguns países asiáticos (dentre eles Coreia do Sul, Singapura, Hong Kong e Taiwan) passaram pela crise da década de 1980 sem sentir seus efeitos e, pelo contrário, cresceram a taxas de 7% ao ano, num contraste dramático com a África e a América Latina, cujas taxas de crescimento foram negativas ao longo de quase toda a década. É o que nos mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 1. Taxas de crescimento do Sul por regiões, 1965-1990 e 1980-1993.



Fonte: KRÜGER, 2004.

A diversificação da situação dos países do Sul na conjuntura das décadas de 1980 e 1990 acentuou suas diferenças históricas e trouxe maior fragmentação política para esse conjunto de nações, que se viram às voltas com uma situação de instabilidade ainda maior e com a necessidade de buscar saídas aos prementes problemas domésticos criados pela reorganização do regime internacional em curso, comandado pelo Norte (época de restauração da hegemonia norte-americana e imposição da ditadura dos mercados financeiros que veio se chamar de “globalização”). Os países do bloco socialista tiveram de fazer violentas e dramáticas reconversões para a economia de mercado, os países latino-americanos ou perderam a aliança com a União Soviética e/ou se viram obrigados a introduzir reformas estruturais que jogaram por terra a industrialização arduamente construída ao longo de seis décadas, alguns países da África subsaariana enfrentaram processos internos de guerra e fome que ninguém, no Norte desenvolvido, sequer atendeu e países de grande porte como China e Rússia passaram a perseguir sua integração à economia capitalista. Perderam sentido noções como “não alinhados” e inclusive a própria noção de “Sul” perdeu grande parte de seu poder explicativo.

Por esses motivos, autores como Thérien (1999) formularam a ideia de que, a partir de 1981, o fracasso da cúpula de Cancun se desdobrou na perda de relevância da divisória Norte-Sul como o eixo explicativo da pobreza e desigualdade mundiais, ganhando relevo paradigmas concorrentes para a explanação destes fenômenos. O autor identifica, de um lado, o que chama de “Bretton Woods Paradigm” e, de outro, o “UN Paradigm”: o primeiro deles estaria associado com o discurso e a prática das organizações financeiras multilaterais concebidas na Conferência de Bretton Woods em 1944 (FMI, BM, GATT/OMC) e o segundo, associado ao discurso e práticas da Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências especializadas (UNCTAD, ECOSOC, PNUD, OIT, UNICEF), cujo mandato diz respeito, no fundamental, a tópicos sociopolíticos antes do que meramente econômico-financeiros. Nas palavras do autor:

O paradigma de Bretton Woods e o paradigma da ONU buscam explicar como a globalização perturbou a visão Norte-Sul da pobreza mundial. Entretanto, apesar dessa conjunção, há uma enorme divergência entre o paradigma de Bretton Woods, em que a globalização é um fator a favor de integração e progresso, e o da ONU, em que é um multiplicador de desigualdades. Em um lado dessa divisão básica, a pobreza é considerada um fenômeno residual que se enfraquece geograficamente, enquanto no outro é vista como um sério problema crescente. De acordo com o paradigma de Bretton Woods, as raízes da pobreza estão nas escolhas de política econômica de governos nacionais, enquanto o paradigma das Nações Unidas enfatiza a falta de cooperação internacional. Essas diferenças de perspectiva ultimamente levam em projetos políticos extremamente díspares: o paradigma de Bretton Woods favorece uma total liberalização do mercado, e o da ONU insiste na

necessidade de subordinar o funcionamento da economia mundial a objetivos de igualdade social e sustentabilidade. É claro que o paradigma de Bretton Woods atualmente tem muito mais apoio político do que o da ONU. Entretanto, frente à dominação do paradigma de Bretton Woods, o paradigma da ONU oferece a narrativa alternativa mais coerente sobre pobreza mundial (THÉRIEN, 1999, p. 724-725, tradução nossa).³⁶

Seja como for, é fato que a década de 1980 e, especialmente, a de 1990, trouxe consigo a crise do binômio Norte-Sul como o principal eixo explicativo da pobreza e desigualdade mundiais e para a articulação de estratégias e cursos de ação para os países do Sul, colocando novos desafios ideológicos, políticos e econômicos para esse conjunto heterogêneo de nações em função da retomada de hegemonia por parte dos Estados Unidos que, no início dos anos 1990, esteve mais perto do que nunca antes de estabelecer um sistema imperial mundial. A fragmentação do eixo Norte-Sul foi explicitada pela visão da “New World Order” definida pelo *establishment* americano no contexto da primeira Guerra do Golfo Pérsico, em 1991, que combinou habilidosamente vagas promessas de cooperação internacional com um militarismo cada vez mais exacerbado dirigido, em larga medida, contra países do Sul possuidores de recursos energéticos estratégicos para firmar sua hegemonia global. Em discurso perante o Congresso americano, em setembro de 1990, o então presidente George Bush, declarava o seguinte:

Começou uma nova parceria de nações. Estamos hoje em um momento único e extraordinário. A crise no Golfo Persa, por mais grave que seja, oferece também uma oportunidade rara para irmos em direção a um período histórico de cooperação. Além desses tempos difíceis, nosso quinto objetivo – uma nova ordem mundial – pode surgir: uma nova era – mais livre da ameaça de terror, mais forte na busca pela justiça, e mais segura na busca pela paz. **Uma era em que as nações do mundo, Oriente e Ocidente, Norte e Sul, podem prosperar e viver em harmonia** (BUSH, 1990a, tradução nossa, grifo nosso).³⁷

³⁶ O texto em língua estrangeira é: “The Bretton Woods paradigm and the UN paradigm both seek to explain how globalisation has upset the North-South vision of world poverty. Despite this conjunction, however, there exists a major divergence between the Bretton Woods paradigm, where globalisation is a factor favouring integration and progress, and the UN paradigm, where it is a multiplier of inequalities. On one side of this basic divide, poverty is considered a residual phenomenon that is waning geographically, while on the other it is seen as a serious problem on the rise. According to the Bretton Woods paradigm, the roots of poverty lie in the economic policy choices of national governments, whereas the UN paradigm emphasises the lack of international cooperation. These differences in perspective ultimately result in highly disparate political projects: the Bretton Woods paradigm favours a complete market liberalisation, while the UN paradigm insists on the need to subordinate the functioning of the world economy to objectives of social equity and sustainability. To be sure, the Bretton Woods paradigm currently enjoys a far greater degree of political support than does the UN paradigm. Yet, in the face of the domination of the Bretton Woods paradigm, the UN paradigm offers the most coherent alternate narrative on world poverty.”

³⁷ O texto em língua estrangeira é: “A new partnership of nations has begun. We stand today at a unique and extraordinary moment. The crisis in the Persian Gulf, as grave as it is, also offers a rare opportunity to move toward an historic period of cooperation. Out of these troubled times, our fifth objective—a new world order—can emerge: a new era—freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, and more secure in the

Pouco depois, em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, o mesmo presidente Bush afirmava que:

Temos uma visão para uma nova parceria de nações que transcende a Guerra Fria: uma parceria baseada em consultas, cooperação e ação coletiva, especialmente através de organizações internacionais e regionais; uma parceria unida por princípio e pela lei e apoiada por um compartilhamento equilibrado de custo e comprometimento; uma parceria cujos objetivos são aumentar a democracia, aumentar a prosperidade, aumentar a paz, e reduzir as armas (BUSH, 1990b, tradução nossa).³⁸

Estavam assim plantadas as sementes do que seriam a nova organização mundial e o império do mais forte disfarçado na retórica da solidariedade, da cooperação e da democracia. É mais do que revelador que esses discursos de Bush estivessem destinados a justificar a Guerra do Golfo Pérsico lançada unilateralmente sobre o Iraque e que iria servir como demonstração da supremacia tecnológica bélica americana, base indispensável para a construção de uma nova era baseada no absoluto controle geopolítico por parte de uma única superpotência à qual deveriam se alinhar, em teoria, todas as antigas polaridades que caracterizaram a disputa mundial entre 1945 e 1990.

Esse conjunto de fatores contribuiu para a desarticulação relativa do Sul nas últimas três décadas e meia. Desde o início da crise da dívida e a intervenção do FMI na política econômica dos países em desenvolvimento, outra das premissas do debate Norte-Sul, a de que os países de ambos os blocos teriam necessidades diferentes, derivadas de suas diferenças no tocante à estrutura econômica e social, foi suplantada por um universalismo imposto pelas instituições do Norte segundo o qual determinadas políticas como proteção comercial, regulamentação estatal e restrições para o investimento estrangeiro eram ruins para todos os países, devendo imperar um novo pragmatismo baseado na abertura comercial, na desregulamentação e na liberalização financeira, levando assim a um desmonte das estruturas pré-existentes e a uma crescente uniformização dos espaços econômicos nacionais. A ideia da globalização, portanto, teria por um lado um viés econômico (livre circulação de bens e capitais, produção e tecnologia) assim como um viés político-ideológico (a emergência de

quest for peace. An era in which the nations of the world, East and West, North and South, can prosper and live in harmony.”

³⁸ O texto em língua estrangeira é: “We have a vision of a new partnership of nations that transcends the Cold War: a partnership based on consultation, cooperation, and collective action, especially through international and regional organizations; a partnership united by principle and the rule of law and supported by an equitable sharing of both cost and commitment; a partnership whose goals are to increase democracy, increase prosperity, increase the peace, and reduce arms.”

uma nova ordem global com suas específicas instituições e configurações de poder) que teriam substituído as antigas configurações baseadas no estado-nação, como a ideia mesma de um Sul integrado por nações independentes, soberanas para definir seus próprios modelos econômicos.

De acordo com as instituições dominadas pelo Norte (FMI, BM, OCDE), a globalização e o final da Guerra Fria trouxeram maiores oportunidades para o Sul do que nunca antes na história. Porém, uma análise mais detalhada dos dados disponíveis revela que a ascensão de um capitalismo globalizado se caracteriza tanto pelo desenvolvimento quanto pelo subdesenvolvimento, por uma acelerada polarização na distribuição da riqueza em escala global e por um crescimento substancial da pobreza no mundo como um todo. Não há algo como uma progressão generalizada para o bem-estar, mesmo quando a riqueza produzida no mundo tem alcançado marcas históricas.

Atualmente, os países ricos membros da OCDE, cuja participação na população mundial é de apenas 19%, controlam 71% do comércio mundial de bens e serviços, entre 60% e 70% dos investimentos estrangeiros diretos e têm aproximadamente 80% dos usuários de internet no mundo. Isso tudo sem contar com que as tendências históricas para a disparidade nos níveis de renda entre o Norte e o Sul continuaram crescendo ao longo da década de 1990 e até a atualidade, assim como as desigualdades no tocante a tecnologia, disponibilidade de capital e investimento em pesquisa e inovação (SANTOS, 2001).

Trataremos melhor o tema na próxima seção, mas, para concluir, é importante indicar que a perda de poder relativo dos estados nacionais nos países do Sul, que até a década de 1990 foram os principais agentes do desenvolvimento, atuando por dentro das organizações multilaterais e dos fóruns internacionais, tem se verificado simultaneamente com o crescente poder das empresas multinacionais dos países do Norte cuja expansão acelerou-se a partir da década de 1980 e, por outro lado, à emergência de atores não-governamentais da sociedade civil, de escala tanto nacional quanto internacional, que colocam em pauta uma diversidade de temas e questões que os Estados não priorizaram em suas agendas relativas ao desenvolvimento, de forte viés econômico, e que tem ampliado desta forma o escopo dos debates ao incluir atores como as mulheres, os povos e comunidades tradicionais, as minorias étnicas e de orientação sexual, dentre outros atores, que hoje também disputam o sentido do desenvolvimento e sinalizam a potencialidade de se retomar o debate Norte-Sul a partir de temas específicos que, em conjunto com as pautas históricas, podem ampliar os alcances da ação concertada por parte dos países do Sul.

1.4. O pragmatismo econômico no debate Norte-Sul como consequência da globalização

Nos anos 1990, as relações Norte-Sul deram uma guinada expressiva. Ao longo de quase quatro décadas, a dinâmica dessas relações teve como pano de fundo a Guerra Fria e, durante os anos 1970, o relativo enfraquecimento da hegemonia americana favoreceu uma maior articulação dos países do Sul que conseguiram, a pesar de suas diferenças, posicionar uma agenda econômica e política cujas demandas podem se resumir na luta por uma melhor distribuição da riqueza mundial. A Nova Ordem Econômica Internacional foi a expressão mais evidente deste balanço de forças e desta tentativa, inédita e ousada, por parte de um conjunto de países cujo lugar na divisão internacional do trabalho foi, desde os primórdios do moderno sistema-mundo, subordinada e periférica, a despeito de sua centralidade como fonte de recursos para a expansão sistêmica como um todo.

Porém, como já comentamos, a década de 1990 trouxe uma completa desestruturação deste balanço de forças, com relação ao qual o Sul levantou grande parte de sua sustentação ideológica e que era o pivô mesmo de sua preeminência como ator internacional. Assim sendo, a retomada da hegemonia americana a partir da década de 1980 e o início da chamada “globalização”, encontraram um Sul mais fraco e não mais forte, mais diferenciado e não mais articulado, do que quinze ou vinte anos atrás. Olhando em retrospectiva, fica claro que o extremo enfraquecimento de muitos países do Sul permitiu ao Norte impor uma estratégia de fragmentação e negociação caso a caso, como ficou muito claro no relativo à negociação da dívida externa, derrotando os esquemas de negociação em blocos que caracterizaram as décadas de 1960 e 1970. Nesse marco, movimentos como o MNA e espaços como G-77 começam a perder fôlego e experimentar tendências centrífugas intensas, conforme uma dramática reorganização do padrão de acumulação, comandada pelo Norte, delineava os contornos de uma economia global, antes do que meramente internacional. Como afirma Sassen (2010), as décadas de 1970 e 1980 assistiram à progressiva transformação das lógicas organizadoras do sistema, que moldaram novos arranjos políticos e econômicos e, portanto, afetaram a geografia do poder mundial (SASSEN, 2008; 2010).

Pode-se afirmar, adicionalmente, que certo “pragmatismo econômico” tomou conta das negociações Norte-Sul, no sentido delas se limitarem a um enquadramento do Sul na

globalização comandada e definida pelo Norte, nos termos mais favoráveis a esse último e sem que fossem resolvidos os sérios problemas que o Sul historicamente tentou repactuar. As mesmas categorias que legitimaram a articulação política dos países em desenvolvimento (Terceiro Mundo, Sul), pareceram perder consistência diante das dramáticas transformações que tiveram lugar no início dos anos noventa, representadas pela reunificação alemã e o desmoronamento soviético. Se até aquele momento houve uma certa confiança entre os países do Sul nas vantagens de uma ação coletiva e nas chances de se mudar a distribuição desigual da riqueza e do poder em escala global, a partir dos anos 1980 e 1990 ganha terreno uma estratégia de ação individual segundo a qual cada país poderia auferir ganhos e concessões maiores se orientasse sua atuação em função de interesses e objetivos estritamente nacionais. Em parte, este pragmatismo originou-se nas diferenças pré-existentes entre os países do Sul, agudizadas num contexto de crise e recessão, e em parte foi resultado de uma ação estratégia do Norte que soube aproveitar a oportunidade para neutralizar a articulação política do Sul (RAVENHILL, 2001).

É por isso, dentre outros motivos, que a década de 1980 foi uma década perdida tanto no tocante às chances de sucesso das negociações internacionais amplas entre o Norte e o Sul, quanto no que diz respeito às tentativas de apoiar o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida de milhões de pessoas neste último. Por outra parte, o Sul começou a evidenciar suas rupturas enquanto bloco de forma mais evidente. Por exemplo, o salto dado por alguns países asiáticos os colocou num outro patamar com relação à maior parte dos países do Sul, agudizando as contradições internas e acirrando a luta separada de cada país para atender suas próprias necessidades domésticas. Enquanto a Coreia do Sul (dentre outros países do Sudeste asiático) passou a ter sua economia baseada em um 90% na exportação de bens industriais (o que a levou a buscar acesso a matérias-primas baratas em outras regiões, invertendo assim os termos de suas trocas internacionais), outros países, como Brasil e México, alcançaram o seu próprio teto no processo de industrialização e entraram em conflito com os membros da OPEC em função de sua elevada dependência do petróleo. Por sua vez, os países da OPEC deixaram de mostrar a solidariedade de anos atrás com o restante dos países do Sul, resolvendo de maneira bilateral sua própria agenda com os americanos e europeus. Alguns países foram reduzidos a meros reservatórios de matérias-primas, como foi o caso dos países africanos e outros vivenciaram intensos processos de desindustrialização, reprimarização e/ou reconversão de suas economias, como foi o caso de países da América

Latina e América Central, espoliados pela ortodoxia monetarista do FMI e do Consenso de Washington.

Mas nada mostrou tão claramente a fragmentação do Sul como a crise da dívida externa, que tirou de muitos países, inclusive, a capacidade de decidir por si mesmos com relação a seu próprio futuro. Ao negociar os termos da crise da dívida no seio de organismos financeiros largamente dominados pelos Estados Unidos e Europa, o Norte conseguiu desfrutar de um grau de influência sobre o Sul sem precedentes desde a descolonização das décadas de 1940 e 1950, conseguindo assim afetar as estratégias econômicas da maior parte dos países da África, América Latina e sul da Ásia, tanto em termos das escolhas internas (por exemplo, impondo um modelo *market-led* em vez de *state-led*, como era o caso em quase todos os países do Sul), quanto em relação as negociações internacionais em curso. Na verdade, o Sul não conseguiu sequer negociar a questão da dívida de forma unificada, e os planos de salvação idealizados pelos credores, como o Plano Baker e seu sucessor, o Plano Brady (ambos nos anos 1980), só enfraqueceram mais as economias em desenvolvimento e beneficiaram os bancos das economias desenvolvidas injetando capitais que fomentaram a recuperação econômica do Norte. A negociação da dívida externa foi um episódio de violência financeira extrema, aplicada para neutralizar as demandas do Sul e reverter as possibilidades de uma nova ordem econômica internacional. Como afirma estudo sobre o assunto:

Vistos como um grupo, todos os países devedores pagaram mais aos bancos comerciais em cada ano de 1985 a 1988 do que receberam em novos empréstimos. Em 1988, foram feitos mais de \$21 bilhões em pagamentos líquidos, dos quais mais de \$18 bilhões vieram da América Latina. Projeta-se que pagamentos vindos desse continente continuem até 1992. As instituições financeiras internacionais não interferiram para diminuir a dívida financeira: ao contrário, o LDC fez pagamentos para o IMF em cada ano de 1986 a 1989, atingindo uma alta de \$5,9 bilhões em 1987. Até a região mais pobre do mundo, a África Subsaariana, sofreu com os fluxos negativos ao IMF durante o período (RAVENHILL, 2001, p. 734, tradução nossa).³⁹

Por sua vez, a grave situação de endividamento levou ao fracasso de qualquer tentativa de estabelecer acordos abrangentes com relação ao comércio mundial de *commodities* (matérias-primas), um dos pontos centrais da agenda do Sul e, pelo contrário, muitos países

³⁹ O texto em língua estrangeira é: "Taken as a group, all debtor countries repaid more to commercial banks each year from 1985 to 1988 than they received in new loans. In 1988, in excess of \$21 billion in net repayments were made, of which more than \$18 billion came from Latin America alone. Net outflows from that continent are projected to continue through 1992. The international financial institutions did not step in to bridge the financial gap: on the contrary, there were net repayments from LDCs to the IMF in each year from 1986-1989, reaching a peak of \$5.9 billions in 1987. Even the world's poorest region –sub-Saharan Africa– experienced the negative flows to the IMF throughout this period."

passaram a expandir a exportação de bens primários como forma de auferir rendas para o pagamento do serviço da dívida; em muitos casos, instituições como o Banco Mundial encorajaram essa mudança de rumo, ainda sabendo que só redundaria no aprofundamento da dependência externa, mais ainda quando o preço de todas as *commodities* e matérias-primas despencou, em termos reais, ao longo de todo o período, em larga medida provocados por um excesso de oferta (RAVENHILL, 2001). Em última instância, o Norte conseguiu absorver a crise do petróleo pela via da recondução dos petrodólares para o endividamento do Terceiro Mundo e mediante uma relativa desacoplagem de sua dependência das matérias-primas, levando ao colapso das negociações Norte-Sul.

Se isso tudo não bastasse, a cooperação internacional do Norte para o Sul reduziu-se dramaticamente no período, em termos reais. Com exceção do Japão, nenhum outro país do Norte deu importância à meta de alcançar o percentual de 0,7% do seu PIB destinado à ajuda internacional (um valor, de todas as formas, insuficiente para cobrir o abismo econômico e social entre ambos os blocos de países). Assim, a combinação de recessão econômica, crise da dívida, queda dos preços das *commodities*, queda da ajuda internacional, fragmentação política e condicionalidade financeira levaram os países do Sul a um estado de paralisia enquanto bloco e à necessidade de se buscar alternativas de negociação bilaterais com os países do Norte, que, estes sim, atuaram de forma unificada. Todas estas questões desembocaram no desaparecimento do diálogo Norte-Sul da agenda global nos anos 1980 e as Cúpulas entre os países industrializados (como as cúpulas do G-8 e do Fórum Econômico Mundial) foram os principais espaços de negociação entre as principais potências capitalistas: Estados Unidos, Europa ocidental e o Japão, sem nenhuma representação do Sul nesses encontros. O debate sobre questões relativas ao comércio internacional passou da UNCTAD (controlada pelo Sul) para o âmbito do GATT (controlado pelo Norte e manifestamente contrário a qualquer agenda favorável aos interesses do Terceiro Mundo), evidenciando mais uma vez a perda de relevância dos tópicos Norte-Sul tal como estes tinham formatado as negociações internacionais durante as décadas anteriores.

Contudo, durante as décadas de 1980 e 1990 foi se configurando uma nova agenda global envolvendo os países do Sul, tendo como base não mais sua ação articulada, mas seu novo pragmatismo individual e, por outra parte, um evidente exercício de poder por parte do Norte, que deu por encerrado o ciclo de negociações anterior, com o qual teve que concordar à revelia de seus reais interesses. Assim, quatro tópicos destacaram-se mais naquele período: (i) a questão energética (particularmente no relativo ao fornecimento de petróleo) que

envolveu os países da OPEP e os principais consumidores do Norte; (ii) a questão da dívida externa, que envolveu países altamente endividados do Sul e os organismos financeiros multilaterais e os bancos do Norte; (iii) por outra parte, grande parte dos países do Sul, onerados com o serviço da dívida e sem acesso a ajuda internacional, passaram a priorizar desesperadamente a atração de capitais externos na forma de investimentos estrangeiros diretos e de acesso aos mercados do Norte, como tábua de salvação; (iv) finalmente, houve no período a emergência de um assunto novo, não considerado como relevante nas negociações Norte-Sul de décadas anteriores: a questão ambiental, que começou ganhar força nos anos 1980 e ficou explícita no marco da Rio 92, evento das Nações Unidas que marcou a abordagem internacional das questões ambientais. A combinação destes quatro elementos, que passaram a compor uma agenda Norte-Sul reformatada, foi extremamente contraditória e mostrou os limites da nova ordem global emergente e a menor influência do Sul na definição dos termos do debate.

No tocante ao petróleo, alguns países da OPEP, como Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos (e inclusive Venezuela, em nossa região), passaram a negociar bilateralmente com os americanos e europeus garantindo o fornecimento energético em longo prazo, mas isso não foi suficiente para os interesses imperiais dos Estados Unidos, que radicalizaram sua abordagem militar para “resolver” a equação do Oriente Médio, vista como uma região de importância estratégica e crescente instabilidade, portanto, fonte de novas ameaças para seu projeto global, especialmente pelos desdobramentos antiamericanos e antiocidentais da revolução iraniana de 1979 ao longo das décadas que se seguiram ao conflito. A 1ª Guerra do Golfo em 1991 foi a culminação de uma trajetória bélica voltada para a consolidação da hegemonia americana abalada durante os anos 1970, guardando íntima relação com o avanço de posições privilegiadas no controle de recursos energéticos. Neste período, a OPEP deixou de ser o “campeão do Sul” e o controle do petróleo, deixou de ser a grande arma dos países do Terceiro Mundo para enfrentar suas negociações com o Norte em termos mais paritários.

Por outra parte, a atração de capitais externos e o acesso aos mercados do Norte para os produtos do Sul passaram a ser os objetivos principais das negociações internacionais para grande parte dos países em desenvolvimento a partir dos anos 1990. A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) refletiu a nova centralidade do comércio mundial numa época onde as palavras de ordem da política econômica instaurada no Sul foram privatização, liberalização e desregulamentação, favorecendo um determinado tipo de inserção na matriz econômica global desenhada pelo capital financeiro.

Não à toa, o México, que foi a primeira nação do mundo a declarar sua incapacidade de pagar a dívida externa em 1982, já em 1994 assinou o Tratado de Livre Comércio de América do Norte (TLCAN, o primeiro tratado dessa natureza a entrar em vigor no mundo) junto aos Estados Unidos e o Canadá, garantindo as maiores liberdades possíveis para a circulação do capital e para a atração de investimentos externos a qualquer custo, redundando numa acelerada desindustrialização, desestruturação do mundo rural, empobrecimento da mão de obra, dentre muitas outras consequências negativas apontadas por pesquisadores do México e do mundo, dentre eles o economista Alberto Arroyo Picard, um dos mais reconhecidos especialistas na temática.⁴⁰ Desde então, proliferaram os tratados de livre comércio e acordos de inversão bilaterais envolvendo países do Norte e do Sul; mesmo quando os países se apresentam à negociação como bloco, suas estratégias são fragmentadas, como o demonstrou o caso do Tratado de Livre Comércio firmado entre os Estados Unidos, América Central e República Dominicana (2008).

Inclusive países como Brasil e Argentina, que entre 1930 e 1980 consolidaram um setor industrial de grandes dimensões, passaram a partir de 1990 a priorizar a abertura comercial e financeira, levando a sua progressiva desindustrialização e à dependência dos fluxos de capital estrangeiro como motor da economia. Os países do Sul, ao priorizar o acesso aos mercados do Norte para suas *commodities* e matérias-primas, terminaram se especializando em meia dúzia de produtos como soja, milho e produtos minerais, afetando suas chances de incidir de forma efetiva na determinação dos preços dos produtos, determinados cada vez mais pelos mercados financeiros em função da demanda prevista em curto, médio e longo prazo. Foi a volta às velhas formas de dependência externa que os países do Sul tanto lutaram por superar.

Neste marco, instituições que outrora inspiraram uma abordagem autônoma do Sul, como a Comissão Econômica da América Latina (CEPAL), passaram na década de 1990 por uma reconversão de seu pensamento, dando suporte às ideias e diagnósticos dos “grandes centros da economia mundial” por sobre a própria compreensão dos países do Sul acerca de sua situação, como queriam Prebisch e um eloquente conjunto de pensadores, lá nos anos 1950 e 1960, como mencionamos antes. Contrariando sua própria trajetória histórica, a CEPAL dos anos 1990 passou a defender a total e irrestrita liberalização comercial e financeira como a

⁴⁰ As obras deste analista (e outros) questionam abertamente a estratégia mexicana de atração de capitais externos e abertura indiscriminada. Grande parte encontra-se disponível on-line e pode ser acessada em: <http://www.rmalc.org/historico/libros.htm>.

única saída para retomar o crescimento da economia sul-americana, integrando-a de forma subordinada aos ditames de uma economia dominada pelo capital financeiro (CEPAL, 2000).

Contudo, ainda durante a década de 1990 os países do Sul experimentaram dramaticamente os efeitos deletérios da nova ordem global tutelada pela *haute finance*. As crises mexicana (1994) asiática (1997), russa (1998), brasileira (1999) e argentina (2000) foram sinais evidentes do esgotamento do Consenso de Washington e são, em conjunto, o melhor reflexo do que as políticas de abertura indiscriminada e a adoção irrestrita da economia de mercado trouxe para os países do Sul, outrora agrupados em blocos que, com todas suas deficiências, tinham lhes garantido alguns contrapesos contra o poder do Norte no marco das negociações multilaterais. Cada uma dessas crises foi “resolvida” de forma bilateral entre os países envolvidos e o Fundo Monetário Internacional, cujos planos emergenciais vieram acompanhados de maiores condicionalidades no tocante à política econômica, em benefício das empresas multinacionais e bancos do Norte.

Um âmbito que começou a emergir como nova esfera de influência do Sul foi a questão ambiental, como comentamos acima. O estilo dos relatórios que marcaram as negociações Norte-Sul (Relatório Brandt, Relatório da Comissão do Sul, etc.) focou fundamentalmente na dimensão comercial e na necessidade de se estabelecer regras para um intercâmbio equitativo, em longo prazo, entre os países exportadores de matérias-primas e os países industrializados. Mas, a partir de certo momento, argumentos como os contidos no relatório da Brundtland Commission ganharam relevância, conforme assuntos como o aquecimento global, a destruição dos *global commons* e as crescentes migrações de refugiados climáticos do Sul para o Norte iam ganhando contornos definidos e evidências científicas respaldavam a existência de fenômenos de alcance global associados à destruição da natureza. No âmbito das negociações da ONU, os países do Sul passaram a dar mais peso à demanda por compensações para não repetir a experiência do Norte que destruiu seu próprio meio ambiente em função de um rápido crescimento econômico, conceituando a questão ambiental como um tópico de interesse eminentemente global. Contudo, mesmo quando houve avanços nesta matéria, os países do Sul não conseguiram, ao longo das últimas décadas, articular uma frente única de negociação com o Norte sobre as questões climáticas, sinalizando uma oportunidade perdida para pautar de forma decisiva a agenda global.

Em síntese, o que poderíamos chamar de novo pragmatismo dos países do Sul com relação ao Norte se relaciona com a fragmentação das negociações multilaterais e a busca de ganhos individuais por parte de países que, muitas vezes, concorrem entre si para auferir

ganhos no perdão de dívidas, na atração de capitais, no acesso a mercados e na definição de políticas e acordos de segurança com relação a sua própria agenda interna e a potenciais inimigos regionais. Nessa medida, os países passam a ter menos interesse na ação concertada e privilegiam, ainda quando se apresentam como blocos, estratégias próprias, estabelecendo com os países do Norte e suas empresas multinacionais um tipo de relacionamento pautado na concessão unilateral de vantagens, com a única retribuição, suposta, de ser possível assim se tornar atraentes para investidores e capitais especulativos desejosos de lucros rápidos e impactantes. Os blocos continuam sendo importantes veículos, mas não mais para uma disputa global e sim como instrumentos de interesse nacional.

Dissolveu-se assim a argamassa que tinha unificado, durante quase quatro décadas, a atuação dos países do Sul, a despeito de sua heterogeneidade intrínseca: a noção de compartilharem um passado comum, marcado pelo colonialismo e a subordinação, assim como a de terem a possibilidade de construir um futuro compartilhado, pautado pela autodeterminação dos povos e a relação equitativa entre as diversas nações. Do relativo utopismo dessa abordagem ao pragmatismo reducionista da segunda, há o arco que descreve a trajetória de cada um destes países, de suas respectivas regiões e da interação com o contexto maior da economia e a geopolítica global, cujas transformações ensejam densas mudanças de rumo difíceis de simplificar. Contudo, não resta dúvida que as décadas de 1980 e 1990 foram um período em que a influência do Sul como ator global foi significativamente enfraquecida, pelos motivos já apontados, abrindo novas frentes de disputa que nem sempre foram comandadas pelos Estados nacionais destes países. Neste período colocou-se em disputa a premissa que uma das principais razões do subdesenvolvimento do Sul era sua relação de dependência. A inclusão mesmo que paritária na divisão global de poder parece não mais responder aos anseios de diversos grupos nacionais, sejam estes do Norte ou do Sul.

Nesse sentido, houve a progressiva emergência de movimentos e forças sociais que começaram a criticar o rumo e as características da globalização neoliberal, tanto nos países do Norte quanto nos do Sul, que contestaram o poder das finanças e a desregulamentação dos mercados, as novas formas de inserção subordinada do Sul na globalização e os efeitos socioambientais e trabalhistas da mesma, dentre outras agendas. Conforme os governos do Sul se distanciavam de seu passado beligerante, novas forças sociais, junto a alguns movimentos preexistentes, ocuparam o vácuo deixado pela perda de dinamismo das negociações multilaterais das décadas anteriores. Povos indígenas, ecologistas, sindicalistas, camponeses, movimentos de mulheres, dentre outros, progressivamente foram moldando

resistências diante da nova ordem estabelecida pelo poder do capital e das armas e foram visibilizando suas lutas e demandas de forma crescente e, por vezes, dramática.

O levante zapatista em 1994, no mesmo dia que entrou em vigor o TLCAN, foi um símbolo desta nova realidade, assim como os protestos maciços durante a “Rodada do Milênio” da OMC em Seattle, em 1999. Foi a emergência do que veio se chamar de “movimento altermundista”, que a partir de 2001 passaria a se reunir anualmente no marco do Fórum Social Mundial (FSM), cuja primeira edição teve lugar em Porto Alegre, Brasil. Por outras vias, foi a reconstrução do discurso em prol do Sul e do Terceiro Mundo, agora no contexto de um mundo crescentemente globalizado e potencialmente multipolar, mas no qual grande parte das disparidades do passado não só se mantinham quanto se ampliaram, como demonstrou Boaventura de Sousa Santos durante aquele período de efervescência planetária. Novos atores substituíram, pelo menos durante o período inicial, o protagonismo dos Estados nacionais na arena internacional, abrindo novas frentes e desafios tanto para os movimentos como para todos aqueles que se debruçam sobre a análise da realidade global (SANTOS, 2001).

É importante finalizar esta sessão dando também destaque ao fortalecimento dos países chamados emergentes e suas inserção em blocos políticos específicos, por exemplo, a formação do G20 em 1999 e os BRICS em 2009, podem ser vistos tanto como a consolidação da fragmentação do chamado Sul, como pode também ser interpretado como uma nova tentativa de disputa Norte-Sul, onde a atuação dos emergentes tem como objetivos disputar com a hegemonia do Norte utilizando novas alianças e instrumentos para fortalecer o pleito do Sul. De uma maneira ou outra os emergentes não representam a demanda anti-globalização que se fortalece neste período.

1.5. Uma aproximação conceitual ao debate Norte-Sul: alguns termos chave

Até aqui, nosso esforço tem se pautado por uma reconstrução das tendências e trajetórias da conformação, consolidação e crise do Sul como ator político internacional, em particular no pós-Segunda Guerra Mundial. Porém, se faz necessário avançar alguns esclarecimentos conceituais que resultam relevantes para se balizar este processo, na medida em que eles estabeleceram os marcos do debate e o delimitaram em termos de posturas,

debates e valores, portanto, para além de discussões puramente acadêmicas ou teóricas, esses conceitos tiveram, e continuam a ter, grande centralidade na práxis política de Estados e atores políticos do Sul. Muitos destes conceitos são oriundos do pensamento político do Norte, porém, sofreram adaptações e foram alvo de contribuições ao longo das décadas por parte de novos atores que deles se apropriaram para sustentar suas demandas e aspirações, especialmente, pelas antigas colônias desejosas de estabelecer sua independência e conformar um regime de direitos relativo à sua nova condição como nações não subordinadas a um poder alienígena.

Para começar, vêm à tona os conceitos gêmeos de *soberania* e *integridade territorial*. Com frequência, o conceito de soberania é entendido como a pedra fundamental do pensamento político, mediante o qual os Estados não só reclamam sua autoridade sobre um determinado território, quanto afirmam seu pertencimento a uma comunidade de nações, uma comunidade *internacional*. À doutrina da soberania está associada uma dupla demanda: a da autonomia na política externa e a da exclusividade nos assuntos internos, este último ponto, especialmente relacionados com as dimensões do território e da população. Por sua vez, a autonomia externa parte do princípio de que não há uma autoridade internacional superior à do próprio Estado que possa, portanto, reduzir sua autoridade.⁴¹

Outro conceito chave para se entender as relações Norte-Sul é o de *dependência*. A noção de dependência está claramente relacionada com a teoria homônima (cujos pressupostos básicos analisamos na seção 1.1), formulada pela primeira vez, de forma clara, pelo economista latino-americano Raúl Prebisch, segundo Secretário Executivo da CEPAL (1950-1963) e um dos mais proeminentes pensadores do Terceiro Mundo de sua época. Com

⁴¹ É claro que tal conceito é contraditório, porque, se assim fosse, haveria nem mais nem menos do que uma anarquia internacional instalada no centro das relações de poder entre unidades soberanas separadas, sem mecanismos supranacionais de acordo ou arbitragem. Para muitos autores a noção de soberania é problemática, desde que não é possível a existência de um único Estado nacional completamente fechado e autossuficiente; todo Estado é por si mesmo interdependente de outros Estados, permeável, sujeito a influências de todo tipo, embora não da mesma forma, intensidade e proporção. Especialmente após a Segunda Guerra Mundial, o sistema internacional teria avançado no sentido de uma clara superação da noção de soberania, porém, o fato é que ela se mantém como o principal princípio organizador da política mundial, a partir do qual todos os países, inclusive os mais integrados nos fluxos contemporâneos de comércio e investimento, reclamam um espaço livre de interferências externas para a tomada de decisão.

Assim, o conceito de soberania é tanto contraditório quanto irreduzível à mera determinação econômica de seu conteúdo, na medida em que nem a maior interdependência financeira e comercial atuais parecem ter abalado por completo sua pertinência como categoria analítica e prática, embora tenham sim relativizado seu caráter absoluto. Claramente, essa relativização não é inocente nem neutra: há um discurso que afirma a perda de significado da soberania das nações, sublimando o suposto caráter benéfico da “globalização”, que esconde a persistência de relações desiguais entre aquelas e a necessidade dos países de menor poder relativo se escudarem em princípios de validade universal que possam contrabalançar o excessivo poder alheio, seja econômico, político, militar ou uma combinação de todos eles. É por isso que o conceito de soberania mostra ser resiliente às tentativas de derrubá-lo, na medida em que ele reflete, mesmo que imperfeitamente, a dialética das relações de poder entre nações de recursos desiguais.

uma abordagem histórica e sistêmica sobre as relações entre o conjunto de países que comandaram a industrialização capitalista (que ele chama de centro) e aqueles que foram integrados ao processo de maneira subordinada (a periferia), Prebisch expressou uma maneira de pensar inteiramente nova na região, explicando as causas do “atraso” latino-americano não em função de limitações ou atavismo internos (como afirmava a teoria da modernização), mas em função da histórica desigualdade nos termos de troca entre as colônias e suas metrópoles e/ou as repúblicas e os centros dinâmicos da economia, assim como em função do limitado acesso ao progresso técnico concentrado nos países industrializados, por parte dos países periféricos.

A teoria da dependência, a partir de uma matriz estruturalista, avançou na definição do diagnóstico e das recomendações de política necessárias para que a América Latina (e, mais tarde, outras regiões do Terceiro Mundo que se inspiraram neste ideário) pudessem superar os constrangimentos que impediam o pleno amadurecimento de suas potencialidades sociais, produtivas e econômicas. Mas prestemos atenção à noção de dependência. No marco da teoria, tal noção não tem um viés moralista ou pejorativo, ela apenas expressa uma situação considerada objetiva e historicamente construída na qual se encontrariam as economias latino-americanas, decorrente de sua subordinação funcional à expansão do capitalismo europeu desde o alvorecer do sistema-mundo moderno⁴² e cuja superação não podia ser obra das forças do mercado, sendo necessária uma ação deliberada do Estado para induzir as condições estruturais indispensáveis à industrialização do continente.

Notemos que o pensamento do Prebisch, cuja carreira como economista tinha começado nos duros anos da crise de 1929 (que abalou os fundamentos do capitalismo periférico da época), progrediu paralelamente com o pensamento keynesiano, embora com suas influências e conceitos próprios, de forma que podemos considera-lo como uma expressão teórica da mesma corrente histórica que estava questionando profundamente a validade da teoria clássica e que acabaria, pouco depois de fundada a CEPAL, amadurecendo na formulação de um corpus analítico que causou pavor no *establishment* da ONU e furor entre a representação latino-americana.

Como muito bem lembra Bielschowsky (2000), a CEPAL, fundada em 1948, teria sido “mais uma entre as inúmeras agências internacionais inexpressivas e burocratizadas já existentes” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 26) caso Prebisch não tivesse aparecido com seu

⁴² A noção “sistema-mundo moderno” não é parte do jargão conceitual da teoria da dependência, mas da abordagem de sistema-mundo proposta por Wallerstein. A usamos aqui de forma livre, sem esquecer, contudo, que o próprio Wallerstein tem reconhecido sua dívida com a teoria da dependência na formulação de sua própria teoria, de viés estruturalista e também pautada na dialética centro-periferia.

extraordinário documento “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”, lançado durante a segunda conferência da CEPAL em Havana, em 1949, que se tornaria um verdadeiro manifesto regional e iria alterar profundamente os termos do debate no seio da ONU com relação à questão do desenvolvimento. Se Keynes pode ser considerado o campeão do capitalismo central no pós Segunda Guerra, Prebisch poderia ser o campeão do capitalismo periférico no mesmo período, pela importância crucial que suas ideias tiveram na conformação do Sul e do Terceiro Mundo como um todo.

Associada à noção de dependência estão as de *centro* e *periferia*. Prebisch já utilizava as categorias de “periferia” e “países periféricos” desde antes de entrar na CEPAL, com a finalidade de destacar a vulnerabilidade latino-americana diante dos ciclos econômicos, que tinha como resultado a ocorrência de processos inflacionários com um forte componente exógeno e tendências a contrações cíclicas internas, diante das quais se aplicavam soluções macroeconômicas pouco recomendáveis, incapazes de ir para além do marco da teoria burguesa clássica. De fato, a violenta contração da capacidade para importar verificada na década de 1930 e que afetou todas as economias latino-americanas, sem exceção, foi para Prebisch o marco para formular uma distinção entre o modo de funcionamento das economias dos países industrializados e o das economias especializadas na exportação de bens primários (BIELSCHOWSKY, 2000). A partir daí, Prebisch foi capaz de expor com clareza o contraste em que o modo com que o crescimento, o progresso técnico e o comércio internacional ocorrem nas estruturas econômicas e sociais dos países “periféricos” e o modo como ocorrem nos países “centrais”, estabelecendo as bases analíticas para a abordagem dessa relação histórica. Os conceitos de dependência, centro e periferia, de fato, conferiram caráter histórico àquilo que era considerado como parte da ordem natural das coisas.

Outro autor que trabalha com as noções de centro e periferia é o Immanuel Wallerstein. Este último, parte da premissa de que existe um sistema histórico, concreto e singular que ele chama de *modern world-system*, cujos limites temporais remontam-se ao “longo século XVI”⁴³ e chegam até o presente. Na sua origem, os limites espaciais desse sistema restringiam-se à região ocidental e periférica da Europa feudal tardia junto com a América Ibérica: a grande área incorporada pelos reinos de Portugal e Espanha como parte do seu território econômico. Nos séculos seguintes, essas fronteiras iriam se expandir até atingir

⁴³ Ao falar de “longo” século XVI, a ideia é que o século não corresponde com a divisão puramente temporal de cem anos. Aqui, considera-se mais a noção de “tempo histórico” do que a de “tempo cronológico”. Esse século, a partir dessa perspectiva, abarca de forma aproximada o período que vai de 1450 a 1650, quando, pela primeira vez, uma economia mundo específica (a europeia) conseguiu ultrapassar a hegemonia dos impérios-mundo e iniciar uma trajetória de incorporação de todo o globo terrestre.

uma escala global. De fato, no bojo da crise do sistema feudal europeu que teve início no século XII, desde o “longo século XVI” a reação senhorial pautou-se na tentativa de modificar as formas tradicionais de dominação econômica e para a criação de um novo sistema-mundo, buscando ampliar os domínios geográficos da economia-mundo europeia para reduzir os custos do trabalho no continente e aumentar o excedente apropriado (WALLERSTEIN, 2000).

Primeiro Portugal e depois Espanha lideraram esse movimento expansivo da economia-mundo europeia e, ao fazê-lo, adiantaram alguns dos elementos centrais do moderno sistema mundial, em especial, a criação de uma economia-mundo ampliada pela incorporação de novas zonas dedicadas à produção de gêneros básicos ou insumos indispensáveis ao funcionamento da economia europeia (como metal para a cunhagem de moedas, bens de consumo como o açúcar, etc.), e mediante a criação de uma *divisão internacional do trabalho* sob controle direto ou indireto da Europa, que diferenciou zonas por produtos de maior ou menor intensidade tecnológica e por formas de controle do trabalho, definindo um centro, uma periferia e uma semiperiferia, permitindo comparar os custos de produção e ampliar de forma crescente os bens comercializados internacionalmente (MARTINS, 2011).

Mesmo que as perguntas seminais de ambos os autores sejam diferentes (um se pergunta sobre as causas da vulnerabilidade latino-americana, outro se pergunta sobre as dinâmicas de formação e expansão do capitalismo europeu), as categorias de centro e periferia permitem estabelecer os polos da equação e compreender as dinâmicas, com frequência antagônicas, que marcam o processo. Portanto, analiticamente, opõem-se à naturalidade da teoria das vantagens comparativas e à teoria da modernização, essas últimas avessas ao contraditório e formuladoras de visões naturalizadas da desigualdade entre as nações. Por esse motivo, a teoria da dependência e a teoria do sistema-mundo alimentaram abordagens críticas por parte dos governos do Sul ao propor um receituário pautado na industrialização, na transferência de tecnologia e na corresponsabilidade dos países ricos no tocante à superação do atraso daquela parte do mundo exaurida durante o regime colonial para alimentar a expansão capitalista no centro. Não é nada difícil rastrear as ideias da Nova Ordem Econômica Internacional em termos de suas vinculações com ambas as matrizes teóricas, dentre outras.

Por outra parte, o conceito de *autodeterminação* também ocupa lugar central no debate Norte-Sul, objeto de nossa análise. Pode ser definido, em termos gerais, como o direito ou

aspiração de um determinado grupo, que considera a si mesmo como possuidor de uma identidade separada e distinta, de se autogovernar e determinar o estatuto político e legal do território por ele ocupado. Historicamente, o conceito está relacionado com as doutrinas do nacionalismo e do liberalismo e pode ser entendido como parte de uma teoria da relação entre a nação e o Estado, cuja expressão máxima seria o Estado-nação democrático, embora nada no conceito, como tal, permita derivar uma determinada forma de organização política como a mais conveniente ou necessária. Assim, o conceito indica o direito de um determinado Estado de estabelecer sua própria forma de governo, livre de interferência externa (este último, outro conceito chave no debate Norte-Sul). Portanto, num sentido abrangente, autodeterminação significa o direito dos povos a determinar seu próprio destino e já estava contido, mesmo que implicitamente, na Declaração de Independência Americana (1776) e na Declaração dos Direitos do Homem (1789), que estabeleceram a figura do povo como o depositário da soberania do Estado. O conceito de autodeterminação foi muito importante durante o século XIX europeu para a unificação da Alemanha e Itália, assim como para a independência da Bélgica e da Grécia (TOUCHARD, 1985).

Já fora da Europa, foi relevante durante o processo de independência da América Latina e Caribe do domínio espanhol, durante o século XIX. Contudo, só no século XX ele começa a ganhar verdadeira centralidade, em particular durante as negociações de paz que puseram fim à Primeira Guerra Mundial. Progressivamente, o conceito se transformou numa das principais chaves do pensamento político contemporâneo e seria uma das bases fundadoras da Carta das Nações Unidas, a despeito dele não ter uma definição clara no direito internacional e ser aberto para interpretações contraditórias, em especial, com relação a quais grupos de pessoas podem legitimamente reivindicar este direito e quais não. É fundamental ressaltar que o conceito de autodeterminação foi apropriado e resignificado durante o processo de descolonização da África e da Ásia e, nesse sentido, coube aos países do Sul uma ampliação de seus conteúdos e pertinência prática, ampliando a aplicação restrita dos países ocidentais que apenas reconheciam este direito para si mesmos, mas o negavam para seus domínios coloniais (ALDEN, MORPHET & VIEIRA, 2010). De fato, no contexto das Nações Unidas, a autodeterminação foi inúmeras vezes associada à descolonização e foi entendida como um dever e um direito antes do que uma simples aspiração. Assim, não estranha que em dezembro de 1960 (pouco antes do surgimento do Movimento de Países Não Alinhados), a Assembleia Geral da ONU adotasse a Resolução nº 1514 “Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais”, onde se declarava que:

1. A sujeição de povos a subjugação, dominação e exploração estrangeiras **constitui uma negação de direitos humanos fundamentais**, é contrária à Declaração das Nações Unidas e impede a promoção de paz e cooperação mundiais.
2. Todos os povos **têm direito à autodeterminação**; por virtude desse direito, eles determinam seu estado político livremente e perseguem seu desenvolvimento econômico, social e cultural livremente (ONU [i], 1960, tradução nossa, grifo nosso).⁴⁴

Para os países do Sul, então, foi um ganho relevante o de associar a noção de autodeterminação com outros assuntos chave para seus interesses, como anticolonialismo, direitos humanos, igualdade de direitos e desenvolvimento econômico, social e cultural. Para os países do Norte, contrariamente, essa extensão do sentido de autodeterminação foi uma ameaça para seus privilégios e constantemente tentaram reduzir o escopo do conceito, alegando que ele virou abrangente demais e, portanto, teria perdido qualquer utilidade prática, podendo servir como justificativa para todo e qualquer processo de rebelião, revolução e secessão. Se lembrarmos de que a afirmação da soberania nacional e da autodeterminação dos povos serviu como base das aspirações para refundar a organização da economia internacional, entendemos porque os países do Norte rejeitassem uma abordagem mais ampla de um conceito originalmente restrito em número e qualidade, mas que passou, graças à intervenção dos novos atores estatais durante os últimos setenta anos, a refletir demandas mais complexas e interligadas do que a simples afirmação da soberania de um Estado nacional separado do resto das nações implicaria.

No âmbito das relações Norte-Sul, desde a década de 1970 veio se instaurando certo consenso ao redor da ideia de que os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento têm responsabilidades conjuntas nos planos econômico, social e ambiental, porém, com diferenças associadas ao seu específico grau de desenvolvimento. Como se recordará, em 1974 foi adotada pela Assembleia Geral da ONU a “Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados” e um aspecto significativo desta Resolução (e das que a antecederam) foi o estabelecimento de critérios de responsabilidade compartilhada, porém não idêntica, dos diferentes Estados na superação das diferenças e desigualdades que caracterizavam o regime econômico e político internacional. Aspectos relacionados com cooperação internacional, transferência de tecnologia e comércio ocupam lugar destacado nesta resolução da ONU. Significativamente, também, a carta incorporou um conjunto de disposições ambientais às

⁴⁴ O texto em língua estrangeira é: “1. The subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a denial of fundamental human rights, is contrary to the Charter of the United Nations and is an impediment to the promotion of world peace and co-operation.
2. All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”

responsabilidades comuns dos Estados, embora sem uma clara diferenciação entre as responsabilidades dos países do Norte e dos países do Sul nesta dimensão. Em anos posteriores, novos entendimentos da questão ambiental levariam a um aprimoramento da normativa internacional sobre o item.

Efetivamente, desde o final dos anos 1980 e o início da década de 1990 começou se estabelecer o conceito de *responsabilidades comuns, mas diferenciadas*, que evoluiu a partir da noção de “herança comum da humanidade” contida na carta de 1974, como um princípio geral de equidade no direito internacional. Este princípio reconhece as diferenças históricas na contribuição dos países do Norte e do Sul no tocante aos problemas ambientais globais, assim como em sua respectiva capacidade técnica e financeira para resolvê-los. Assim, embora existam responsabilidades *comuns*, como já ficou estabelecido desde os anos 1970, a partir dos anos 1990 a ênfase recaiu sobre o aspecto *diferenciado* destas responsabilidades. Sobre este particular, uma comparação simples entre a “Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados” (1974) e a “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (1992) tem interessante resultado, conforme exposto no Quadro 6.

Quadro 6. Comparação entre duas resoluções chave da Assembleia Geral ONU no tocante a meio ambiente e responsabilidades dos Estados.

Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (1974)	Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)
O fundo do mar e dos oceanos e o seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional, bem como seus recursos, são patrimônio comum da humanidade. [...] A proteção, preservação e melhoria do meio ambiente para as gerações presentes e futuras é da responsabilidade de todos os Estados. Todos os Estados-Membros devem esforçar-se por estabelecer suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, em conformidade com tal responsabilidade. As políticas ambientais de todos os Estados-Membros devem melhorar e não afetar adversamente o potencial presente e futuro dos países em desenvolvimento. Todos os Estados	Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

<p>têm a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional. Todos os Estados devem cooperar na evolução normas e regulamentos internacionais no âmbito do meio ambiente. [Artigos 29 e 30].</p>	<p>[Princípio 7].</p>
--	-----------------------

Fonte: elaboração própria com base em ONU [j], [k].

As duas décadas que separam ambos os documentos mostram de várias formas a evolução do debate Norte-Sul no tocante à responsabilidade dos diversos Estados e, em particular, isto se expressa na dimensão ambiental. Como já apontamos, o debate ao redor das consequências ambientais do desenvolvimento acirrou-se a partir dos anos 1980, se abrindo todo um campo novo de disputas entre os blocos de nações. Como vemos, se em 1974 falava-se de responsabilidade “de todos os Estados”, sem distinções, no tocante à preservação do meio ambiente, já na Declaração de Rio há um explícito reconhecimento das responsabilidades qualitativamente distintas que cabem ao Norte nessa dimensão. Embora na prática seja problemático que os países desenvolvidos materializem esse reconhecimento em ações concretas visando à redução de suas emissões de gases de efeito estufa e outras políticas de compensação ambiental para os países do Sul, constata-se a partir de certo momento uma mudança significativa na retórica e, portanto, nos termos do debate conceitual que marca as relações Norte-Sul contemporâneas.

1.6. Conclusões

As mudanças geopolíticas desencadeadas em 1989-1991 com a queda do Muro de Berlim e o desmoronamento da União Soviética levaram o mundo pelo caminho da suposta superação das contradições e polarizações herdadas do ciclo de grandes conflitos bélicos da primeira metade do século XX. À declaração por parte dos Estados Unidos de uma “nova era” somaram-se vozes profetizando o final da história e o triunfo inapelável do capitalismo e da

democracia ocidentais como as melhores formas de organização econômica e política. Sobressai o caso de Francis Fukuyama, que em 1989, publicou um artigo intitulado *The End of History?*, texto que gerou amplos debates que levaram ao autor a escrever sua conhecida obra *The End of History and the Last Man*, de 1992, dando continuidade aos argumentos já contidos no artigo de 1989.

Para Fukuyama, o século XX testemunhou a forma em que o mundo desenvolvido desceu até o paroxismo da violência ideológica, com o liberalismo tendo primeiro que lutar contra os restos do absolutismo, logo depois contra o bolchevismo e o fascismo e finalmente contra um marxismo atualizado que ameaçou com levar o mundo até o apocalipse da guerra nuclear. Mas, para o autor, o século que começou pleno de autoconfiança no triunfo final da democracia liberal ocidental, chegava ao final desse mesmo século ao ponto do qual partiu: não ao “final das ideologias” ou à convergência entre capitalismo e socialismo, como inicialmente se pensou, mas à vitória total do liberalismo político e econômico. Esse triunfo do Ocidente, da *ideia* do Ocidente, resultava evidente em primeiro lugar na exaustão total de alternativas sistêmicas viáveis ao liberalismo ocidental. Na sua forma mais crua e direta, a ideia de Fukuyama consiste em que ao final do século XX não estaríamos assistindo meramente o fim da Guerra Fria ou de um período particular da história do pós-guerra, mas ao final da história como tal (FUKUYAMA, 1992). O chamado “Consenso de Washington”, que data também de 1989, foi mais uma expressão desta tendência avassaladora do liberalismo triunfante.

Nesse clima intelectual e político sobraria pouco ou nenhum espaço para continuar reivindicando a existência de uma polaridade entre o Norte e o Sul, que abruptamente teria ficado anacrônica. À queda da União Soviética e de todo o bloco socialista se seguiu a Guerra do Golfo Pérsico (1991), a criação da Organização Mundial de Comércio (1995) e a generalizada adoção do pensamento único neoliberal tanto no Segundo como no Terceiro Mundo, abolindo, simbolicamente, as diferenças que pautaram a disputa internacional ao longo de várias décadas. Uma visão muito diferente que em nada relembra o fatalismo de Fukuyama (1992), foi elaborada por Otávio Ianni (2011 [1996]) que, mesmo reconhecendo a profundidade das mudanças da época, apontou para a continuidade do movimento histórico como a marca central do novo “globalismo” dos anos 1990. Assim, para Ianni:

De maneira lenta e imperceptível, ou de repente, desaparecem as fronteiras entre os três mundos, modificam-se os significados das noções de países centrais e periféricos, do norte e sul, industrializados e agrários, modernos e arcaicos, ocidentais e orientais. Literalmente, embaralha-se o mapa do mundo, umas vezes

parecendo reestruturar-se sob o signo do neoliberalismo, outras parecendo desfazer-se no caos, mas também prenunciando outros horizontes. **Tudo se move. A história entra em movimento, em escala monumental**, pondo em causa cartografias geopolíticas, blocos e alianças, polarizações ideológicas e interpretações científicas (IANNI, 2011 [1996], p. 12, grifo nosso).

A partir desses elementos, podemos afirmar que desde a década de 1990 a realidade subjacente à clivagem analítica Norte-Sul, mesmo quando esta última tenha perdido uma boa parte de seu poder de representação da dialética global, continua a permear grande parte dos fenômenos econômicos e políticos contemporâneos. Porém, é preciso saber seus termos no contexto de uma economia global crescentemente integrada e, ao mesmo tempo, multipolar, onde as desigualdades que historicamente marcaram o debate Norte-Sul não desapareceram, mas são mascaradas por processos de ordem ideológico e econômico que dificultam o pleno reconhecimento destas desigualdades entre regiões e nações. A nova divisão internacional do trabalho, a despeito do discurso da abertura, desregulamentação e livre fluxo de fatores (especialmente do capital), continua a refletir uma organização do mundo segmentada e hierarquizada, mesmo quando a condição de alguns países se diversificou e mesmo quando não todo o Sul seja um simples fornecedor de matérias-primas para os países industrializados. As mesmas relações Sul-Sul mudaram de maneira expressiva, conforme alguns países conseguiram se colocar numa trajetória de crescimento diferenciada e outros continuaram a serem pouco mais do que campos para a extração de bens primários a baixo custo.

Então, cabe perguntar: o que passa com o debate Norte-Sul num mundo multipolar, contemporâneo, globalizado? Tem ainda pertinência? Como ele se transformou e o que permaneceu? A nossa compreensão é que segue sendo sim pertinente a análise sobre o debate Norte-Sul e seus desdobramentos atuais, desde que entendido que ele não ocupa mais o lugar central como matriz explicativa e que, por outra parte, as desigualdades que sustentaram as demandas dos países do Sul ao longo de quase meio século não só não foram resolvidas, quanto elas se aprofundaram, continuando a ser fonte de conflito no plano internacional.

Quadro 7. As metamorfoses do debate Norte-Sul.

As metamorfoses do debate Norte-Sul
<p>Décadas de 1950 e 1960 → Período revolucionário (descolonização) e formativo (surgimento de blocos como G-77 e do Movimento de Países Não Alinhados. Aumenta a influência do Sul graças à criação da UNCTAD. O Sul começa se perceber como ator.</p>
<p>Década de 1970 → Auge do debate Norte-Sul. O Sul se fortalece como bloco e consegue pautar sua agenda no contexto da ONU e processos de negociação paralelos com os</p>

países do Norte. Discurso sobre solidariedade do Terceiro Mundo ganhou força globalmente. Países do Norte consentem em negociar, mas evitam chegar a acordos vinculantes.

Décadas de 1980 e 1990 → Crise do paradigma Norte-Sul e esgotamento dos processos de negociação internacional. Era do ‘globalismo’ teria anulado a validade de todas as polarizações anteriores. Pragmatismo do debate Norte-Sul.

Década de 2000 → Re-emergência das disputas envolvendo países do ‘Norte’ e do ‘Sul’ no contexto da globalização. Contestação parcial em algumas regiões (América Latina, Europa) e ascensão do movimento altermundista. Progressiva transição do Atlântico para o Pacífico como vector dinâmico da economia global (emergência da China). Com a dominação econômica Chinesa a partir de 2008/9 as relações Norte-Sul começam a dar lugar a relação Sul-Sul tendo a China (e alguns países do BRICS) como líderes desta relações.

Fonte: Elaboração pela autora.

Assim, para Santos (2001), no início do século XXI a intensificação da globalização da economia e das interações transnacionais ao longo dos anos 1980 e 1990 levou a uma irreversível polarização entre o Norte e o Sul, entre países periféricos e centrais no sistema mundial, polarização que seria muito evidente em três dimensões inter-relacionadas: a explosão demográfica, a globalização da economia e a degradação ambiental (SANTOS, 2001, p. 286). Segundo o autor, nestas três dimensões se concentrará o conflito entre o Norte e o Sul ao longo do novo século. No tocante à explosão demográfica, por exemplo, ele salienta que os países periféricos concentrarão a maior parte do crescimento quando comparados com Europa, Estados Unidos e Japão. Se em 1985 a população da África era aproximadamente metade da população europeia, estima-se que em 2025 será três vezes maior.

Tendências proporcionais serão observadas em países como Índia, China, Brasil, México e Irã, dentre outros. O quadro se agrava ao considerar que grande parte deste novo contingente populacional morará em cidades congestionadas, sem habitação nem saneamento adequados, sem serviços sociais mínimos e enfrentando crescente violência e desemprego. Por outra parte, esta explosão demográfica aponta para o crescente desequilíbrio entre a população e os recursos naturais e sociais necessários para sua sustentação, que não poderia ser resolvida facilmente em ausência dos fatores que facilitaram a resolução da crise

demográfica europeia durante o século XIX.⁴⁵ Inclusive a migração maciça do Sul para o Norte está sendo radicalmente combatida por estes últimos países, evidenciando a negativa para compartilhar seus elevados padrões de vida e consumo com uma massa cada vez maior de migrantes que buscam se estabelecer nos países centrais.

A globalização da economia, segundo Santos (2001) em vez de reduzir, faz aumentar as assimetrias entre o Norte e o Sul devido ao predomínio do capital financeiro, ao poder de mercado das grandes transnacionais e à erosão do poder estatal na gestão macroeconômica, impondo assim aos países uma política padronizada de abertura, desregulamentação e privatização que beneficiam fundamentalmente os capitais estrangeiros e redundam na destruição do patrimônio nacional. Especial atenção merece o caso das transnacionais *vis-à-vis* os Estados, no sentido das primeiras terem hoje um poder imenso na determinação de onde colocarão seus investimentos, fazendo com que os segundos vejam limitadas suas chances de desenvolver uma política interna autônoma, que leve em consideração as diversas facetas do desenvolvimento social e econômico nacional. Com relação à degradação ambiental, verifica-se que a mesma avançou aceleradamente desde a década de 1950 ao ponto de ter levado o mundo à beira de uma crise ecológica sem precedentes. Para o autor:

De todos os problemas enfrentados pelo sistema mundial, a *degradação ambiental* é talvez o mais intrinsecamente transnacional e, portanto, aquele que, consoante o modo com for enfrentado, tanto pode redundar num conflito global entre o Norte e o Sul, como pode ser a plataforma para um exercício de solidariedade transnacional e intergeracional. O futuro está, por assim dizer, aberto a ambas as possibilidades, embora só seja nosso na medida em que a segunda prevalecer sobre a primeira. As perspectivas não são, no entanto, animadoras (SANTOS, 2001, p. 296).

A degradação ambiental decorrente da continuidade de formas de produção poluentes, consumo exacerbado no Norte e subconsumo em grandes partes do Sul (o que também pressiona os recursos naturais), desmatamento, dentre inúmeros fatores associados à destruição da natureza no contexto de um modo de produção focado no curto prazo (especialmente pelo predomínio cada vez maior de uma lógica de “cassino” na organização da economia, como salientou Susan Strange nos anos 1980⁴⁶) aponta para ser o epicentro do conflito entre o Norte e o Sul nas próximas décadas. Por outra parte, em países do Sul emergentes como a China, Índia e Brasil o consumo tem mostrado uma trajetória crescente e a

⁴⁵ Migração maciça, aumento da produtividade da terra e aumento da produtividade do trabalho com a revolução industrial (SANTOS, 2001, p. 287).

⁴⁶ Ver STRANGE, Susan. **Casino Capitalism**. 2ª edição. Manchester: Manchester University Press, 1997 [1986].

adoção de padrões de vida pautados no modelo do Norte já está mostrando sua dimensão ambiental perversa. Essa é uma dimensão altamente complexa porque nela converge o político e o econômico de forma manifesta, transpondo para o domínio ambiental o conjunto das disputas e contradições que o crescimento econômico e a explosão demográfica encenam.

Considerando todas estas dimensões e seu entrelaçamento, cabe visualizar que a disputa Norte-Sul não está encerrada e que no futuro muitas divergências históricas não resolvidas virão novamente à tona no marco das relações internacionais, sem importar o caráter multipolar da geopolítica contemporânea. Esta multipolaridade não significa que as contradições sistêmicas do capitalismo globalizado tenham sido efetivamente contornadas, de maneira que não é razoável supor o esgotamento da disputa entre países e blocos de países centrais e periféricos no contexto da nova matriz de inserção global excludente, concentradora e hierarquizada constituída nas últimas três décadas.

Ao longo do presente Capítulo realizamos uma exposição pormenorizada sobre a do debate Norte-Sul como “eixo articulador da geopolítica mundial” e, para finalizar, é preciso afirmar que mesmo no marco das grandes mudanças contemporâneas, ele continua a determinar em larga medida os termos do debate internacional. Em pleno século XXI, já assistimos à contestação da suposta validade universal das vantagens da globalização. Hoje, crescente número de atores sociais, pesquisadores e instituições internacionais (inclusive dos países do Norte) deixaram de sustentar o discurso fácil da globalização como o fim da história e passaram, em diversos graus, a buscar paradigmas e interpretações diferentes, capazes de reconduzir a política mesmo com as dificuldades de se impor uma conduta minimamente civilizada ao capital.

Qual o papel que os países do Sul e mecanismos como o G-77, o Movimento de Países não Alinhados e os BRICS vão desempenhar nas próximas décadas? Seguirá sendo a ONU um palco capaz de induzir mudanças ou, minimamente, pautar o debate nos termos que interessa ao Sul? Como lidarão os países do Sul com o crescente número de blocos e alianças que vêm se desenhando em nível global, por vezes comandada pelos países do Norte e por vezes liderada pelos próprios países do Sul? Isto afetará ainda mais sua capacidade de atuar de forma articulada, como no passado, ou o Sul será incapaz de recuperar de maneira efetiva uma visão compartilhada sobre seu futuro e os objetivos/estratégias políticas comuns? São perguntas que ficam em aberto e que tentaremos responder nos próximos capítulos.

2. DA “SOCIEDADE CIVIL” A “SOCIEDADE CIVIL GLOBAL”? DISPUTAS NA CONSTRUÇÃO DE ATORES POLÍTICOS TRANSNACIONAIS

O conceito de sociedade civil é altamente complexo e fluido e um dos mais polêmicos conceitos da história do pensamento político da modernidade ocidental. A heterogeneidade de atores que engloba, as tendências analíticas que o embasam e sua utilização nos diferentes marcos teóricos, históricos e geográficos dificulta estabelecer parâmetros epistemológicos.

Entendemos a sociedade civil como uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, integrada pelos domínios íntimos (a família), a esfera das associações (em especial as voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública (COHEN & ARATO, 2002), criada por formas de autoconstituição e automobilização, algumas delas institucionalizadas mediante leis locais ou nacionais, outras reconhecidas e legitimadas socialmente sem um regulamento jurídico e que estabilizam a diferenciação social graças às diversas mediações desenvolvidas entre sua esfera de atuação, o Estado e o mercado. A sociedade civil não é um poder antagônico com relação aos outros grandes domínios da ação social, nem é um campo absoluto que abarque todo o “social”, sendo fundamental atentar para o fato de que ela tende à institucionalização e à legitimação de práticas e discursos que formam parte do conjunto de normas, papéis, práticas, relações, competências e dependências do mundo moderno, sem ruptura com a ordem, mas abrindo brechas para a crítica de aspectos específicos de sua materialidade e sua representação política e simbólica.

Neste estudo, não nos limitaremos a uma definição estrutural ou organizacional da sociedade civil, mas sim, como sugerido por Gramsci (1980, p. 156-157), utilizaremos um conceito mais amplo de sociedade civil levando em consideração um sistema de ideias, valores, ideologias e interesses sociais e políticos, como uma esfera de formação de identidade, integração social e reprodução cultural que inclui, mas não se limita, a um grupo de organizações.

Neste sentido, neste capítulo será contextualizado o surgimento do conceito de sociedade civil, assim como será explicitada a evolução do próprio conceito até o seu ressurgimento e a centralidade conferida ao mesmo no tardio século XX. Como analisaremos, são vários os conceitos de sociedade civil e diversas também as correntes ideológicas subjacentes. Não obstante, também veremos que as diferentes explanações tendem a valorar o conceito de sociedade civil de maneira positiva e a concordar na ideia de uma esfera não

estatal e autônoma, assentada no associativismo, que promove o chamado “empoderamento” dos cidadãos, a construção de confiança e a interação ordenada ou não com os Estados, apostando em mecanismos de comunicação participativa. A sociedade civil tem subjacente o princípio de liberdade associativa, de liberdade de exercitar a formação de redes e relações sociais e de promoção da diversidade.

A diversidade histórica, fluida e evolutiva, do conceito de sociedade civil é por si só valorizada por diversos autores. Como reforça Chambers, “the more diverse is civil society, the more critical will be the public sphere (...) Diversity is the watchdog of democracy, ensuring that outcomes are viewed and tested from many different perspectives” (CHAMBERS, 2002, p. 100).

A seguir, veremos que os contextos políticos e sociais de ressurgimento moderno da sociedade civil nos países do Norte e do Sul (ou, como alguns autores interpretam, no centro e na periferia do sistema mundial) são também muito distintos. Na medida em que diferentes sociedades têm diferentes trajetórias históricas, com arranjos sociais, jurídicos, econômicos e políticos diferenciados, o entendimento sobre o que constitui ou não a chamada sociedade civil e sua importância assume também pesos diferenciados no embate político e social. Ainda assim, como sublinharemos no decorrer deste trabalho, o ressurgimento da sociedade civil tanto nos países do Norte quanto nos países do Sul no último quarto do século XX parece decorrer do processo de descolonização, luta contra ditaduras e em seguida da crise do Estado e da erosão da capacidade financeira e reguladora deste último, decorrentes da ascensão do liberalismo e do capitalismo globais.

Como já referimos, a sociedade civil inclui as Organizações da Sociedade Civil,⁴⁷ mas não se resume a elas, já que muitas não se constituem sequer como organização. Ainda assim, é certo que é esta a versão da sociedade civil que foi mais facilmente internalizada (e até apropriada) pelos Estados, pela mídia, pelas organizações intergovernamentais internacionais, pelos acadêmicos e pelos doadores. Uma das razões disso é a formalização e legalização deste

⁴⁷ O termo Organização Não Governamental foi estabelecido, como veremos mais adiante, pela Carta fundacional da ONU. O objetivo era identificar de maneira pragmática tudo aquilo que não era governo, sendo que os governos eram entendidos como os legítimos representantes dos Estados membro. Nesta pesquisa, optamos por utilizar o conceito de Organização da Sociedade Civil (OSC), pois, como sugerido pelo International Civil Society Center (www.icscentre.org), entendemos que descrever esse grupo de organizações pelo que elas não são – organizações não governamentais – é limitado e não necessariamente ajuda a qualificar esses atores como as entidades sociais e políticas que são. Tampouco ajudam a delimitar o objeto de estudo deste trabalho, que entende que as OSCs são elas mesmas atores dentro do conjunto de forças muito mais amplo da sociedade não governamental. Porém, como o termo ONG é usado frequentemente por diversos autores nacional e internacionalmente, manteremos seu uso nas citações e faremos referência ao termo quando necessário. Também não utilizaremos neste trabalho o termo “terceiro setor”, que é uma terminologia sociológica utilizada principalmente nos Estados Unidos para definir as diversas organizações sem vínculos diretos com o chamado primeiro setor (público, o Estado) e o chamado segundo setor (privado, o mercado).

subgrupo da sociedade civil em organizações legalmente constituídas, que é essencial na construção de relações formais com o Estado ou outras organizações. É precisamente esta versão de sociedade civil que se imporá internacionalmente, que se “transnacionalizará” de forma mais evidente e que será o foco deste estudo.⁴⁸

De fato, as OSCs de desenvolvimento e humanitárias passarão a ser encaradas como *parceiros* por governos e instituições internacionais graças ao seu conhecimento local, à necessidade de encontrar formas de implementar pacotes de ajuste estrutural e como mecanismo para implementação da agenda do pós-Guerra Fria, que combina estratégia econômica neoliberal, com ênfase na democracia parlamentar.

A mudança na economia política global e a nova agenda política de instituições intergovernamentais, principalmente dado o papel da Organização das Nações Unidas como intermediador e fomentador do papel da OSCs na governança global através das Conferências das Nações Unidas dos anos 1990, facilitaram a conquista de espaço político por parte destas últimas nas arenas políticas globais e a incorporação não só de suas agendas temáticas, como meio ambiente, pobreza e direitos humanos, mas também de suas agendas de boa governança, transparência, participação, reciprocidade e responsabilização. A crescente utilização das novas tecnologias da informação e da comunicação favoreceu, ainda mais, a transnacionalização da ação de OSCs globais e de redes descentralizadas. Nesse sentido, analisaremos, no presente capítulo, as potencialidades e as limitações da eficácia das novas tecnologias da informação e da comunicação (nomeadamente, da internet) como veículo de transformação política, e a forma como potencializaram uma maior interconexão entre organizações da sociedade civil de diferentes origens geográficas.

Nas últimas três décadas, tornou-se comum no debate acadêmico e político falar sobre a configuração de uma “sociedade civil global” que seria o resultado e a expressão mais evidente da ampliação do espaço público numa escala planetária que estabelece novos marcos para a ação coletiva, favorecendo que determinados atores, capazes de projetar sua influência para além dos Estados nacionais, sejam considerados como parte de um novo regime de governança transnacionalizado com desdobramentos e inovações na teoria e na prática da sociedade civil, quando comparados com os desenvolvimentos anteriores deste conceito. Não

⁴⁸ Dados da OCDE mostram que, até o final da década de 1990, cerca de 5% de toda a ajuda oficial era canalizada através de ONGs. Cerca de 85% da ajuda sueca era canalizada através das ONGs. O setor foi responsável por 5,1% do emprego total nos países pesquisados no âmbito do levantamento da Johns Hopkins, elevando o valor para 7,1% do emprego total, se considerados os voluntários (ANHEIER, 2000). Das maiores ONGs, contam-se oito que atuam na área do desenvolvimento, cada uma com um orçamento de cerca de US\$500 milhões por ano (inclui Oxfam, Médicos Sem Fronteiras, Save the Children, CARE) (HULME & EDWARDS, 1997).

obstante considerarmos esse aspecto como uma parte central do debate para a nossa pesquisa, sublinharemos também os mitos da efetiva “globalidade” da chamada sociedade civil global e da real constelação de relações de poder Norte-Sul, exercidas nas redes globais que se multiplicaram, reunindo OSCs, movimentos sociais e organizações de base.

Após a conceitualização e a contextualização da sociedade civil e da sociedade civil global, analisaremos as implicações das estruturas internas destas organizações em análise para a sua atuação e legitimação, salientando os mecanismos de responsabilização existentes e questionando a efetiva autonomia destes atores em relação ao Estado, em espaços e arenas de negociação, complementaridade e reciprocidade.

2.1. Sociedade civil: diversidade e heterogeneidade

A noção de sociedade civil forma parte da linguagem política contemporânea de uma forma tão autoevidente que sua utilização, nos mais variados contextos e usos práticos, quase não requer explicação. Trata-se desse tipo de conceito, fluido e maleável, que vira moeda comum em diversos territórios, momentos históricos e tradições intelectuais. Apesar da familiaridade do termo, não se pode afirmar que existe um consenso ou sequer uma definição operacional mínima que seja compartilhada pela pleora de atores que utilizam nos diversos locais e conjunturas a denominação de sociedade civil. Desde movimentos sociais e organizações não governamentais até governos, a mídia e instituições multilaterais, passando pela academia e pelo próprio mundo corporativo-empresarial, utilizam o termo de maneira genérica e imprecisa.

A dificuldade para definir a sociedade civil não reside apenas na diversidade de atores que recorrem ao uso do termo para legitimar e sustentar suas ações e estratégias, mas também na heterogeneidade “estrutural”⁴⁹ desses atores, conferindo à categoria “sociedade civil” um estatuto polissêmico e desafiando assim as costumeiras tentativas de se apropriar, via “definição”, de seu(s) significado(s) e de suas potencialidades para a vida social. Assim,

⁴⁹ O conceito de “heterogeneidade estrutural” está associado à teoria da dependência em sua tradição cepalina. Porém, nossa utilização aqui é incidental e não guarda relação com esse marco teórico, tendo apenas a finalidade de acentuar um tipo de heterogeneidade influenciada pelas estruturas econômicas, políticas e culturais de uma determinada formação social, não redutíveis entre si, que geram ou produzem diversas esferas de funcionamento da vida social, historicamente construídas, tais como classe, gênero, etnia, dentre outras, que operam tanto em nível local quanto nos níveis nacional e internacional.

embora a sociedade civil seja muitas vezes analisada como uma categoria global e homogênea, na realidade engloba atores e setores bastante heterogêneos, dentre eles movimentos sociais, organizações não governamentais, organizações sociais sem fins lucrativos, redes de advocacia, movimentos nacionalistas e religiosos, associações empresariais, dentre outros, cujas lógicas e estratégias podem ser convergentes em determinados contextos e momentos específicos, mas não necessariamente idênticas no tempo e no espaço.

A seguinte tabela é uma tentativa de mostrar alguns dos termos e algumas características que informam a existência dessa diversidade da sociedade civil. É importante enfatizar que estes termos ou atores não são categorias fechadas, há uma enorme superposição de características entre eles.

Quadro 8. Uso diverso de termos e atores que caracterizam a sociedade civil contemporânea.

Termo e atores da sociedade civil	Características básicas
Movimentos sociais	Protagonistas relevantes de diversas formas de ação coletiva. Importantes movimentos sociais do século XX incluem: i) movimentos sociais trabalhistas, de autodeterminação e anticoloniais (apelando para concepções universalistas de direitos); ii) “novos” movimentos sociais pós-1968, centrados na defesa de direitos humanos, direitos das mulheres, meio ambiente e paz; iii) movimento “antiglobalização”, pós-1990.
Organizações não governamentais (ONGs)	O termo ONG foi utilizado pela primeira vez no Artigo 71º da Carta das Nações Unidas, que empodera o Comitê Econômico e Social a consultar essas organizações, inclusive organizações internacionais. Os autores e ativistas da tradição de movimentos sociais preferem o termo “Organização da Sociedade Civil”, que enfatiza a sua natureza pública e define as organizações na sua própria essência e não em contraste com outros atores (governos ou corporações), ou seja, não as define em termos negativos (<i>não</i> governamentais).
Organizações sociais sem fins lucrativos	Incluem organizações profissionais (agricultores, sindicatos, professores, médicos etc.), grupos comunitários de jovens, refugiados etc. Raramente recebem financiamento externo e são muito dependentes dos recursos de seus membros. Sua ação pode ou não ter objetivos políticos formulados em termos de luta social,

	porém sua existência não está atrelada à construção deste tipo de posicionamento. Podem igualmente expressar uma forte lógica corporativista.
Redes de advocacia ou ativistas	Redes de organizações com princípios e missões comuns, reunidas em espaços de articulação, que trabalham em conjunto no sentido de influenciar a agenda política. Existem múltiplos exemplos, como Greenpeace, Anistia Internacional, ActionAid, etc.
Movimentos nacionalistas e religiosos	Cresceram exponencialmente durante a década de 1990. Estão organizados de forma tradicional hierárquica, muitas vezes com líderes carismáticos. Tendem a basear-se em identidade política exclusiva, frequentemente étnica, excluindo e hostilizando os que não pertencem a essa identidade.
Organizações do Terceiro Setor	Proposta em 1992, por Salamon & Ahneier, trata-se de uma definição estrutural/operacional composta de atributos estruturais ou operacionais que as distinguem das demais organizações. Estes atributos são: formalmente constituídas, não serem ligadas a governos, gestão própria, sem fins lucrativo e com algum grau de trabalho voluntário.

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Diante dessa complexidade, várias são as questões que têm ocupado os cientistas sociais e políticos dedicados ao estudo da sociedade civil: como o conceito de sociedade civil é transposto para os diferentes contextos políticos e culturais? Será a ideia de sociedade civil parte de um projeto de imposição de hegemonia ou reflete tendências de radicalização da democracia e da redistribuição de poder político em distintas partes do globo? Faz sentido pensar-se em sociedade civil global como um conceito normativo que embarca noções de não violência, solidariedade e cidadania mundial ou cosmopolita? Ao longo das seguintes seções, nos debruçaremos sobre algumas destas questões e sublinharemos a relação simbiótica entre sociedade civil e Estado.

2.1.1. Contextualização histórica da evolução do conceito de sociedade civil

O conceito de sociedade civil tem a sua gênese no pensamento europeu ocidental. Mais precisamente, ele é uma expressão da ascensão política e ideológica de uma burguesia que, a partir do século XVII, foi se transformando na principal classe social da formação social capitalista, dominando progressivamente o mundo das transações e das trocas mercantis, porém, ainda não estabelecida firmemente no controle do (também emergente) aparato estatal centralizado que caracterizava cada vez mais as distintas áreas de influência no mosaico político europeu.⁵⁰ Antes de qualquer coisa, o conceito de sociedade civil é, portanto, uma construção da modernidade burguesa, e constitui uma categoria fundamental para se entender a progressiva criação de uma zona de legitimidade para a ação política das novas classes que emergiram conforme o capitalismo transitava da velha ordem feudal para uma nova configuração política, econômica e cultural.

Uma primeira aproximação ao conceito de “sociedade civil” mostra-o relacionado, por oposição, à “sociedade natural”. De fato, a oposição é feita entre *societas naturalis* e *societas civilis*.⁵¹ Com essa última designação, ligam-se as categorias de “*civitas*” e “*polis*” e, desta forma, o Estado. Originalmente, no emergente imaginário da modernidade, “sociedade civil” designava uma sociedade *bem ordenada*, organizada, com *Estado*. Assim, que essa dicotomia formule-se em termos de uma hipótese ou que a ela se confira uma realidade histórica, a sociedade civil (particularmente, seu governo e seu Estado) é formulada como um espaço institucionalizado que permite superar, graças à ordem e à racionalidade, os particularismos e antagonismos inerentes ao estado de natureza. Essa imagem estilizada por oposições permeia todo o pensamento político clássico, especialmente as influentes obras de Thomas Hobbes e John Locke, como será analisado adiante.

⁵⁰ Não é possível aqui discutir amplamente a questão da formação do Estado moderno. Contudo, cabe indicar que é este um dos principais panos de fundo da emergência da sociedade civil no sentido que o conceito ganhou no pensamento político clássico, tal como será examinado nessa seção. Desde o século XV, a Europa passava por um intenso processo de reconfiguração dos poderes territoriais soberanos capazes de impulsionar a nova dinâmica do capitalismo concorrencial emergente, expandindo para além do próprio território europeu a conquista de novos espaços de acumulação e centralizando cada vez mais o poder em unidades político-administrativas maiores, conforme descrito exaustivamente por Elias (1993) e Fiori (2007). A consolidação de monarquias absolutas em Portugal, na Espanha, na França e na Inglaterra no decorrer dos séculos XIII a XVI são exemplos desta tendência. Em particular, considerando o intenso processo de centralização do poder político dessas monarquias foi central ao estabelecimento da posterior dominação burguesa (no plano interno) de forma análoga ao que significou o estabelecimento da “Paz de Vestfália” em meados do século XVII, no plano internacional (surgiu então, de fato, o “sistema internacional”) em termos de garantir o pleno domínio sobre determinado território, na concorrência com poderes hostis. A relação disso tudo com a emergência do conceito de sociedade civil é clara, porém, não poderemos nos deter no assunto.

⁵¹ Cabe lembrar que *societas civilis* (tradução para o latim do grego *politike koinona*) já figura na filosofia política grega, sendo mencionada por Aristóteles para se referir a uma sociedade governada por regras, em que o governante prioriza o bem público em detrimento do interesse privado.

A partir do século XVII, o conceito de sociedade civil se tornou dominante, sendo sublinhada a natureza livre e igualitária do ser humano e suas respectivas capacidades de racionalidade e autodeterminação. O termo contemporâneo “sociedade civil” é, portanto, fortemente inspirado por teorias de direitos individuais e de contrato social (contrato por oposição à coerção), conferindo à ideia de sociedade civil um ideal normativo. Apresenta-se, abaixo, brevemente, a evolução cronológica do conceito desde o século XVII, sublinhando muito particularmente a relação simbiótica da sociedade civil com o Estado.

Como é sabido, o grande pensador clássico que traçou as linhas mestras do debate desta relação durante um século e meio foi Tomas Hobbes, que em seus livros *De Cive* (1642) e *Leviathan* (1651) estabeleceu firmemente a questão do contrato social como a base da formação do governo e da sociedade civilizada. A projeção das ideias de Hobbes (junto com as de John Locke) foi definitiva para todo o pensamento político da modernidade ocidental. De fato, com esses autores aparece de forma explícita a noção de “sociedade civil” como uma esfera superior em organização a qualquer vestígio da “sociedade natural”, conversão do pensamento indispensável para superar a fragmentação que se seguiu ao desmembramento da sociedade medieval e para a constituição dos poderes públicos e do protótipo de indivíduo de uma sociedade crescentemente baseada na guerra, nos intercâmbios mercantis e na disputa concorrencial.⁵²

Hobbes e Locke foram responsáveis pela idealização de uma teoria antropológica que concebia a existência, no homem, de um conjunto de inclinações e sentimentos inatos para a reciprocidade e para a cooperação. Como bem aponta Acanda (2007), o reconhecimento da distinção entre o público e o privado, entre o social e o individual, assim como a necessidade de se formular um marco unitário para a ação ética, que permitisse legitimar desde uma perspectiva moral a atividade econômica do indivíduo proprietário, levou esses pensadores a formular a ideia da existência inata, nos homens, de inclinações morais e solidariedade natural que serviriam como o fundamento para o estabelecimento da *sociedade civil*, voltada à superação de um estado de liberdade natural que, embora por uma parte seja desejada por todos, termina obstruindo o bem de cada um, em função do caos que impera na ausência de um poder legítimo que paire sobre os indivíduos isolados.

⁵² Uma disputa feroz, segundo as versões de Karl Marx e Karl Polanyi. A visão de Marx fica clara no famoso Capítulo XXIV de *O Capital* (sobre a chamada “acumulação originária”) e a do Polanyi, nos capítulos de *A Grande Transformação* que versam sobre os primórdios da formação do capitalismo. Ambos os autores pintam de forma dramática o tipo de sociedade na qual viveram autores como Hobbes e Locke, caracterizada pela violência e pela guerra antes da ordem e do bom governo, apontando por que esses autores, dentre outros, sentiram um apelo tão forte para a idealização de uma sociedade baseada no reconhecimento por parte dos indivíduos de uma autoridade suprema, central, racional e benéfica que redundaria no bem estar comum.

As leis da natureza, como justiça, igualdade, modéstia, misericórdia e, em suma, tratar os outros como seríamos tratados, por si só, sem o terror de algum poder para causar seu respeito, são contrárias às nossas paixões naturais, que nos levam a parcialidade, orgulho, vingança e afins. E pactos, sem a espada, são ós palavras, e não têm força alguma para segurar um indivíduo. Portanto, desconsiderando as leis da natureza, que todos seguem, quando ele tem o desejo de segui-las, quando ele pode fazê-lo com segurança, se não há poder, ou não o suficiente para nossa segurança; todo homem irá, e pode legalmente depender de sua própria força e arte, por precaução contra outros homens (HOBBS, 1839, p. 153-154, tradução nossa).⁵³

Em outras palavras, para Hobbes só a existência de um governo capaz de garantir (se for o caso pela força) a correta orientação das inclinações naturais dos homens, evita a luta de todos contra todos. O Estado seria, assim, a máxima realização da lei natural, e não apenas uma simples contraposição à mesma. Essa compreensão do Estado e da sociedade civil como uma realização suprema, mediante o qual o homem imita e supera a Natureza, criada por Deus, é fundamental no sentido de ela consubstanciar Estado e sociedade civil e não por contrapô-las, como usualmente se interpreta ao ler os clássicos do pensamento político. É inegável que eles viram na sociedade civil uma superação, mas não no sentido de uma negação e sim de uma realização do potencial contido nas qualidades inatas do homem. Embora pareça contraditório, é preciso lembrar que o autor precisava não apenas afirmar a existência do Estado, mas legitimá-lo, mostrá-lo como o resultado de virtudes inatas e de desejos virtuosos dos homens, portanto, como uma autoridade que devia ser aceita em nome do interesse geral dos indivíduos.

Para John Locke, de forma semelhante, a sociedade civil consiste na associação política instituída entre seres humanos quando deixam o “estado da natureza” e entram numa comunidade, ou seja, concretiza-se numa arena onde as insuficiências do estado de natureza são retificadas através de contratos e consentimentos, que refletem direitos e privilégios. Não se trata, portanto, de um espaço separado do Estado, mas sim, segundo o autor, na única forma de constituição do Estado, uma sociedade política que contrastaria não com o Estado, mas com outros tipos de sociedade – impérios despóticos, coercivos, violentos e rudes. A sociedade civil seria, neste sentido, um tipo de Estado caracterizado por um contrato social, baseado no princípio da igualdade perante a lei, mas é importante sublinhar (porque esse

⁵³ O texto em língua estrangeira é: “For the laws of nature, as justice, equity, modesty, mercy and, in sum, doing to others as we would be done to, of themselves, without the terror of some power, to cause them to be observed, are contrary to our natural passions, that carry us to partiality, pride, revenge, and the like. And covenants, without the sword, are but words, and of no strength to secure a man at all. Therefore notwithstanding the laws of nature, which everyone hath then kept, when he has the will to keep them, when he can do it safely, if there be no power erected, or nor great enough for our security; every man will, and may lawfully rely on his own strength and art, for caution against other men.”

aspecto do pensamento clássico teve consequências significativas nos séculos seguintes) um contrato cuja finalidade mais alta é a “preservação da propriedade” por parte daqueles que a detêm, no contexto de uma sociedade burguesa, de *proprietários*. Para Locke, assim:

O grande e principal fim, portanto, de homens se juntarem em comunidades, e se colocarem sob governos, é a preservação de sua propriedade; que é desejada por muitas coisas no estado de Natureza (LOCKE, 1998 [1689], p. 71, tradução nossa).⁵⁴

A procura dessas “muitas coisas” não poderia ser garantida de forma pacífica e mutuamente benéfica caso não houvesse um poder que limite a liberdade natural do homem em função de preservar seus próprios interesses da depredação e destruição que a falta de tal arbitragem traria consigo, inevitavelmente. Portanto, são poucas as sociedades, para Locke, que se manteriam unidas sem recorrer a algum tipo de contrato social, sendo este uma necessidade incontornável para assegurar a paz, a segurança e o bem comum do povo (LOCKE, 1998 [1689]). Como se vê, as mesmas ideias e representações alimentam a obra de Hobbes e Locke. Ambos os autores são o marco de referência para o estabelecimento da ideia de sociedade civil no pensamento ocidental moderno. Autores como Nicolas Maquiavel, contudo, tinham já no século XVI avançado ideias relativas à autonomia do Estado e da sociedade civil, idealizadas na figura do Príncipe, como sendo o vetor para a constituição de uma vontade coletiva, segundo a interpretação de Antônio Gramsci (1980).

No século XVIII, Rousseau toma distância da oposição “sociedade natural/sociedade civil”, pois não identifica essa última com a sociedade política ou “bem ordenada”. Para ele, a sociedade civil, ou seja, a sociedade meramente “civilizada”, vem a ser superada por uma sociedade política derivada de um contrato e mantida por uma “vontade geral”. No lugar da dicotomia teorizada por Hobbes/Locke, encontramos nele uma composição de três elementos: estado de natureza, sociedade civil e sociedade política. A sociedade política seria o âmbito onde são resolvidas as carências das duas primeiras. Assim, em Rousseau, o tema da vontade geral é uma forma de se aproximar do problema da hegemonia, no marco de uma sociedade mercantil baseada na busca de ganhos materiais e que, portanto, não estimulava a formação de comunidade. De fato, ele estabelece a comunidade como um contraponto ao princípio do Estado, sublinhando a obrigação política horizontal e solidária de cidadão a cidadão (e não vertical entre cidadãos e Estado), a qual estabelece a inalienabilidade da soberania do povo de que deriva a obrigação política com o Estado (esse último como projeção material da

⁵⁴ O texto em língua estrangeira é: “The great and chief end, therefore, of men uniting into commonwealths, and putting themselves under government, is the preservation of their property; to which in the state of Nature there are many things wanting.”

comunidade e, portanto, superior à esfera do mercado). No imaginário proposto por Rousseau, a tríade composta pelo ser humano natural, pela sociedade civilizada e pela sociedade política expressaria a separação entre as esferas privada íntima (família), particular pública (sociedade civil) e política (Estado), que até hoje informa as concepções dominantes no pensamento político (GALLARDO, 1995).

Por sua parte, é muito importante mencionar que a corrente iluminista escocesa⁵⁵ enfatiza a importância da sociedade comercial, vendo o mercado como condição para o surgimento do individualismo e da sociedade civil, mas ainda assim entendendo a sociedade civil como uma sociedade livre, governada por regras baseadas no consentimento dos indivíduos. Como sugere Seligman (2002), a ideia da sociedade civil no iluminismo escocês sintetiza oposições da vida social (entre o individual e o coletivo, entre o privado e o público, entre o egoísmo e o altruísmo), que se tornaram constitutivas da existência do próprio mundo moderno. O que torna a visão clássica de sociedade civil única, segundo o autor, é a sua posição quanto ao espaço social das interações humanas como uma esfera moral, não uma arena neutra de troca. Nesse sentido, um autor central para a evolução da ideia de sociedade civil foi David Hume, pois ele percebeu que as concepções anteriores baseavam-se num frágil equilíbrio entre razão e moral (individual versus social, privado versus público e assim por diante) e, portanto, ele renunciou a qualquer representação da ordem social em termos de um bem moral substantivo. O modelo de uma sociedade bem organizada tomou apoio agora, apenas, na razão: a única garantia da ordem social e sua justificativa passaram a ser o interesse próprio. Deixava para trás, dessa forma, a ideia de que existiria uma identidade entre moral e razão e se estabelecia a diferença entre uma esfera pública baseada no autointeresse e uma esfera estritamente privada, relativa à moralidade (ACANDA, 2007).

Contudo, é com Kant que a distinção entre sociedade civil e Estado passa a ser mais evidente, ultrapassando a amálgama entre um e outro. A arena pública era, para o filósofo prussiano do século XVIII, a esfera do direito, do consentimento mútuo e racional. Kant traduziu o “*civil society*” da língua inglesa para o neologismo germânico de *Bürgerliche Gesellschaft*, a sociedade dos burgueses, captando assim a essência lógica da ideia de sociedade civil. Esta mudança de matiz foi relevante, contudo, se levamos em consideração que o Kant estabeleceu uma distinção entre os que seriam os cidadãos “ativos” (proprietários,

⁵⁵ Exponentes máximos do iluminismo escocês (*Scottish Enlightenment*) do século XVIII são, entre outros, Adam Smith, Adam Ferguson, David Hume e Thomas Reid. Destaca-se a obra *An Essay on the History of Civil Society*, de Adam Ferguson, um dos textos fundamentais desse período sobre a sociedade civil.

burgueses), que teriam direito de participar da atividade política, e os “passivos” (todos os demais). que seriam relegados das decisões na esfera pública (ACANDA, 2007, p. 197-198).

Por sua vez, a separação entre jurídico e ético, entre direito público e moralidade privada, será sublinhada enfaticamente por Hegel, a partir do final do século XVIII. Para este autor, a sociedade civil ocupa um espaço entre a família e o Estado, a quem caberia um papel de mediador na resolução de conflitos. Para ele, a sociedade civil (burguesa) contém três momentos: a. o sistema de necessidades (propriedade e produção, economia, economia política e trabalho); b. a administração da justiça (a defesa da liberdade e da propriedade); e c. a administração pública (defesa do comum, da comunidade, do trabalho de todos, a polícia, a corporação). Não encontramos em Hegel dicotomias nem identidades simples: a sociedade civil não é o Estado, mas está potencializada por este, porque na medida em que a finalidade do Estado é a proteção da propriedade e da liberdade pessoais, o interesse do indivíduo é seu princípio unificador e motivador; o Estado é espírito objetivo, ao tempo que a sociedade civil burguesa é tão somente um momento na realização progressiva da vida ética, que alcança sua máxima expressão no Estado (GALLARDO, 1995; ACANDA, 2007). Assim, para Acanda (2007):

Na concepção hegeliana não há lugar para dicotomias nem para identidades simples. A sociedade civil burguesa não é o Estado, mas existe em interação com este. Esta interpretação estava orientada para rejeitar uma das presunções básicas do ius-naturalismo: a de um “estado de natureza” pré-estatal que é superado pela formulação de um contrato entre indivíduos autônomos. Hegel rechaçou essa ideia e afirmou que uma sociedade baseada no contrato só pode se constituir num meio já regulado por instituições políticas. As teorias contratualistas do Estado baseiam-se na ficção teórica do “homem natural”, o ente pré-político. E Hegel sublinhou a impossibilidade de que semelhante ficção pudesse proporcionar o embasamento conceitual de uma ordem estatal que garantisse a estabilidade da propriedade (ACANDA, 2007, p. 200-201).

É claro que a ruptura hegeliana teria consequências de peso na ideia de sociedade civil, mais ainda se consideramos o fato dele ter levado em consideração as ideias de Adam Smith ao incorporar em seu conceito de sociedade civil a esfera das necessidades e do trabalho. Assim, ainda que subscrevendo alguns dos elementos propostos por Hegel, nomeadamente o fato de associar a sociedade civil à sociedade burguesa⁵⁶ (*Bürgerliche Gesellschaft*) para autores como Marx (cuja influência hegeliana é conhecida), a sociedade civil refere-se às relações materiais de produção possíveis num determinado estágio, face aos constrangimentos (morais e outros) existentes. Marx, herdeiro da revolução materialista do pensamento

⁵⁶ Destacando não só os direitos cívicos (liberdade), já sublinhados no início do período moderno, mas também os direitos políticos defendidos no século XIX.

hegeliano operada por Feuerbach e os chamados “Jovens Hegelianos”, colocaria a ênfase nas dimensões “materiais” da sociedade civil, porém, é preciso evitar as simplificações e reducionismos que interditam o Marx como um autor onde não há uma reflexão possível sobre a sociedade civil (confundindo as deturpações do marxismo-leninismo ortodoxo com a obra do próprio Marx, como de praxe é feito com frequência).⁵⁷

Quadro 9. A sociedade civil segundo Mary Kaldor.

A sociedade civil segundo Mary Kaldor

Mary Kaldor vem escrevendo sobre sociedade civil e, em particular, sobre sociedade civil global. Para a autora, a noção de sociedade civil é resumida da seguinte forma (com um viés claramente normativo e descritivo, mas que serve para nossos propósitos):

“For early modern thinkers, there was no distinction between civil society and the state. Civil society was a type of state characterized by a social contract. Civil society was a society governed by laws, based on the principle of equality before the law, in which everyone (including the ruler—at least in the Lockean conception) was subject to the law; in other words, a social contract agreed among the individual members of society. It was not until the nineteenth century that civil society became understood as something distinct from the state. It was Hegel who defined civil society as the intermediate realm between the family and the state, where the individual becomes a public person and, through membership in various institutions, is able to reconcile the particular and the universal. For Hegel, civil society was ‘the achievement of the modern world—the territory of mediation where there is free play for every idiosyncrasy, every talent, every accident of birth and fortune and where waves of passion gust forth, regulated only by reason glinting through them’. Thus Hegel’s definition of civil society included the economy and was to be taken up by Marx and Engels, who saw civil society as the ‘theatre of history’.”

Fonte: KALDOR, 2003a.

⁵⁷ A sociedade civil não seria, para Marx, uma categoria abstrata preexistente a qualquer forma de relação concreta e historicamente determinada entre os homens. Assim, ele subordina logicamente o conceito de sociedade civil ao conceito de relações sociais de produção, o que deve ser entendido não como determinação econômica sobre o social e o político, mas como produção da própria realidade, e de suas características institucionais, a partir de determinado jogo de posições e oposições que faz possível a existência e a continuidade da vida social no plano material. Entenda-se, de outra parte, que “material” é usado como conceito econômico-filosófico, portanto, deve ser evitada a vulgarização do tema, tal como o conceito é usado pelo pensamento comum.

De fato, parte-se da ideia de que Marx reforçou a distinção e a oposição entre Estado e sociedade civil quando, na verdade, ele enfatiza sua virtual dissolução em virtude da revolução operada pela burguesia, finalmente dona do poder político a partir de finais do século XVIII. Note-se que, quando Marx fala das “condições materiais de vida” como a base sobre a que deve repousar a análise da sociedade civil, ele não está pensando de forma restrita em “economia”, mas na divisão social do trabalho e em sua sanção social, uma questão abrangente e pungente de sua época (que preocupou muitos outros pensadores, aliás) que informa grande parte de sua obra, incluindo a reprodução dos fatores produtivos (força de trabalho, meio natural, meios de vida). Marx emprega a noção de sociedade civil também no sentido de “sociedade de cidadãos”, como sinônimo de “sociedade burguesa”, mas essa identificação possui uma dupla referência.

Em primeiro lugar, põe de manifesto, como indicado, o caráter da revolução política que significou a supressão da sociedade feudal e a constituição da sociedade moderna. Para Marx, essa revolução liquidou o caráter exclusivamente político próprio da sociedade feudal; em segundo lugar, a liquidação do caráter diretamente político (sociedade bem ordenada pela dominação estatal) da sociedade civil, que implica no desdobramento material e imaginário entre sociedade civil e Estado (sociedade política). Em outras palavras, quando a burguesia conseguiu se libertar das limitações a ela impostas pela sociedade feudal, contra a qual reclamava o lugar da sociedade civil, o lugar dessa sociedade civil funde-se com o próprio Estado e sua razão passa a estar dominada pela própria razão burguesa. Deriva-se desse fato uma fusão dialética entre as forças da sociedade civil e da sociedade política, e por isso suas raízes e dinâmicas devem ser entendidas, para Marx, com relação à economia política, num sentido amplo e não economicista (lembramos do sentido que o termo “economia política” tinha no século XIX, muito distinto do mais restrito conceito de “economia” na atualidade). Assim, mesmo quando não seja possível encontrar em Marx uma “teoria do Estado” burguês, isso não significa que seus *insights* teóricos não sejam pertinentes para o estudo da sociedade civil. Assim, como afirma Jessop (1982):

Portanto, apesar de Marx concordar com Hegel que há duas esferas distintas na sociedade moderna e que a sociedade civil é uma esfera de egoísmo e autointeresse, ele também nega que essa separação seja imanente ou inevitável e que o estado possa transcender a guerra de cada um contra o todo e garantir o interesse comum de todos os seus cidadãos. Em oposição à declaração de que a separação institucional do estado é o complemento lógico à autoparticularização da Ideia universal, Marx argumenta que o estado se torna inteiramente diferenciado só em circunstâncias históricas definidas que ele identifica principalmente em termos de liberdade de

troca de comércio e propriedade latifundiária. E, enquanto Hegel alega que a burocracia no estado moderno é uma “classe universal” cuja função necessária e objetiva é atingir o “interesse universal”, Marx argumenta que o egoísmo da sociedade civil significa que qualquer conceito de “interesse universal” é necessariamente puramente abstrato (JESSOP, 1982, p. 4, tradução nossa).⁵⁸

Dentro da tradição marxista, um autor muito importante no debate sobre sociedade civil foi Antonio Gramsci. De fato, Gramsci reintroduz e reinterpreta o papel da sociedade civil, tornando-a uma categoria central do seu pensamento. Amplia a concepção de Marx, apontando que a emancipação social não se dará apenas no âmbito da economia política, mas, fundamentalmente, nas esferas da *cultura* e das *ideias*. Para ele, não é apenas a estrutura econômica que determina a ação política da sociedade, mas a interpretação da mesma (o que Marx chamava de ideologia). Como resume Kaldor (2003a, p. 8), “the ‘theatre of history’ is not the story of economic development, but of ideological and cultural struggles”. Para Gramsci, as classes dominantes usam, assim, instituições da sociedade civil para mobilizar o consentimento popular em favor da ordem econômica prevalecente e de forma a estabelecer a hegemonia cultural e espiritual.

Gramsci usa o conceito de sociedade civil para distinguir na prática do Estado, o momento da coerção e da força do momento da hegemonia, do consenso e da direção. Portanto, a sociedade civil se relaciona com a função dos aparatos do Estado num sentido amplo (escola, mídia, igreja) que contribuem para a conformação do “sentido comum”. O autor distingue, assim, hegemonia (acordada num conjunto de normas e instituições promovidas pela sociedade burguesa e baseadas no consentimento das classes operárias) e dominação (baseada na coerção). Para Gramsci, a hegemonia (e não a força) é a arma mais eficaz da classe dominante, ou seja, o poder hegemônico baseia-se na sociabilização da ideologia das classes dominantes pelas massas: “Power resides in the production of ideas, not so much the production of things, although the production of ideas is put into the service of the production of things” (CHAMBERS, 2002, p. 90). Sociedade civil é, assim, vista como um sistema de ideias, valores, ideologias, interesses sociais e políticos, como uma esfera de formação de identidade, integração social e reprodução cultural. Nas palavras do autor:

⁵⁸ O texto em língua estrangeira é: “Thus, although Marx agrees with Hegel that there are two distinct spheres in modern society and that civil society is a sphere of egoism or self-interest, he also denies that this separation is immanent or inevitable and that the state can transcend the war of each against all and secure the common interest of all its citizens. In opposition to the claim that the institutional separation of the state is the logical complement to the self-particularization of the universal Idea, Marx argues that the state becomes fully differentiated only in definite historical circumstances which he identifies mainly in terms of freedom of exchange in commerce and in landed property. And, whereas Hegel claims that the bureaucracy in the modern state is a 'universal class' whose necessary and objective function is to realise the 'universal interest', Marx argues that the egoism of civil society implies that any concept of a 'universal interest' is necessarily a pure abstraction.”

A revolução produzida pela burguesia na concepção do direito e, portanto, no papel do Estado consiste especialmente na vontade de conformismo (e, conseqüentemente, ética do direito e do Estado). As classes dominantes anteriores eram essencialmente conservadoras no sentido de que não tendiam a elaborar um acesso orgânico das outras classes na sua própria, ou seja, não tendiam, “técnica” e ideologicamente, para expandir sua esfera de classe; concepção de casta fechada. A classe burguesa considera-se como um organismo em movimento contínuo, capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a ao seu nível cultural e econômico. Toda a função do Estado é transformada; o Estado torna-se “educador”, etc. [...] Mas isso só significa que, além de todo o aparato governamental também deve ser entendido por “Estado” o aparato “privado” de “hegemonia” ou sociedade civil (GRAMSCI, 1980, p. 156-157).

Em sentido contrário da tradição marxista, Habermas⁵⁹ sugere que sociedade civil não inclui a economia como constituída pela lei privada e conduzida pelos mercados, mas sim compreendendo no seu núcleo institucional conexões não governamentais e não econômicas e associações voluntárias. A sociedade civil é, portanto, composta por associações, organizações e movimentos que emergem de forma mais ou menos espontânea, assentes em princípios de igualdade e formas de organização abertas. Na medida em que as instituições de democracia liberal podem ser usadas a serviço da emancipação, sem um alinhamento com os interesses hegemônicos, e que a sociedade civil está no centro da resistência e da emancipação, numa arena de ação que é a esfera pública (extensão da sociedade civil, onde as ideias, os interesses, os valores e as ideologias se formam e se desafiam). Os principais atores da sociedade civil são os movimentos sociais, que assumem o papel de não só utilizar a esfera pública como também criá-la e recriá-la, expandindo a democracia, através de uma dupla ação: por um lado, tentam influenciar o Estado e a economia (através de campanhas por novas leis, sensibilização da opinião pública, etc.); por outro lado, contribuem para a expansão da vida associativa, para criar uma esfera pública que estimule a participação de organizações de base e encoraje o desenvolvimento de formas de envolvimento e a extensão de fóruns públicos de debate e deliberação. Assim, os cidadãos estarão mais “empoderados”, a sua autonomia estará assegurada e a democracia fortalecida e expandida ao dar meios efetivos de desenhar o mundo. Habermas defende que a liberdade de expressão e associação são condições necessárias, mas não suficientes para uma esfera pública forte.

São vários os autores que se juntam a Habermas, ao sublinhar o valor da vida associativa para a constituição de uma esfera pública vibrante, sublinhando a centralidade do capital social, como um conjunto de expectativas institucionalizadas que conduzem outros

⁵⁹ Habermas desenvolve a sua teoria de ação comunicativa e evolução social como corretivo à tradição marxista que via o trabalho como a força condutora da evolução social.

atores sociais a movimentos colaborativos (COLEMAN, 1990). Para Putman (1993), o capital social pode ter uma dimensão histórica e contemporânea, podendo ser gerado por uma rede de associações não políticas que caracterizam a sociedade (clubes, coros, círculos de literatura, etc). Assim, a sociabilidade em geral (não a sociabilidade política em particular) cria hábitos de troca e colaboração na base dos quais a cooperação para o bem público e participação democrática se torna possível. Tal como Tocqueville, Putman defende uma relação causal entre capital social construído pela prática associativa e a capacidade de participação cívica e autogoverno. Putman defende assim que as associações não políticas têm consequências políticas, na medida em que criam relações de confiança e amizade, redes e linhas de comunicação que geram cooperação em diferentes esferas e domínios.

Ao contrário de Putman, Habermas sugere que as associações políticas (e não outras) são pré-condição para a comunicação deliberativa. A sua definição de associações relevantes para a esfera pública é, portanto, restrita. Putman exclui as associações católicas das que formam capital social, uma vez que são organizadas hierarquicamente, correlacionando-se de forma negativa, por isso, com os moldes de participação democrática. Walzer (1994) exclui qualquer associação que depende exclusivamente do Estado, na medida em que se trata de uma instituição exclusivamente e inerentemente coerciva.⁶⁰ “Social capital here refers to features of social organization, such as trust, norms and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated action” (PUTMAN apud RUDOLPH, 2004, p. 68). Em resumo, Putman (2000) sublinha o valor da vida associativa na construção de confiança, capital social e solidariedade.

Há vários conceitos contemporâneos de sociedade civil, mas todos tendem a concordar na ideia de uma esfera não estatal e autônoma, que promove o “empoderamento” dos cidadãos, a construção de confiança e a interação com o Estado (ao invés de subordinação ao mesmo), apostando em mecanismos de comunicação com a sociedade, participação na vida pública e de influência direta ou indireta sobre as normas, a cultura e políticas que organizam a sociedade. A ideia de associativismo é central ao conceito de sociedade civil: as associações fortalecem os cidadãos que, sozinhos, não conseguiriam confrontar o Estado ou o capital. Nas palavras de Rudolph (2004, p. 66), “it is by being part of social collectivities that citizens can resist, escape or influence state and society”.

É preciso perceber que o conceito de sociedade civil e suas diversas expressões históricas concretas demostrem a flexibilidade e a fluidez dessas concepções e práticas. Esta

⁶⁰ Também os partidos políticos são excluídos, na medida em que visam capturar o Estado e usam os seus recursos coercivos para alcançarem os seus objetivos.

fluidez e maleabilidade da sociedade civil podem ser entendidas como um reflexo das relações com o contexto político específico a cada momento histórico, portanto, não seria possível realmente se delinear um conteúdo inequívoco e definitivo à expressão ou conceito. Se, como vimos, desde o século XVIII até nossos dias o conceito de sociedade civil foi mudando tanto no plano puramente teórico quanto no plano dos interesses dos diversos grupos e classes sociais em suas interações com o Estado e o mercado (as esferas política e econômica do poder), é claro que uma definição puramente normativa, que não atenta para as transformações na consciência que os atores desenvolvem sobre seu lugar nas relações de poder e suas perspectivas de influir em suas determinações, seria claramente insuficiente.

Portanto, o conceito de sociedade civil requer não apenas uma definição normativa, mas também uma aproximação histórica e sociológica que permita entender as múltiplas gramáticas políticas que o perpassam ao longo dos séculos. Essa abordagem nos permitirá ficarmos atentos para as emergências e novos sentidos que o conceito adquiriu nas últimas décadas e para seus potenciais desdobramentos no curso do processo histórico, sem esperar que uma definição unívoca preencha o esforço de análise contextual.

O conteúdo do conceito de sociedade civil foi sendo reduzido a formas de interação social distintas com o Estado e com o mercado. Não obstante, como sublinham Glasius, Lewis e Seckinelgin (2004, p. 10), “the boundaries between civil society and state have always been blurred”. De fato, a permeabilidade das fronteiras entre sociedade civil e Estado e a inserção mais ampla de atores da sociedade civil são cada vez mais evidentes, e poderão vir a ser uma característica proeminente da paisagem institucional no futuro próximo, já que um número significativo de ativistas da sociedade civil e líderes de OSCs (na África do Sul, no Brasil e nas Filipinas entre outros locais) movem-se de e para posições de governo, transitando entre estas esferas com uma instintividade tal que pode originar situações de cooptação e até alguma promiscuidade.

Em conformidade com o exposto, a sociedade civil reúne raízes e correntes ideológicas distintas, como o socialismo, o liberalismo e o cristianismo social, salientando em qualquer dos casos a autonomia associativa e princípios de ajuda mútua, cooperação, solidariedade, confiança, educação para novas formas alternativas de produção e de consumo. Se, no início do período moderno, a principal preocupação da chamada sociedade civil residia, como vimos, nos direitos cívicos (liberdade), no século XIX ganha relevância a conquista dos direitos políticos (burguesia) e no século XX os direitos econômicos e sociais

(papel central dos movimentos trabalhistas), ampliando assim o universo de atores, classes e grupos envolvidos na construção (prática e imaginária) da sociedade civil.

Com a retração de políticas progressistas, vivenciada desde a década de 1970, a sustentabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais conquistados no pós-segunda Guerra Mundial pelas classes trabalhadoras principalmente na Europa e nos Estados Unidos, a sociedade civil passa por uma nova fase e passa a ser questionada por esse seu novo papel. Neste contexto, muitas organizações de sociedade civil surgem como contraponto à crise de emprego da sociedade industrial (RIFKIN, 1995; SANTOS, 2006) e da redução do Estado de bem-estar, concretizando-se em ações de cooperativas de trabalhadores desempregados, do controle operário de empresas falidas ou abandonadas ou mesmo como organizações de serviço. Neste contexto:

ONGs surgiram no horizonte para assumir funções até então reservadas ao estado, como fornecer saúde e educação, instituir esquemas para gerar renda, criar redes de segurança e encorajar pessoas a serem autodependentes. O espaço aberto pelo afastamento do estado passou a ser chamado de “sociedade civil”, e as ONGs foram transformadas nas guardiãs da sociedade civil mesmo quando eram terceirizadas pelo estado (CHANDHOKE, 2002, p. 43, tradução nossa).⁶¹

Boaventura de Sousa Santos (2006) também enfatiza esta nova orientação da sociedade civil (que o autor opta por chamar de terceiro setor⁶²) nos países do Norte, ligando esta mudança à crise do Estado-Providência ou do Estado de Bem Estar:

A nova atração pelo terceiro sector resulta, pois, de um vazio ideológico provocado pela dupla crise da social-democracia, que sustentava o reformismo social e o Estado-Providência, e do socialismo que durante décadas serviu, simultaneamente, de alternativa à social-democracia e de travão ao desmantelamento desta por parte das forças conservadoras (SANTOS, 2006, p. 330).

Na verdade, essa versão neoliberal da sociedade civil emerge na década de 1970 e 1980, nos Estados Unidos, e está fortemente relacionada com ideais neoliberais de

⁶¹ O texto em língua estrangeira é: “NGOs emerged on the horizon to take over functions hitherto reserved for the state, such as providing health and education, instituting income-generating schemes, creating safety nets, and encouraging people to be self-reliant. The space cleared by the rolling back of the state came to be known as ‘civil society’, and NGOs were transformed into the guardians of civil society even as they subcontracted for the state.”

⁶² Como mencionado anteriormente, diversos autores se referem à sociedade civil de maneiras diversas e com nomenclatura diferenciada, nem sempre deixando claro suas definições conceituais e as possíveis diferenças de outras expressões e nomenclaturas. Se na França a designação de “economia social” é comum, em Portugal o termo “terceiro setor” é utilizado como sinônimo de sociedade civil, nos países anglo-saxônicos, além do terceiro setor ser comum, a expressão “setor voluntário” é também bastante utilizada, assim como “organizações não lucrativas”, e no mundo em desenvolvimento expressões como “organizações não governamentais”, “organizações da sociedade civil” ou “movimentos sociais” não mais utilizadas.

delimitação do poder do Estado, propondo-se a substituí-lo no fornecimento de serviços sociais (associações de caridade, associações voluntárias, etc.). Subjaz a esta concepção de sociedade civil a crença que confiança (Francis Fukuyama) e capital social (Robert Putman) são ingredientes essenciais para a boa governança e bom funcionamento dos mercados.

Assim, mesmo sendo comumente aceito que a globalização contribuiu para a fragilidade e a complexificação de espaços de negociação e da capacidade financeira e reguladora dos Estados nacionais, é relevado neste período o importante papel da sociedade civil no bom funcionamento do Estado e do mercado. O período do Consenso de Washington é uma nova fase para a sociedade civil e sua relação com os Estados, já que os Estados nacionais, em alguns países, foram reestruturados e diminuídos, o que criou novas oportunidades de relação com a sociedade civil. Neste contexto, Chandhoke (2002) reforça: “the emergence and the growing power of NGOs whether national or global has been actively facilitated by the Washington consensus. The role of the non-governmental sector has been further strengthened by what came subsequently to be known as the post-Washington consensus” (CHANDHOKE, 2002, p. 43), que se focaria em três pressupostos centrais: i) a globalização é demasiado importante para ser deixada ao mundo corporativo desregulado e deve ser mediada através de mecanismos globais de governança transparentes; ii) o Estado deve ser complementado e fortalecido por organizações da sociedade civil, no fortalecimento da democracia; iii) só uma sociedade civil forte guiada por OCSs pode promover a democracia⁶³

Quer como fenômeno histórico, quer como conceito teórico, a ascensão da sociedade civil neste período histórico fica ligada à ascensão do liberalismo.⁶⁴ Alguns autores acrescentam mesmo que o termo sociedade civil vincula pressupostos liberais, considerando que a força e a estabilidade da democracia liberal dependerão de espaços vibrantes e saudáveis de participação associativa. Neste sentido, “Is it possible that NGOs perhaps unwittingly form an integral part of the same plan that characterises the state and the market? Is it possible that the same logic of power underpins the activities of international civil society actors?” (CHANDHOKE, 2002, p. 49). Afinal, “civil society as a peculiarly modern

⁶³ Estes pressupostos são francamente questionados pela nossa perspectiva.

⁶⁴ É importante salientar as diferenças entre as perspectivas liberais e neoliberais da sociedade civil: ainda que ambas enfatizem a auto-organização voluntária fora dos círculos políticos formais, a perspectiva liberal confere centralidade ao aumento da capacidade de resposta das instituições políticas, enquanto a perspectiva neoliberal se focaliza na reorganização do espaço político, de forma a minimizar o papel do Estado.

phenomenon emerges through the same historical processes that generate both the modern impersonal state and the modern market system” (CHANDHOKE, 2002, p. 49).

Para concluir essa primeira seção, cabe fazer mais um comentário relacionado com alguns desdobramentos do conceito de sociedade civil que tiveram significativas consequências para a ampliação do âmbito de influência das potências europeias nos últimos três séculos, no bojo dos processos de expansão colonial que foram analisados amplamente no Capítulo I. Se o conceito de sociedade civil é entendido como um dos principais alicerces da modernidade europeia, que contribuiu para criar um espaço legítimo de ação para a burguesia emergente em termos de oposições como “sociedade civil” versus “sociedade natural”, também resulta significativo sublinhar que um corolário desta oposição enfrenta a “sociedade civil” com a “sociedade selvagem” ou “inferior”.

Nesta oposição, como afirma Gallardo (1995), produziram-se dois deslocamentos de sentido: em primeiro lugar, o “estado de natureza” passa a ser equivalente a “sociedade selvagem” e, em segundo lugar, a “sociedade civil” passa a ser entendida como algo superior, racional, “civilizado”. Dessa maneira, todas as formas de associação pré-modernas podem ser valoradas como antecessoras da sociedade moderna (que consuma os embriões de racionalidade nessas formas contidos) ou bem, discriminadas como inferiores, selvagens e obsoletas quando se tocam ou coexistem com as sociedades modernas. Assim, segundo Gallardo (1995):

Neste deslocamento da oposição “estado de natureza/estado civil”, encontramos o imaginário próprio de uma modalidade produtiva em expansão (capitalismo, imperialismo moderno) cuja racionalidade, proclamada e assumida como a mais alta, potencia a destruição sem culpa nem responsabilidade de todas as outras racionalidades (culturas, formas de associação e de reprodução dos fatores da produção) não capitalistas (GALLARDO, 1995, p. 1).

Esse comentário é importante porque ajuda a compreender o fato de a discussão sobre sociedade civil ter se expandido pelos quatro cantos do planeta no bojo do processo descolonizador que afetou o globo a partir da década de 1940 e que tendeu para a construção de muitos novos estados-nacionais na África e na Ásia e para a consolidação de estados nacional-desenvolvimentistas na América Latina, trazendo para o centro das discussões a relação entre Estado e sociedade, entre o “povo” e o Estado, tendo como pano de fundo o acirramento das disputas Norte-Sul e a crescente internacionalização dos movimentos contestadores verificada desde então, o que favoreceu por sua vez a emergência da ideia de “sociedade civil global” nas últimas três décadas.

Será com relação aos impactos perversos gerados pela expansão colonial do capitalismo que essa tal sociedade civil global definirá suas pautas e suas estratégias, portanto, é importante compreender que a evolução do próprio conceito de sociedade civil está atrelada à formação da ordem global contemporânea, numa diversidade de sentidos que por vezes passam despercebidos na análise comum. Há uma relação dialética entre o conceito de sociedade civil com o processo de colonização assim como com o processo de descolonização, de forma que o mesmo conceito pode ter servido, como de fato ocorreu, para fins políticos não apenas diversos, mas contrários entre si: legitimar a colonização ou legitimar a luta contra a mesma e contra seus efeitos perversos (fome, violência ou destruição ambiental, por exemplo).

2.1.2. A sociedade civil (ou as sociedades civis) no Sul Global⁶⁵

Como vimos anteriormente, o conceito de sociedade civil tem a sua gênese no pensamento europeu ocidental moderno. A reinvenção da sociedade civil nas décadas de 1970 e 1980 como processos de autonomia e autodeterminação, por oposição a regimes militares totalitários, foi visível de forma quase concomitante em dois diferentes continentes (América Latina e Europa de Leste), aparentemente sem comunicação explícita entre eles⁶⁶. Nos anos 1990, o conceito de sociedade civil conquista novos espaços e um novo significado na linguagem política das agências internacionais e bilaterais, liderados pelos Estados Unidos e na Europa Ocidental.

Ainda que as memórias e culturas institucionais da sociedade civil estivessem patentes no seu ressurgimento, não se trata de um regresso ao passado ou de uma releitura da sua relação com o Estado ou o mercado. Neste período há uma expansão significativa de um tipo

⁶⁵ Sendo parcialmente coincidente com o Sul geográfico, o Sul Global a que aqui se refere não é principalmente definido em termos territoriais, mas sim “uma metáfora para designar os oprimidos pelas diferentes formas de poder” (SANTOS, 1994, p. 283). A questão da divisória Norte-Sul e seu conceito histórico foi amplamente abordada no Capítulo I.

⁶⁶ Não se pode, contudo, depreender uma corrente ideológica subjacente unificada (já que no caso da América Latina era marxista e no da Europa de Leste antimarxista). Para os seguidores de Hayek, a sociedade civil visa desconstruir o Estado e substituí-lo por instituições intermediárias, baseadas no voluntarismo social. Como argumenta Seligman, comparando a legitimação do surgimento da sociedade civil nos Estados Unidos da América e na Europa Ocidental, “the idea of civil society is used by political groups and thinkers on both the right and the left, and though in Europe in general it is most often the province of the left, in the United States it has been appropriated by both groups to advance their political agenda” (SELIGMAN, 2002, p. 13).

de sociedade civil muito mais estruturado e ordenado legalmente ou economicamente, sob a forma de organizações da sociedade civil nacionais e transnacionais formalmente constituídas.⁶⁷ De fato, ao ressurgir em contextos sociais e políticos muito diferenciados, é potencializada a heterogeneidade política que caracteriza este setor: se nos países do Norte parece ser resultado de forças endógenas, funcionando como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas do Estado de bem estar social, nos países do Sul, muito particularmente nos menos desenvolvidos, é efeito local de induções e inferências internacionais, correspondendo à canalização de recursos para ajuda ao desenvolvimento ou para a solidariedade por parte dos países centrais. Muito deste novo ressurgimento é também o resultado da mudança de estratégia dos países centrais no domínio da assistência e cooperação internacional, que passou a dirigir-se não mais para os governos dos países em desenvolvimento mais também e em alguns casos, sobretudo, para atores não estatais e da sociedade civil nos países em desenvolvimento ou do Sul Global.

É fundamental enfatizar que o surgimento da sociedade civil organizada em muitos países do Sul, principalmente na África, tem uma relação direta com o processo de descolonização e com a consolidação da cooperação bilateral e multilateral dos países europeus com suas antigas colônias. Na América Latina, o período das ditaduras militares foi também o momento de nascimento e crescimento de muitas organizações da sociedade civil, que se beneficiaram da solidariedade e do apoio financeiro de organizações europeias e americanas com não pouca frequência, influenciadas pelos comitês de solidariedade formados pelos numerosos exilados políticos que se estabeleceram nos Estados Unidos e na Europa naquele período.

Independentemente da origem das organizações nos países do Norte ou do Sul ou da razão deste ressurgimento, existe um consenso generalizado de que a sociedade civil é um componente vital na democracia e, conseqüentemente, parte de uma boa governança pública. Neste sentido, parece haver um consenso nos países, principalmente ocidentais, de que quanto

⁶⁷ O aumento das OSCs em termos numéricos nos campos do desenvolvimento é fenomenal: em 1980, havia 1.600 ONGs em países da OCDE, com gastos de cerca de US\$ 2,8 bilhões, e, em 1993, havia 2.970, com gastos de US\$5,7 bilhões (OBIYAN, 2005). Um estudo de 2004 que engloba 35 países (SALAMON et al, 2004) apresenta o terceiro setor como a sétima maior economia do mundo, representando 4,4% da população economicamente ativa, sendo que esta porcentagem alcança 7,4% nos países desenvolvidos. Também um estudo do CIRIEC (2002) realizado nos países da União Europeia aponta que o terceiro setor representava naquele ano 6,6% do emprego no setor privado. Em outras longitudes geográficas, este crescimento exponencial de OSCs é igualmente impressionante: no Nepal, por exemplo, as 220 OSCs existentes em 1990 passaram para 1.210 três anos depois, e na Tunísia, as 1.886 existentes em 1988 passaram para 5.186 em 1991 (HULME & EDWARDS apud SANTOS, 2006).

maior, mais forte, mais diversa e desenvolvida for a sociedade civil, melhor e mais sólida será a democracia e mais estável será a comunidade política de um país. Esta perspectiva dominou a atuação da OCDE, que desde os anos 90 prioriza a alocação de recursos elevados, por parte de fundações e organismos bilaterais e internacionais, com o argumento de ajudar o mundo em desenvolvimento, as organizações das sociedades civis.

Através das organizações da sociedade civil de seus países, os governos ocidentais e instituições internacionais reproduziram em grande parte os moldes institucionais destas organizações, pois esta era uma pré-condição para receber ajuda. Neste sentido, a concepção ocidental na própria definição de sociedade civil organizada se expande para os países do Sul global.

Na Europa de Leste, por exemplo, a sociedade civil é resultado, segundo Hann (2004), de fundos de ajuda internacionais canalizados para um conjunto de OSCs de estilo ocidental, de acordo com valores de gestão modernos e familiaridade profunda com a língua inglesa. Questiona-se, assim, até que ponto tais OSCs não serão formas de incorporação numa agenda particular, num quadro neoliberal internacional. Como sublinham Glasius, Lewis & Seckinelgin (2004):

Não há dúvida que ONGs de todos os tipos, como atores da sociedade civil, participam de vários debates políticos, mas isso precisa ser diferenciado do uso instrumentalizado das formas de ONGs, que levou alguns a sugerir que a sigla deveria significar “Organização Não *Grassroots*” (GLASIUS, LEWIS & SECKINELGIN, 2004, p. 7, tradução nossa).⁶⁸

Kaldor (2003a), contudo, sugere que este movimento dos países da OCDE refletiu diferentemente nos países do Sul já que suas realidades históricas e políticas foram muito distintas. Os contextos de Estados autoritários na América Latina e no Leste Europeu (ditadura militar e regime comunista totalitário, respetivamente), na década de 1970 e 1980, levaram a esforços de criação de espaços públicos autônomos. Na América Latina, os intelectuais que começaram a usar o termo “sociedade civil” foram influenciados fortemente por Gramsci e pela Teologia da Libertação, dando centralidade a estas organizações como veículos à conscientização dos pobres.⁶⁹ Já na Europa de Leste, com o fracasso das reformas

⁶⁸ O texto em língua estrangeira é: “There is no doubt that as actors in civil society NGOs of all kinds take part in numerous political debates, but this needs to be distinguished from the instrumentalized use of NGO forms, which has led some to suggest the abbreviation is better understood as standing for “not grass-roots organizations”.”

⁶⁹ Não foi mencionado até agora, mas cabe indicar que grande parte desses grupos ativistas e altermundistas foram os responsáveis pela emergência do Fórum Social Mundial como espaço contra-hegemônico que durante grande parte da primeira década do século XXI conseguiu colocar em agenda um debate sobre a validade, os

da Primavera de Praga, é conferida centralidade à importância de mudar as relações entre Estado e sociedade, criando instituições auto-organizadas e independentes do Estado que pudessem desafiar o alcance do mesmo. Em ambos os casos, estes espaços autônomos dependiam de ligações com a sociedade civil dos países desenvolvidos e muitas vezes dos recursos da ajuda oficial ou não destes países. Muitos destes novos movimentos no Sul tiveram como objetivo democratizar o Estado, redistribuir (e não capturar) o poder, e promover a paz, a preservação ambiental, os direitos humanos, os direitos das mulheres, a luta contra a fome num esforço por criar um espaço público onde os indivíduos pudessem agir e comunicar-se livremente.

O iraniano Ali Paya (2004) alerta para os riscos da “*westoxification*” da sociedade civil no Sul e relembrando a importância de organizações baseadas no parentesco ou na religião nos países não ocidentais, que permanecem autônomas do Estado e oferecem alternativas de poder local.

Esta versão argumenta que as experiências não ocidentais, principalmente no Sul, têm o potencial de experimentar algo similar à sociedade civil, contudo não baseado no individualismo, incluindo assim sociedades islâmicas e ordens religiosas. Muitos autores e ativistas argumentam, entretanto, que estes grupos não podem ser incluídos no conceito de sociedade civil, na medida em que se trata, por vezes, de associações compulsórias e são muitas vezes mecanismos de controlo social e opressão (por exemplo, dos direitos das mulheres no Irã). Outros, entretanto, sugerem que não pode haver uma divisão arbitrária entre a “boa” sociedade civil ocidentalizada e a “má” sociedade incivil tradicional.

Independentemente do interesse e influência inicial da sociedade civil organizada no Sul global, estas organizações são agora atores importantes nestas sociedades. Como argumenta Kaldor (2003a), “diferentes sentidos de sociedade civil (...) refletem as diferentes formas em que consenso foi negociado e reproduzido” (KALDOR, 2003a, p. 11, tradução nossa),⁷⁰ refletindo ainda diferentes perspectivas políticas sobre os objetivos de tais processos de negociação: se para os ativistas, o objetivo central é a emancipação, a democracia, a justiça global, para os neoliberais, é a exportação do modelo de governança ocidental. Não existe, portanto, nem no Norte nem no Sul, “uma” sociedade civil unificada, mas muitas e diversas e como nos países desenvolvidos o conceito de sociedade civil no Sul é também um conceito

limites e as alternativas da globalização neoliberal e trazendo de volta e com força o debate Norte-Sul para a agenda política das organizações da sociedade civil.

⁷⁰ O texto em língua estrangeira é: “Different meanings of civil society (...) reflect the different ways in which consent was negotiated and reproduced.”

plural e em disputa, mesmo que ainda que seja, frequentemente, desigual e influenciado direta ou indiretamente por organizações do Norte.

Como dito várias vezes no presente capítulo, a década de 1990 foi impressionante em termos do crescimento em quantidade e a visibilidade que ganharam as organizações do Sul. Este fenômeno estimulado em grande medida pelas Conferências das Nações Unidas marcantes durante a década, destacando-se a Conferência de Desenvolvimento e Meio Ambiente ou *Rio Summit*, no Rio de Janeiro (1992), a Conferência sobre População e Desenvolvimento no Cairo (1994), a Conferência de Assentamento Humanos (Habitat) em Istambul (1996) e a Conferência das Mulheres em Beijing (1996). Estas conferências não só aconteceram no Sul, estimulando a sociedade civil daqueles países diretamente, mas também serviram de estímulo a todos os outros países do Sul a reconhecerem suas organizações nacionais a fim de viabilizar a participação destas organizações nestes espaços internacionais.

Apesar desta maior visibilidade da sociedade civil do Sul nos fóruns internacionais, como uma pesquisa recente demonstrou (SILVA, 2011), em termos gerais pode se afirmar que existe um predomínio, no campo das OSCs que participam nos processos de debate de instâncias como a ONU ou a OMC, do Norte sobre o Sul. Esse predomínio não se evidencia tanto pelo número total de organizações, mas por aspectos ou variáveis estratégicas que definem o caráter e impacto da participação. Assim, por exemplo, ao analisar a distribuição das sedes das OSCs que participaram e intervieram no processo dessas conferências nos últimos anos, a autora constata que a maioria são OSCs estavam sediadas nos países do Norte (Europa e Estados Unidos), o que lhes permite ter uma participação mais qualificada e permanente (no tempo) do que seus pares do Sul. Como significativamente conclui a autora:

O que queremos ressaltar é que verificamos uma diferença na *qualidade* da participação entre as ONGs *nacionais* e do *Sul* e as outras, do *Norte* e *internacionais*, que possibilita dizer que, embora não se tenha constatado sempre o predomínio *numérico* de ONGs do *Norte* sobre as do *Sul* (no caso da ONU), é possível afirmar o predomínio *político* (pois do ponto de vista qualitativo o predomínio é mesmo do *Norte*). O grupo de ONGs *mais participativas* no conjunto das doze conferências e a comparação dos resultados obtidos agrupando os países de acordo com critérios econômicos, políticos, sociais, torna as características da concentração geográfica das ONGs mais evidentes. Portanto, se for correto considerar as ONGs credenciadas para as conferências sociais globais realizadas pela ONU e para as conferências ministeriais da OMC como evidência empírica do surgimento de uma *sociedade civil global* teríamos de qualificar bem o argumento, pois, como demonstramos a distribuição das ONGs pelos países, regiões, continentes e hemisférios não revela um fenômeno que se poderia classificar como *global* (SILVA, 2011, p. 207).

A citação anterior, embora um pouco extensa, é resultado de uma exaustiva pesquisa quantitativa relativa à distribuição das OSCs que participam das instâncias decisórias da ONU (em particular de suas conferências temáticas ou anuais) segundo vários critérios de classificação, que permitiu de forma geral concluir que os países mais ricos concentram a maioria das OSCs que têm capacidade efetiva de participar das conferências mundiais destes organismos. Mesmo que esse dado não seja suficiente para demonstrar que existe um desequilíbrio entre o Norte e o Sul em termos de participação e recursos de poder, é significativo na medida em que demonstra a persistência de determinados padrões de decisão e distribuição de recursos que formataram a divisória Norte-Sul e que de múltiplas maneiras perpassam a conformação de espaços civis nas distintas regiões do mundo.

Contudo, mesmo quando as evidências permitem observar a influência histórica e o poder das OSCs do Norte vis-à-vis as do Sul o tema é uma questão em aberto e em evolução, pois, como vamos verificar mais à frente, o surgimento de uma sociedade civil global abriu novas possibilidades de representatividade das organizações da sociedade civil. Ao se internacionalizarem, algumas OSCs no Norte (Oxfam, ActionAid, Greenpeace, Save the Children, etc.) modificaram suas estruturas internas de governança e decisão para adequá-las a uma nova configuração geopolítica na qual os países do Sul, teoricamente, estariam ganhando mais poder e relevância internacional. A emergência econômica e política dos países emergentes, o fortalecimento de alguns fóruns regionais do Sul, os BRICS e a consolidação da China como superpotência mundial serviram de oportunidade para o fortalecimento das OSCs do Sul e uma maior independência financeira dos governos da OCDE.

2.1.3. Autonomia versus cooptação da sociedade civil do Sul

A autonomia por parte da sociedade civil em relação ao Estado e outros atores é, como vimos, central para a boa governança e a democracia. Não obstante, este elemento é frequentemente colocado sob ameaça, “when more and more institutions of civil society are swallowed up by and become colonies of economic interests” (CHAMBERS, 2002, p. 95), conduzindo a que “our freedom is on jeopardy because the basis for a healthy democracy is undermined” (CHAMBERS, 2002, p. 96).

Como discutido acima, as OSCs do Sul são ainda mais sujeitas a essas ameaças, levando-se em consideração que estão vulneráveis não só a uma relação com os Estados onde atuam mas também em relação aos Estados que direta ou indiretamente as financiam.

Neste sentido, e na medida em que o financiamento das atividades de algumas das OSCs do Sul advém de organizações intergovernamentais e de governos da OCDE, muitos autores e ativistas ironizam e caricaturam as ONGs como GONGOs (*Governmentally Organized NGOs*), MNGOs (*Manipulated NGOs*) ou GRINGOs (*Governmentally regulated and Initiated NGOs*). Nas palavras de Pouligny (2000):

ONGs não desafiam o estado, querem ser o estado [...] Isso é consideravelmente facilitado pelo fato de que em grandes ONGs, instituições internacionais e governos as elites são exatamente as mesmas, e uma experiência em ONG é percebida como “capital social” e uma verdadeira vantagem na carreira, especialmente no nível internacional (POULIGNY, 2000, p. 33-36, tradução nossa).⁷¹

Esta interconexão perigosa revela-se também no sentido oposto: ainda que, historicamente, a sociedade civil surja ciosa da sua autonomia em relação ao Estado, até de algum distanciamento e hostilidade, a verdade é que atualmente a principal questão reside na preservação da autonomia e soberania do Estado face a algumas OSCs do Norte financiadas por seus governos, na garantia da participação do Estado não só na execução como na própria formulação das políticas adotadas pelas organizações e agências internacionais no seu território (SANTOS, 2006).

Em especial, com frequência as OSCs, sejam nacionais ou internacionais, do Norte ou do Sul, desenvolveram capacidades específicas maiores que alguns Estados, principalmente países menos desenvolvidos. Estas organizações acumulam conhecimentos e recursos (financeiros e recursos humanos) por vezes superiores aos do Estado e são capazes em larga medida de determinar agendas, estabelecer seus próprios objetivos e definir as populações a serem atingidas ou privilegiadas por projetos financiados por agentes financeiros, algumas vezes servindo dos interesses dos governos e/ou entidades estrangeiras que financiam seu trabalho. Para citar um exemplo, a EuropeAid, o principal mecanismo de cooperação europeia, tem grande poder para decidir as agendas e projetos das OSCs (sejam locais ou internacionais) que recebem seus fundos e atuam nos territórios, sem que haja por vezes

⁷¹ O texto em língua estrangeira é: “NGOs do not challenge the state, they want to be it [...] This is considerably facilitated by the fact that in big. NGOs, international institutions and governments, the elites are exactly the same, an NGO experience being perceived as a ‘social capital’ and a real asset for career-building, especially at the international level.”

capacidade dos países receptores de influenciar sobre as prioridades destas OSCs, como é o caso de Moçambique e de outros países africanos (DW, 2016).

É importante destacar que há também muitas OSCs, no Norte e no Sul, que não recebem recursos de empresas ou governos e que captam diretamente através de doações individuais. Estas são talvez as mais interessantes de serem analisadas, pois não dependem direta ou indiretamente do financiamento governamental nacional ou externo e, por isso, têm mais liberdade de representar suas próprias motivações e causas e de expressá-las em fóruns nacionais e internacionais, denunciando, se necessário, governos e empresas tanto do Norte como do Sul que porventura estejam atentando contra seus anseios.

De forma resumida, contudo, podemos afirmar que a sociedade civil, seja ela do Norte ou do Sul, está constantemente perpassada por tensões e dinâmicas que se sobrepõem e criam contradições evidentes. Ela está sujeita à dialética autonomia *versus* cooptação, na medida em que ela é mediadora, mas também é mediada, pelas relações de força que se expressam através dos Estados, do mercado e da sociedade civil como um todo, tanto em nível de suas organizações formalmente constituídas quanto em nível das comunidades e outros atores também relevantes que as influenciam.

2.2. Nem do Norte nem do Sul – sociedade civil global: conceito, origem e problematização

Hoje em dia, a existência de uma “sociedade civil global” forma parte de certo sentido comum estabelecido entre cientistas e analistas políticos internacionais, acadêmicos das ciências sociais e humanas, políticos e formadores de opinião, militantes de movimentos e organizações sociais, tecnocratas associados a instituições multilaterais, dentre outros grupos especializados, que usam a categoria com naturalidade e, de forma geral, sem problematizar sua validade e pertinência. Contudo, o que parece óbvio precisa ser definido para que funcione como categoria analítica no marco de uma pesquisa. É preciso destrinchar as potencialidades e contradições, assim como os diversos pontos de vista desde os quais é possível falar de sociedade civil global, para evitar os reducionismos e os simplismos que, de forma ingênua, ignoram o pano de fundo (histórico, político e conceitual) sobre o qual essa categoria pode ser usada com algum grau de validade teórica.

A seguir, estabeleceremos alguns pontos de partida que sustentam a nossa visão e entendimento do conceito e que serão fundamentais para a análise dos casos escolhidos, nos capítulos subsequentes. Seguimos, no presente trabalho, a proposta de Mary Kaldor (2003b, p. 585), quando define sociedade civil global como “o processo através do qual indivíduos negociam, argumentam, lutam contra ou concordam com os outros e com os centros de autoridade política e econômica” (KALDOR, 2003b, p. 585, tradução nossa).⁷² A sociedade civil global refere-se aos movimentos, organizações e grupos ativos nos processos de debate e negociação de temas que transbordam as fronteiras nacionais. Incluem, portanto, um vasto conjunto de organizações sociais não estatais nem mercantis, sem fins lucrativos, e motivadas por objetivos sociais e coletivos. Dentro desta categoria constam, além das OSCs internacionais, também cooperativas, associações mutualistas, organizações de base e comunitárias, associações não lucrativas, movimentos e redes, entre outros atores.

2.2.1. Contextualização e conceitualização

Como já mencionado, as décadas de 1980 e 1990 viram o ressurgimento da categoria de sociedade civil no pensamento político ocidental, no contexto do acelerado processo de expansão econômica e interconexão internacionais que se convencionou chamar de “globalização” que tem, para muitos, início em 1989 com a queda do Muro de Berlim.⁷³

Como vários analistas salientaram (KECK & SIKKINK, 1998; KEANE, 2001; KALDOR, 2003; GERMAIN & KENNY, 2005), as últimas décadas do século XX, pelo menos desde os movimentos telúricos de 1968, caracterizaram-se pela emergência de uma plethora de atores políticos não estatais (inclusive atores econômicos e firmas) atuando numa escala crescentemente global, configurando uma complexa rede de interesses, lutas, demandas, formas de solidariedade e expressão política que ultrapassaram os modelos de interpretação existentes, demandando novas abordagens e explicações. A partir de certo

⁷² O texto em língua estrangeira é: “The process through which individuals negotiate, argue, struggle against or agree with each other and with the centres of political and economic authority.”

⁷³ A queda do Muro de Berlim ocupa lugar privilegiado no imaginário da globalização capitalista porque durante várias décadas esse muro foi a prova material mais eloquente dos acontecimentos que marcaram o fim da Segunda Guerra Mundial, com a divisão da Alemanha como o mais dramático testemunho do que viria a ser a polarização do mundo durante as décadas da Guerra Fria. No capítulo seguinte analisaremos com mais detalhes esses processos. Contudo, é importante frisar que a globalização tal como a conhecemos teve início na década de 1970, que foi o verdadeiro ponto de inflexão, e não na década de 1990.

momento, começou a ficar clara a existência de uma rede cada vez mais influente e independente de associações cívicas inter-relacionadas, organizações envolvidas em campanhas globais sobre diversos tópicos (muito em particular relacionadas com os direitos humanos, pobreza, a justiça e o meio ambiente), instituições transnacionais e grupos de voluntariado internacional comprometidos com o debate e a luta sobre a direção a ser tomada pelo processo de organização política e econômica global e que passaram a demandar o reconhecimento de sua legitimidade como porta-vozes de grupos excluídos ou vulneráveis, ou de causas de pretensão interesse público ou bem comum para além dos limites de um determinado estado nacional. Nesse sentido, como aponta a seguinte citação:

A década de 1990 foi testemunha da expansão de movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs) e redes cidadãs através de barreiras nacionais. Nossos números mostram um crescimento rápido de ONGs internacionais durante a última década, bem como um aumento drástico em encontros paralelos, reuniões de atores da sociedade civil global. Grupos da sociedade civil global (chamados de ONGs ou organizações da sociedade civil, OSCs) foram eficientes em promover e influenciar uma quantidade de tratados internacionais importantes, por exemplo, sobre minas terrestres, o Tribunal Penal Internacional, ou mudanças climáticas. Desafios de ONGs como contra os preços exorbitantes colocados em remédios pelas empresas farmacêuticas, esforços para que antigos ditadores, como Pinochet, Soeharto e Milosevic, atrás das grades, e protestos em Gothenburg, Quebec e Genoa se tornaram parte do noticiário. Além do mais, o período foi caracterizado pela importância crescente das normas e valores globais – direitos humanos, meio ambiente, justiça social –, que começavam a desalojar o discurso geopolítico das relações internacionais (GLASIUS & KALDOR, 2002, tradução nossa).⁷⁴

Como resultado disso, na década de 1990 começou a se usar o termo “sociedade civil global” e rapidamente essa nova ideia-conceito ganhou força e “carteira de identidade” entre os mais variados atores e instituições, ávidas de alguma chave que explicasse as dramáticas transformações do cenário político e institucional global em curso. Keane (2001), por exemplo, problematiza a utilização excessiva do termo “sociedade civil global”, pois vê nisto uma tentativa de encerrar vários problemas, um dos quais é a falta de precisão conceitual do conceito e o fato do termo ser utilizado como se seu sentido fosse autoevidente e apenas uma descrição objetiva (desprovida de preconceitos e contradições) do mundo real. Portanto, é

⁷⁴ O texto em língua estrangeira é: “The decade of the 1990s had witnessed the spread of social movements, non-governmental organisations (NGOs), and citizens’ networks across national boundaries. Our figures showed a rapid growth in international NGOs during the last decade as well as a dramatic increase in parallel summits, meetings of global civil society actors. Global civil society groups (referred to variously as NGOs and civil society organizations, CSOs) had been effective in promoting and influencing a number of important international treaties, for example, on landmines, the International Criminal Court, or global climate change. NGO challenges like that against the pharmaceutical companies’ extortionate pricing of medicines, efforts to get former dictators like Pinochet, Soeharto, and Milosevic behind bars, and street demonstrations in Gothenburg, Quebec, and Genoa were becoming part of our daily news. Above all, the period was characterised by the growing importance attached to global norms and values—human rights, the environment, social justice—which were beginning to displace the geo-political discourse of international affairs.”

necessário proceder com cautela, mais ainda quando a formação desse novo conceito é multicausal e expressa a convergência, no dizer de Keane (2001), de pelo menos sete processos interligados, a saber:

a) a recuperação do conceito de sociedade civil a partir da década de 1980 (especialmente no pensamento político anglo-americano), termo que não ocupou um lugar proeminente nas categorias políticas durante as primeiras décadas do século XX e que tinha sido praticamente desterrado do jargão analítico durante todo o período pós-segunda Guerra Mundial⁷⁵;

b) a crescente consciência das possibilidades abertas pela ampliação das redes de telecomunicações mediadas via satélite e, posteriormente, pela introdução da internet;

c) a consciência de sermos membros de um sistema mundial frágil e potencialmente autodestrutivo, como levantaram os movimentos pacifista e ecologista;

d) a percepção generalizada de que a implosão dos regimes pró-soviéticos e da própria União de Repúblicas Socialistas Soviéticas, num curto período de tempo, implicavam a emergência de algum novo tipo de ordem global;

e) a triunfante difusão global da ortodoxia neoliberal e a imposição de economias de mercado na maior parte dos países do mundo;

f) o desencanto com a ruptura e o não cumprimento das promessas dos estados pós-coloniais;

g) a crescente preocupação relativa ao vazio de poder aberto pelo colapso dos impérios e estados em várias regiões do mundo e a ocorrência de guerras civis. (KEANE, 2001).

Por outro lado, é bom lembrar que esse conjunto de causas da emergência do conceito da sociedade civil global têm como pano de fundo a emergência do que Ianni (1996) chamou de “era do globalismo” e Fiori (2007) de “a grande transformação do fim do século XX”, que de forma resumida abarcam mudanças que vão da geopolítica às novas tecnologias de

⁷⁵ O século XX, como se viu no Capítulo I, esteve marcado por um lado pela emergência de movimentos políticos radicais e mutuamente excludentes (revolução proletária, fascismo) que prescindiram de qualquer utilização do conceito de sociedade civil, caro ao século XIX. Por outro, a ocorrência de duas guerras mundiais iria se desdobrar num intenso processo de descolonização e revolução na periferia do sistema capitalista e no estabelecimento de novos pactos/acordos de classe entre capital e trabalho (cuja expressão mais conspícua foi o chamado “Welfare State”) no centro. Por diversos caminhos, ambos os processos cancelaram a necessidade prática de se identificar um espaço “distinto” do Estado que permitisse a veiculação de demandas e formas de organização entendidas como autônomas com relação àquele. Só no final do século as condições para a emergência dessa necessidade prática se manifestaram com clareza, em contextos políticos os mais diversos imagináveis e pelas causas explicitadas aqui.

infocomunicação, da queda ou reforma dos regimes comunistas à transformação do mundo do trabalho, dentre outros processos, transformações todas perpassadas pela crescente financeirização da economia e a introdução de um estado de “guerra permanente” que substituiu as narrativas bipolares da Guerra Fria e mobilizou crescentemente a militarização da sociedade em nome da luta contra inimigos ubíquos e fragmentados, muito especialmente desde a primeira Guerra do Golfo (1991) até hoje. Esse conjunto de processos configurou uma transformação profunda do regime de acumulação nacional e internacional (alterando a divisão internacional do trabalho de forma muito significativa), afetando assim os pactos políticos, os arranjos institucionais e a natureza e objetivos dos atores políticos em diversas escalas geopolíticas. É neste contexto que o termo e conceito sociedade civil global emerge.

A literatura sobre sociedade civil global aumentou enormemente nos anos 1990 e no começo do século XXI.⁷⁶ Há, entretanto, ainda muita controvérsia sobre a definição e conceituação deste novo ator político atuante nas relações internacionais. A conceituação de sociedade civil global, que pode também ser referida como internacional, transnacional, mundial, cosmopolita ou planetária, passou por um processo de refinamento desde os que questionavam o conceito de “sociedade civil”, como os que focaram na reflexão sobre o adjetivo “global” do conceito. Nesta seção do trabalho não damos tanta relevância à literatura que se detém em explorar conceitualmente o que seria a “sociedade civil” (tema já analisado na seção anterior) e priorizamos dialogar com a literatura focada em analisar o conceito do “global” deste novo ator na governança internacional.

Apesar de ampla, há alguns consensos na literatura sobre a sociedade civil global acerca de aspectos chaves que nos ajudam de alguma maneira a defini-la. Keck e Sikkink (1998), por exemplo, sugerem que os principais objetivos da sociedade civil global são “colocar um tema na agenda global, mudar o discurso e posições de atores internacionais e/ou influenciarem procedimentos ou políticas internacionais”. Já Sholte (2005) sugere que o que diferencia e justifica o caráter global da sociedade civil é a ideia de desterritorialização de seus objetivos e valores, isto é, a diminuição da importância da localização física destes atores.

Por sua vez, Price (2008) sugere que as organizações transnacionais da sociedade civil derivam sua autoridade de três fontes principais: *expertise*, influência moral, e legitimidade política internacional. Ele sugere que enquanto o prestígio de conhecedor ou especialista vem

⁷⁶ Ver, por exemplo, Lipschutz (1992), Falk (1995) e Florini (2000). Contudo, é importante observar que a literatura sobre sociedade civil global não constitui um corpo muito extenso, está concentrada fundamentalmente em centros acadêmicos do Norte (alguns dos quais não existem mais) e com foco em aspectos relacionados com a sua análise dentro do marco da governança global, dando menor ênfase a questões como seu funcionamento e/ou estruturas internas de decisão e operação.

do acúmulo do conhecimento temático, ele só se concretiza com o reconhecimento dos negociadores ou formadores de opinião globais; a influência moral vem não só dos temas escolhidos por estas organizações - direitos humanos, meio ambiente, paz, entre outros – mas principalmente pela habilidade destas organizações de demonstrarem que seus valores e objetivos *vis-à-vis* estes temas estão acima de qualquer motivação política ou econômica.

Clark (2001) argumenta que a legitimidade de uma organização como a Anistia Internacional provém de sua reputação como “politicamente imparcial”, “desinteressada” ou mesmo “neutra” em relação aos interesses políticos, econômicos, culturais dos países, colocando os direitos humanos civis acima de qualquer outro interesse. Assim, estas organizações conseguem também a autoridade junto aos formadores de opinião e tomadores de decisão já que são percebidos como atores que tem não só conhecimento objetivo baseado em informações seguras, mas também com legitimidade moral e imparcialidade política embasando seu conhecimento e atuação. Neste sentido, muito do “poder” destas organizações depende de seus princípios morais, sua forma de atuação e sua imparcialidade frente às soberanias nacionais.

Outro importante aspecto relacionado à definição e conceituação destas organizações globais é a fonte de sua autoridade e poder no que se refere a sua representatividade. Isto é, qual comunidade ou comunidades estas organizações representam no debate político internacional e como isto é refletido na sua forma de atuação, discurso ou governança. O reconhecimento de sua *expertise* e seus valores morais são frutos das diferenças culturais das diversas sociedades e nações que elas dizem representar ou de valores universais e globais supostamente defendidos por estas organizações. Neste sentido, a sociedade civil global em geral e as organizações globais ou internacionais em particular são valorizadas e reconhecidas ou não por tomadores de decisão ou formadores de opinião a nível global se sua representatividade e legitimidade são percebidas e informadas por irem além de interesses nacionais, culturais ou sociais específicos de um país ou um bloco de países.

Entretanto, estas organizações internacionais se constituem arenas de disputas, como qualquer outra no campo das relações internacionais, a autenticidade, representatividade ou legitimidade das organizações da sociedade civil global e das OSCs internacionais estão sujeitas às relações de poder representados pelo interesse de seus membros, apoiadores, staff e à dinâmica entre os associados nacionais e as estruturas internacionais e os modelos de governança e fóruns de tomadas de decisão.

Por outra parte, é fundamental considerar a importância do marco jurídico internacional da sociedade civil e do papel fundamental da ONU nos anos 1980 e 1990 como a principal instituição internacional a favorecer e até regulamentar a participação de organizações não governamentais em suas diversas instâncias de decisão, agências e eventos multilaterais, como já mencionado. Essa questão precisa ser abordada levando em consideração pelo menos duas dimensões relevantes: o papel da ONU na moldagem da sociedade civil global antes da década de 1980 e a mudança observada a partir da década de 1990.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar, como visto no Capítulo I, que a fundação da ONU em meados dos anos 1940 representou um novo arcabouço institucional para o enquadramento das relações internacionais, profundamente abaladas pelas várias décadas de guerra, recessão e transformações geopolíticas que se seguiram à Primeira Guerra Mundial. A criação da ONU veio acompanhada por um lado de uma ampliação progressiva do número de Estados soberanos que participavam do regime internacional (até então muito reduzido) e, por outra parte, de um crescente reconhecimento das liberdades de associação e da necessidade de que a própria ONU consultasse atores não governamentais em determinados aspectos de seu processo decisório, muito embora o ator fundamental para efeitos de tomada de decisões fosse o Estado nacional, representado pelos respectivos governos.

Por exemplo, já na própria Carta das Nações Unidas, ao se estabelecer o Conselho Econômico e Social como o principal âmbito de decisão e recomendação da Assembleia Geral, relativo às esferas social, cultural, educacional e da saúde da economia internacional, ou seja, como o braço da ONU encarregado de processar a complexa diversidade de aspetos que integravam a governança internacional, definiu-se como estratégico (artigo 71 da Carta) que tal Conselho dispusesse de mecanismos de consulta com “organizações não governamentais” incumbidas com temáticas de sua competência. Segundo a Carta, ademais, “Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned” (ONU, 1944, p. 13-14).

Por outro lado, como indicado num recente estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2009), desde a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, a ONU progressivamente vem ampliando o direito de associação, tanto desde uma perspectiva geral, quanto com relação a determinados grupos como mulheres, minorias étnicas e raciais e inclusive crianças e adolescentes, mediante

instrumentos específicos. Inclusive, num dos instrumentos mais recentes, de finais dos anos 1990,⁷⁷ se estabelece que:

A fim de promover e proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais, todos têm o direito, individualmente e em associação com outros, **a nível nacional e internacional**: a) De se reunir ou manifestar pacificamente; b) **De constituir organizações, associações ou grupos não governamentais, de aderir aos mesmos e de participar nas respectivas atividades**; c) De comunicar com organizações não governamentais ou intergovernamentais (ONU, 1998, p. 3, grifo nosso).

Assim, a ONU vem ocupando um lugar relevante na configuração das condições que facilitaram a participação de determinado tipo de organização, especialmente das chamadas “organizações não governamentais” (ONGs), em seu processo de decisão,⁷⁸ legitimando seu papel e influência como atores relevantes da governança global contemporânea. Por outro lado, foi analisado com mais detalhes no capítulo anterior, desde a década de 1980 e especialmente a partir da década de 1990, com a finalização da Guerra Fria e a relativa perda de validade da divisória Norte-Sul como paradigma das relações internacionais, a ONU vem concorrendo com outras agências multilaterais para impor uma determinada narrativa ou paradigma relativo à nova ordem internacional, conferindo às organizações não governamentais internacionais um papel destacado na governança desta ordem e na definição das principais linhas argumentativas que a sustentariam (sustentabilidade ambiental, combate à pobreza, igualdade perante a lei, etc.)⁷⁹ e dando a estas, em vários sentidos, a primazia na representação do conjunto da sociedade civil global, o que não necessariamente corresponde à realidade em termos de quais os atores sociais relevantes nas diferentes escalas em que opera a globalização.

⁷⁷ Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (Defensores de Direitos Humanos).

⁷⁸ Especial menção deve ser feita ao caso da participação das ONGs internacionais nas Conferências da ONU, muito em particular das ONGs internacionais *legalmente constituídas pelos marcos legais nacionais*. Isto faz com que as ONGs tenham uma possibilidade de inserção global diferenciada com relação à sociedade civil que representa atores locais e que eventualmente ainda não tenham se constituído legalmente. Em outras palavras, a ONU favoreceu uma institucionalização e burocratização da uma parte da sociedade civil, seja para ter acesso às instancias de governança global, seja para ter acesso a recursos das agencias bilaterais e multilaterais.

⁷⁹ Contudo, é importante frisar que o papel da ONU em termos de regulamentar e legitimar a participação da sociedade civil é paralelo com a legislação que existe em cada país sobre o mesmo assunto. Como demonstra o mesmo estudo do PNUD mencionado (2009) a profusão de legislações nacionais relativas à sociedade civil e a seus diversos tipos de atores faz difícil estabelecer uma tipologia, porém, se observa que esse marco legal é fundamental para encorajar, fortalecer ou inibir o desenvolvimento da sociedade civil perante o Estado e as forças do mercado (PNUD, 2009).

Do ponto de vista da sociedade civil global, o período de 1992-2012 é fundamental, pois simboliza a ruptura do monopólio dos Estados como atores únicos na governança global dado pelo mencionado reconhecimento formal das Nações Unidas à crescente influência das organizações da sociedade civil na governança global através das conferências internacionais. Alguns dados permitem observar a crescente relevância deste fenômeno: em 1946 havia somente 41 organizações não governamentais (ONGs) acreditadas junto as Nações Unidas, mas já em 1992 mais de 1.432 ONGs foram acreditadas para participar na UNCED e, em 2011, mais de 3.500 organizações estavam acreditadas e ativas no sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU) entre elas associações do setor privado, organizações de base, ONGs, grupos religiosos, sindicatos, associações profissionais, instituições parlamentares e *think tanks*. Além disso, cerca de 12 mil organizações não governamentais participaram nas últimas duas décadas de conferências realizadas pela ONU e pela Organização Mundial do Comércio (OMC) (SILVA, 2011).

Por outra parte, é preciso lembrar que ao falarmos da emergência da sociedade civil global estamos enfatizando um tipo de arranjo novo, novos tipos de atores e novas dinâmicas de articulação entre esses atores, porém o internacionalismo não surgiu na década de 1990. Historicamente, diversas formas de ação internacional antecederam o que hoje chamamos de sociedade civil global, desde as missões religiosas até as comunidades científicas e o internacionalismo operário, passando por campanhas transfronteiriças altamente bem sucedidas como as campanhas abolicionistas e antibelicistas. Portanto, o conceito deve ser adequadamente compreendido na escala temporal que lhe corresponde, sem extrapolar sua validade conceitual e sem pretender que os processos que subjazem a sua emergência sejam uma novidade em termos históricos (KECK & SIKKINK, 1998).

O fato de a globalização ser acompanhada por uma escalada da militarização no plano internacional (e não por sua redução, como teria sido de esperar com o fim da Guerra Fria) é relevante para nossa pesquisa, visto que a emergência convergente de uma “sociedade civil global” pautar-se-ia, pelo menos em teoria, no apelo para uma cultura de paz e bem comum que seria a contrapartida do processo fragmentador e violento da globalização econômica tal como ela de fato tem se materializado. Neste quadro, como bem lembrado por Germain & Kenny (2005), estudar a emergência da “sociedade civil global” deve levar em consideração a dimensão do poder, aspecto geralmente negligenciado nas análises dominantes, mas que resulta fundamental para compreender as muitas conexões entre esta e os vários aspectos da

hegemonia que continuam a dar forma às relações internacionais (GERMAIN & KENNY, 2005).

Contudo, ensaiar uma definição conceitual fechada do conceito de sociedade civil global é uma tarefa complicada, por não dizer impossível, até pelo fato de existirem diversas escolas políticas em disputa que nutrem distintas concepções sobre o que tal categoria significa. De fato, como sugerem Germain & Kenny (2005), a noção de sociedade civil global se apresenta como um interessante ponto de interseção entre algumas das principais narrativas competidoras no cenário político transnacional, especialmente o pluralismo anglo-americano e o neomarxismo (esse último, geralmente, de inspiração gramsciana). Essas diversas escolas nutrem leituras diferentes sobre o que seria a sociedade civil global, com consequências tanto no plano teórico quanto prático (da praxe política que fomentam ou fazem possível).

Assim, por exemplo, no âmbito do pensamento anglo-americano, é possível reconhecer uma perspectiva muito influente que utiliza o conceito de sociedade civil para promover os méritos dos direitos individuais e da associação voluntária, uma estrutura estatal contratual e delimitada e uma economia de mercado na qual as relações de propriedade privada são sacrossantas. Nessa concepção, o domínio da associatividade civil é naturalmente isolado e antitético com relação aos domínios econômico e político. Vida privada e vida pública seriam, portanto, esferas separadas e a participação na vida civil teria como centro o indivíduo “soberano” que se engaja para reforçar sua agencia individual por meios coletivos, perseguindo fundamentalmente seus próprios interesses, mas “temperados” no marco de uma sociedade “livre” pelas lições aprendidas na vida associativa (tolerância, respeito e compromisso), necessárias para o exercício da cidadania democrática, como elemento importante de manutenção do status quo e não de uma ruptura.

A implicação lógica da extensão desta perspectiva para o plano global é que os indivíduos estão, simplesmente, levando suas preferências e ações para além dos limites de sua própria sociedade ou das fronteiras de seus Estados, no entendimento de que outros, lá “fora”, efetivamente poderão se engajar e cooperar com eles a partir de escolhas pautadas em suas próprias preferências e interesses individuais. Pluralismo levado ao extremo (abstrato) de princípio organizador das relações *inter pares*, de indivíduos racionais que atuam movidos pela satisfação de suas próprias necessidades, supostamente convergentes com as necessidades de outros na construção do bem comum num plano internacional.

Por outra parte, no contexto da tradição gramsciana, sugere-se que são as relações desiguais de classe as que constituem o cerne da sociedade civil. Porém, ainda se as classes

enquanto tais são o produto de relações sociais relativas aos modos de produção, como mantém o marxismo clássico, seu engajamento com o Estado e com o poder político organizado é mediado pelas diversas percepções que os grupos sociais têm acerca de suas formas socializadas de agência num determinado momento. Assim, a existência objetiva e material das classes não é o ponto principal e sim o fato dessa existência estar sendo constantemente filtrada pela consciência e pelos valores culturais. Nas palavras dos autores, então:

A importância da sociedade civil e seu corolário global não depende tanto da forma como se coloca como uma terceira força entre relações de mercado e o estado, mas em sua posição como um mecanismo permissivo ou incapacitante para atingir hegemonia sobre formações sociais inteiras (GERMAIN & KENNY, 2005, p. 7, tradução nossa).⁸⁰

Nesse sentido, o assunto do poder (relacionado com a construção da hegemonia) volta ao centro das atenções e possibilita outras caracterizações sobre o que seria a sociedade civil global. Desde a perspectiva de alguns críticos radicais da globalização econômica e em especial do “livre comércio”, a sociedade civil global descreve o advento de uma irreprimível oposição à atual ordem global. Essa perspectiva enfatiza a miríade de movimentos interconectados que resistem ao capitalismo global, aos abusos do Estado e à violação dos direitos humanos; em outras palavras, foca no assim chamado movimento antiglobalização, cuja promessa engloba a possibilidade de uma nova ordem ética para a humanidade.

Assim, mesmo sendo evidente que essa categorização de visões contentoras é insuficiente, resulta importante dizer que não existe uma única forma de pensar sobre a sociedade civil no contexto da globalização. Cada uma das leituras oferece sua própria narrativa sobre a agência política e cada uma delas tenta compreender o caráter e o propósito da sociedade civil a partir de sua própria visão sobre os mais importantes debates políticos e filosóficos relativos à sociedade global em formação.

Considerando esses fatores e a diversidade dos atores da sociedade civil, em termos gerais podemos afirmar que, quando falamos de sociedade civil global, estamos falando de uma pluralidade de atores que se sobrepõem, tais como movimentos sociais, grupos de interesse, redes e cidadãos globais, que se envolvem em práticas coletivas de negociação e discussão que contribuem para a reformulação da arquitetura da política internacional. É *global* não apenas porque opera além das fronteiras nacionais, mas também pela sua

⁸⁰ O texto em língua estrangeira é: “The significance of civil society and its global corollary lies not so much in the way in which it sits as a third force between market relations and the state, but in its position as an enabling or disabling mechanism for achieving hegemony over entire social formations.”

consciência crescentemente global, isto é, para além de suas relações com um Estado específico. Como resume Anheier *et al* (2001):

A sociedade civil global é a esfera de ideias, valores, instituições, organizações, redes e indivíduos localizada entre a família, o estado e o mercado e operando além dos limites das sociedades, políticas e economias nacionais (ANHEIER *et al*, 2001, p. 17, tradução nossa).⁸¹

Contudo, essa definição não vai para além da definição padrão de sociedade civil, apenas agregando a dimensão global. Parece necessário, portanto, qualificar um pouco mais a ideia. Assim, segundo Keane (2001), seja que falemos da sociedade civil global em termos analítico-descritivos, em termos de cálculo político estratégico ou em termos de um ideal normativo, é preciso reconhecer que a complexidade do fenômeno que rotulamos como “sociedade civil global” escapa às definições simples. Portanto, ele propõe a ideia de tratarmos do conceito de sociedade civil global como um tipo-ideal (no sentido weberiano) que é definido para nos auxiliar na compreensão dos fenômenos reais, porém, que é impossível de ser verificado de forma “pura” em qualquer caso histórico particular.

Levando em consideração este artifício teórico-metodológico, é possível definir a sociedade civil global em termos de um sistema não governamental dinâmico de instituições socioeconômicas interconectadas que direta ou indiretamente abarcam relações com diversos Estados-Nações e cuja influência é sentida na governança global assim como em escala nacional. A sociedade civil global não seria nem um objeto estático nem um fato consumado; pelo contrário, pode ser entendida como um projeto em andamento constituído por um conjunto de atores e instituições que se auto-organizam para além das fronteiras nacionais com a intenção deliberada de desenhar o mundo, conjuntamente, a partir de novos referentes, mesmo que muitos destes sejam contraditórios e que respondem a interesses nacionais claros. Esse conjunto de atores tende a “pluralizar o poder” e a problematizar a violência e a exclusão; conseqüentemente, os efeitos de suas ações e demandas são sentidos nos planos do local ao planetário de forma crescente (KEANE, 2001).

Num sentido normativo, a suposta existência de uma sociedade civil global seria a realização de várias normas morais universais e universalizáveis, segundo as leituras

⁸¹ O texto em língua estrangeira é: “Global civil society is the sphere of ideas, values, institutions, organizations, networks, and individuals located between the family, the state, and the market and operating beyond the confines of national societies, politics, and economies.”

contemporâneas do Kant.⁸² Esses atores não estatais desfrutariam de uma legitimidade que é tirada dos próprios Estados e, portanto, costuma ser atrelada à construção progressiva de uma ordem global. Para alguns, nesse sentido (normativo), a existência de uma sociedade civil global sustenta a demanda de que os princípios e mecanismos da ordem global devem ser organizados e implementados com relação a uma esfera pública cujo controle foge aos Estados e às elites corporativas, com a transparência como uma de suas marcas de identidade fundamentais.

Isso permitiria que ainda atores relativamente marginais ou de pequena escala (oprimidos) pudessem estabelecer conexões com outros atores e estabelecer um “modo público de razoamento”, reconhecido através das várias culturas, tradições religiosas e perspectivas políticas, permitindo assim a universalização de espaços seculares para a construção do bem comum. Essa aproximação tem, como é claro, um viés “ocidentalizante” e as várias críticas elaboradas a respeito apontam para sua semelhança com as pressuposições normativas do liberalismo iluminista que balizou a história da expansão imperialista europeia, o que a inviabilizaria para servir de fundamento para uma nova fase da convivência global. Como aponta Keane (2001):

A sociedade civil global pode fornecer um importante pano de fundo – e talvez apoio – para esses empreendimentos normativos. Em vez de ser visto como um processo de ocidentalização inexorável, o advento da sociedade civil transnacional pode assinalar a realização social de um interesse universalizável em coexistência inter- e intra-comum pacífica. Civilidade nessa perspectiva é menos sobre “civilizar” vários outros (não-Ocidentais); em vez disso, envolve garantir que todos vivam em circunstâncias que não inibam a formação de comunidades políticas viáveis e, mais ambiciosamente, um *self* inteiramente funcional (SEN, 1999). Em relação aos argumentos relativos à justiça distributiva internacional, uma questão chave é se os vínculos, laços e conexões que a ideia de uma sociedade civil global supostamente descreve podem fornecer um equivalente às formas de solidariedade entre cidadãos nacionais que Rawls vê como um requisito para atingir sua concepção de justiça (KEANE, 2001, p. 9, tradução nossa).⁸³

⁸² Segundo Kaldor: “The term ‘global civil society’ has only really come into use in the past ten years — although Kant had referred to the possibility of a universal civil society” (KALDOR, 2003, p. 583).

⁸³ O texto em língua estrangeira é: “Global civil society can provide an important background to, and perhaps support for, these normative ventures. Rather than read as a process of inexorable Westernization, the advent of transnational civil society may signal the social realization of a universalizable interest in peaceful inter- and intra-communal coexistence. Civility on this view is less about ‘civilizing’ various (non-Western) others; rather it involves ensuring that all live in circumstances which do not inhibit the formation of viable political communities and, more ambitiously, a fully functioning self (SEN, 1999). In relation to the argument regarding international distributive justice, a key question is whether the bonds, ties and connectedness that the idea of a global civil society supposedly describes, can provide an equivalent to the forms of solidarity among national co-citizens that Rawls regards as a prerequisite for the achievement of his conception of justice.”

Desse ponto de vista, a negociação ou a participação, mesmo que muitas vezes desiguais, emergem como dimensões centrais da configuração de uma sociedade civil global, como um de seus pré-requisitos elementares. A legitimidade de um ator global depende de sua habilidade de negociar e trabalhar dentro de uma rede global, seja de atores e instituições ou mesmo dentro de uma instituição, que baseados em interesses comuns ou mútuos acordam representar os objetivos comuns na esfera global.

Se uma sociedade civil global de fato pode existir, então, ela deve estar baseada num amplo entendimento sobre aspectos relativos ao funcionamento das arenas de tomada de decisão em escala transnacional, aspectos como, dentre outros, a prestação de contas, a legitimidade e a representatividade das redes globais de tomada de decisão: quem participa em quais decisões e como essa participação deve ser organizada, para além dos Estados, que historicamente detinham o monopólio da representação da sociedade na escala global (ONU e suas agências, por exemplo).⁸⁴

De fato, de forma crescente, os estados são desafiados por organizações e movimentos sociais que se proclamam como representantes da voz dos excluídos e de diversas comunidades atingidas pelas decisões do próprio Estado, configurando uma mediação que até poucos anos atrás inexistia e que obriga os aparatos estatais a refazer suas próprias agendas e reconfigurar seus mecanismos de diálogo com a sociedade civil articulada globalmente.

O que esses grupos e organizações díspares demandam é uma autoridade moral emergente (KEANE, 2001) que busca ser reconhecida e legitimada dentro dos espaços de decisão já ocupados pelo Estado e pelas corporações (preferentemente multinacionais) na ordem da governança global. Geralmente não buscam subverter essa ordem, mas exercer a crítica sobre seus excessos por dentro do próprio conjunto de normas e instituições existentes, falando para uma audiência pretensamente global que é equalizada a partir da noção de direitos. Assim, uma parte considerável da sedução da sociedade civil global seria o fato desta prover uma âncora atrativa para todos aqueles que buscam submeter Estados e corporações a uma prestação de contas (*accountability*) sobre as decisões que afetam os grupos e povos subalternos, justificando-se a partir de aspirações morais como justiça e de critérios de estratégia política como contribuir para a superação dos déficits de legitimidade estatal/corporativa num mundo mais interdependente e conectado.

⁸⁴ Claramente, contudo, a definição desses aspectos não é um processo linear nem necessariamente democrático, que leve em consideração a totalidade de atores que caberiam nos parâmetros definidos ou que tivessem um interesse legítimo de ser ouvidos e participar do processo decisório.

Não obstante a aparente transparência dessa linha de argumentação normativa, um olhar crítico mostra algumas contradições que devem ser levadas em consideração. Embora o raciocínio normativo possa contribuir para pensar modelos de conformação de espaços públicos ampliados para o âmbito global, também é verdade que a noção de sociedade civil global pode aumentar a dependência e subordinação das organizações com relação a Estados e corporações. As supostas propriedades emancipatórias atribuídas pelos liberais e socialistas ocidentais à ideia de sociedade civil global tendem a ocultar o fato de que a ordem global é com frequência coercitiva e violenta e que a noção de sociedade civil global pode ser instrumentalizada pelas instituições existentes que buscam excluir e deslegitimar àqueles grupos que eles consideram “incivilizados”.

Muitas vezes, são os mesmos Estados que promovem e facilitam a existência de organizações que se intitulam de “sociedade civil global”. Estados poderosos podem se sentir muito interessados em fomentar determinados grupos com os quais compartilham visões e interesses e excluir àqueles que de fato representam os marginalizados, atingidos e menos poderosos na sociedade.

Para Mary Kaldor, autora que tem se debruçado sobre o conceito de sociedade civil global, precisamos partir da constatação de que a crescente interconexão dos Estados, somada à emergência de um sistema global de governança e a literal explosão na quantidade de movimentos, grupos, redes e organizações que se engajam no debate público transnacional, tem levado a um claro questionamento dos Estados (e as associações entre Estados) como os únicos agentes legítimos no marco das relações internacionais.

Contudo, isto não significa nem a abolição nem a diminuição da autoridade estatal, mas introduz modulações e arranjos novos que devem ser levados em conta nas análises. Os Estados continuam a ser os repositórios da soberania, embora o que se entende por soberania seja, hoje, mais condicional (submetido a pressões e negociações) do que já foi no passado, em função da maior interdependência das ordens nacional e internacional. Para a autora:

Significa que o sistema global (e uso o termo “sistema global” no lugar de “relações internacionais”) está cada vez mais composto de camadas de instituições políticas, indivíduos, grupos e até empresas, além de estados e instituições internacionais (KALDOR, 2003, p. 583, tradução nossa).⁸⁵⁸⁶

⁸⁵ Nesse sentido, a análise de Kaldor converge com outros autores, como Sassen (2010), para quem processos e práticas emergentes nas últimas décadas (como o surgimento de redes e organizações civis globais) desestabilizam parcialmente as hierarquias escalares que expressavam as relações de poder e a economia política de um período passado e demandam uma compreensão do caráter multiescalar de diversos processos de globalização; converge também com a visão de autores como Ianni (1996) para quem assistimos a uma recriação do Estado nacional, porém com outros significados. Bob Jessop, também, tem apontado para a complexidade das

Da mesma forma que Keane (2001) e outros autores, a autora constata a emergência da ideia de sociedade civil global a partir das décadas de 1970 e 1980, em clara ruptura com as ideias anteriores sobre a relação Estado-sociedade, porém destaca o caráter diferenciado que essa emergência teve nos distintos contextos geográfico-históricos, sendo que no caso latino-americano houve predominantemente uma influência do marxismo, enquanto que na Europa predominaram abordagens antimarxistas nos movimentos de ruptura dos regimes autoritários da época. Em ambos os casos, entretanto, o conceito de sociedade civil global ganhou força na tentativa de romper “de baixo” a ordem considerada opressora, marcando a evolução posterior do conceito (KALDOR, 2003a).

Assim, o novo entendimento do que seria a sociedade civil global teve como premissas uma retirada com relação ao âmbito do Estado e o deslocamento para regras, compromissos e instituições localizadas no plano global (do que viria progressivamente a denominação de “global” associada a “sociedade civil”). A ideia de uma sociedade civil global seria, portanto, a principal inovação do pensamento político nos anos 1990.⁸⁷ Para Glasius & Kaldor (2002) a sociedade civil global é um complexo que existe no contexto de dois outros complexos: a globalização econômica (finanças, produção, comércio, mobilidade populacional, diversidade cultural e difusão e comunicação) e a lei internacional (tratados internacionais, normativas de direitos humanos, etc.).

Contudo, Kaldor (2003) postula a existência de três significados distintos, ou “paradigmas”, que progressivamente se firmaram na compreensão do que seria a sociedade civil global. No seguinte quadro podemos ver uma descrição resumida do que seriam esses paradigmas.

funções e atribuições do Estado no marco da globalização, implicando não uma negação, mas sim uma profunda alteração dos padrões de autoridade e poder pré-existentes (JESSOP, 2008).

⁸⁶ O texto em língua estrangeira é: “It means that the global system (and I use the term ‘global system’ rather than ‘international relations’) is increasingly composed of layers of political institutions, individuals, groups and even companies, as well as states and international institutions.”

⁸⁷ Essa pode ser uma pretensão exagerada, ancorada na perspectiva do pensamento político ocidental. Grupos subalternos também elaboraram concepções próprias do que seria a constituição, tanto no plano normativo quanto no político, a melhor forma de organização da sociedade. No caso latino-americano, foi particularmente importante a emergência do movimento zapatista e suas concepções políticas, ancoradas nas cosmovisões indígenas mexicanas, na primeira metade da década de 1990. Esse movimento teve grande repercussão na Europa e em outros países latino-americanos, como Bolívia e Equador, que também passaram nos últimos anos por intensos processos constituintes que levaram a novas concepções políticas ocupar o lugar dominante em suas respectivas sociedades (embora sem necessariamente estabelecer uma ruptura radical com o paradigma de sociedade civil ocidental, conceito que foi resignificado).

Quadro 10. Os três paradigmas da sociedade civil global.

Paradigma	Características, atores e temáticas associadas.
Paradigma ativista	<ul style="list-style-type: none"> - Os primeiros a reivindicar o conceito teriam sido os chamados “novos movimentos sociais” que, após 1968, levantarem preocupações “novas” nas agendas políticas, como a paz (mundial), os direitos das mulheres, os direitos humanos e o meio ambiente, dentre outras, colocando em pauta novas formas de protesto e elaborando uma linguagem claramente não partidária. - O que Kaldor identifica é semelhante ao que autores como Kenk & Sikkink (1998) chamaram de “transnational advocacy networks”.⁸⁸⁸⁹ - Essas novas entidades impactaram positivamente o processo de governança global, em particular no tocante a questões humanitárias que teriam modificado ou introduzido as normas multilaterais. - Em finais da década de 1990, o surgimento do movimento antiglobalização recorreu ao uso do conceito de sociedade civil com objetivos semelhantes: introduzir uma dimensão ética, humanitária, no processo de globalização em curso, porém, com uma diversidade expressiva que vai daqueles que rejeitam a globalização enquanto tal àqueles que buscam mitigar seus impactos mais danosos. - Muitos destes movimentos foram inseridos no processo de governança global através da participação das Conferências das Nações Unidas, que as legitimavam como atores ativos destes processos desde as etapas preparatórias a nível nacional como também internacional.
Paradigma neoliberal	<ul style="list-style-type: none"> - A década de 1990 esteve fortemente marcada pela ortodoxia neoliberal. Nesse contexto, governos ocidentais e instituições globais se apropriaram do conceito de sociedade civil para usá-lo de acordo com concepções estreitamente ligadas ao pensamento dominante.

⁸⁸ “Política internacional no final do século XX envolve, além de estados, vários atores não-estatais que interagem entre si, com estados, e com organizações internacionais. Essas interações são estruturadas em termos de redes, e redes transnacionais são cada vez mais visíveis na política internacional. Algumas envolvem atores econômicos e firmas. Algumas são redes de cientistas e experts cujos vínculos profissionais e ideias causais compartilhadas sustentam seus esforços para influenciar políticas. Outras são redes de ativistas, distinguíveis principalmente pela centralidade de ideias, princípios e valores na motivação de sua formação. Os chamaremos de *transnational advocate networks*, redes transnacionais de advocacia” (KENK & SIKKINK, 1998, p. 1). Até certo ponto, a ideia de *transnational advocate networks* é mais útil do que o conceito de sociedade civil global, porém tem seus próprios problemas e limites, em especial com relação às ambiguidades que o adjetivo “*advocate*” traz consigo.

⁸⁹ O texto em língua estrangeira é: “World politics at the end of the twentieth century involves, alongside states, many nonstate actors that interact with each other, with states, and with international organizations. These interactions are structured in terms of networks, and transnational networks are increasingly visible in international politics. Some involve economic actors and firms. Some are networks of scientists and experts whose professional ties and shared causal ideas underpin their efforts to influence policy. Other are networks of activists, distinguishable largely by the centrality of principled ideas or values in motivating their formation. We will call these *transnational advocate networks*.”

	<ul style="list-style-type: none"> - A sociedade civil foi entendida como mecanismo para facilitar as reformas de mercado e a introdução da democracia parlamentar. O tema de boa governança nacional e participação dominaram a agenda impulsionada pelo Banco Mundial e OECD. - Seus atores predominantes são as ONGs de desenvolvimento e não os movimentos sociais, entendidas como movimentos sociais “domesticados”, especializados e fortemente institucionalizados capazes de participar de processos de incidência e negociação num plano tecnicamente superior. - Segundo a autora, essas ONGs foram híbridas entre Estado e mercado, na medida em que passaram a desenvolver funções anteriormente alocadas em ambos. - Usualmente dispõem de algum tipo de financiamento estatal.
Paradigma pós-moderno	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelece uma crítica ao conceito eurocêntrico de sociedade civil que predomina no mundo ocidental (incluindo regiões como América Latina e Europa do Leste). - Afirma que outros tipos de sociedade não ocidentais podem experimentar formas próprias de organização semelhantes à sociedade civil, porém, não baseadas no individualismo. - Destacam que fenômenos como novas religiões e movimentos étnicos também pertencem à sociedade civil e que essa última não pode ser apenas ser integrada por movimentos/organizações que se adaptam ao sistema social dominante. - Aqui se destaca o Fórum Social Mundial como expressão deste grupo.

Fonte: Elaboração própria com base em Kaldor (2003) e Kenk & Sikkink (1998).

Se as versões ativista e liberal da sociedade civil global nos estão visivelmente hasteadas num discurso ocidental dos países do Norte,⁹⁰ a versão pós-moderna questiona a expansão de uma forma particular da sociedade civil global que rejeita a influência destes últimos. “Portanto, a versão pós-moderna da sociedade civil defenderia um conceito mais culturalmente sensível, que envolve vários grupos nacionais e religiosos e contestação de narrativas” (KALDOR, 2003a, p. 10, tradução nossa).⁹¹

Esses seriam, de acordo com a autora, os três paradigmas que teriam marcado a apropriação e o uso do conceito de sociedade civil global a partir da década de 1990, em

⁹⁰ Comaroff e Comaroff, (1999) destacam, inclusive, a forma como a sociedade civil se tornou um mito “neomoderno”, com a sua própria narrativa legitimadora.

⁹¹ O texto em língua estrangeira é: “Thus, the post-modern version of civil society would argue for a more culturally sensitive concept, which involves various national and religious groupings and a contestation of narratives.”

particular, conforme o crescente envolvimento dos Estados no sistema global passou a exigir acordo e legitimação não apenas por parte dos aparatos estatais, mas também do suporte da opinião pública, abrindo espaço para a participação da sociedade civil na tomada de decisões. Portanto, para Kaldor (2003a), a sociedade civil seria uma espécie de “plataforma” na qual coexistem, nem sempre de forma harmoniosa, ativistas, OSCs e neoliberais, assim como grupos religiosos, que deliberam, organizam campanhas, negociam ou fazem *lobby* em função dos arranjos que configuram a ordem global (e não apenas “internacional”). Assim:

Em outras palavras, a sociedade civil global é uma plataforma ocupada por ativistas (ou pós-marxistas), ONGs e neoliberais, além de grupos nacionais e religiosos, em que eles discutem, negociam, defendem (ou opõem) ou influenciam os arranjos que definem os desenvolvimentos globais. Não há uma única sociedade civil global, mas muitas, afetando uma variedade de temas – direitos humanos, meio-ambiente, e assim por diante. Não é democrática; não há processo eleitoral, nem poderia haver em um nível global, já que exigiria um estado mundial. E tal estado, mesmo se eleito democraticamente, seria totalitário. Também é desigual e dominada pelo Norte. Mesmo assim, a emergência desse fenômeno oferece um potencial para indivíduos – um potencial de emancipação. Abre sociedades fechadas, como no caso do leste europeu ou da América Latina, e oferece a possibilidade de participar em debates sobre assuntos globais. E é minha opinião que a emergência desse fenômeno – esse novo sistema global – torna o termo “relações internacionais” muito menos apropriado (KALDOR, 2003a, p. 591, tradução nossa).⁹²

Independente das diferentes versões de sociedade civil global, Kaldor (2003) argumenta que cada uma delas, de sua maneira, cria um espaço de debate, escuta e disputa, pois tem que reconciliar os interesses locais e nacionais particulares com uma atuação internacional ou global.

O potencial de emancipação destas organizações em temas centrais como direitos humanos, pobreza, liberdade de expressão ou meio ambiente tem-se concretizado num espaço político relevante, que pressiona inclusive governos nacionais através de instâncias internacionais (de direitos humanos, por exemplo): é o efeito *boomerang*, destacado por Keck e Sikkink (1998).⁹³ Para muitos autores e ativistas, a sociedade civil é a base da esfera

⁹² O texto em língua estrangeira é: “In other words, global civil society is a platform inhabited by activists (or post-Marxists), NGOs and neoliberals, as well as national and religious groups, where they argue about, campaign for (or against), negotiate about, or lobby for the arrangements that shape global developments. There is not one global civil society but many, affecting a range of issues—human rights, environment and so on. It is not democratic; there are no processes of election, nor could there be at a global level, since that would require a world state. And such a state, even if democratically elected, would be totalitarian. It is also uneven and Northern dominated. Nevertheless, the emergence of this phenomenon does offer a potential for individuals—a potential for emancipation. It opens up closed societies, as happened in eastern Europe and Latin America, and it offers the possibility to participate in debates about global issues. And it is my view that the emergence of this phenomenon—this new global system—makes the term ‘international relations’ much less appropriate.”

⁹³ Assim, explicitam a ideia: “Quando canais entre o estado e seus atores internos estão bloqueados, o padrão bumerangue de influência característico de redes transnacionais pode ocorrer: ONGs internas ultrapassam o

pública democrática que poderá dismantelar a cultura de desigualdade em qualquer sociedade. Seja nos países do Norte ou do Sul, elementos como participação política e a importância do contexto político têm vindo a assumir centralidade. Neste contexto, vários autores defendem que a sociedade civil é, em si mesma, um agente político: “Mesmo que a sociedade civil seja constituída dentro de um discurso político particular, também influencia a forma como esse discurso é transformado” (GLASIUS, LEWIS & SECKINELGIN, 2004, p. 4, tradução nossa).⁹⁵

Não obstante essa maior visibilidade e emancipação da sociedade civil global, diversas vozes críticas alertam para a validade “global” da sociedade civil global, se consideramos as diferenças significativas entre as organizações da sociedade civil no Norte e no Sul em termos de acesso a recursos, capacidades organizacionais e de mobilização, projeção internacional, dentre outros aspectos, e conseqüentemente a capacidade destas organizações de representar e engajar de maneira equânime os anseios, perspectivas e causas emergentes do Sul. Segundo Keane (2001), vários autores observam a globalização como um processo que fortalece ainda mais o poder dos países hegemônicos, suas elites e corporações multinacionais sobre o restante do planeta, e nesse sentido, são extremamente céticos sobre a suposta neutralidade de uma sociedade civil global que refletiria, ela mesma, o caráter essencialmente violento e coercitivo da globalização como um todo.

Para Keane (2001), são justamente pelos impactos perversos gerados pela expansão colonial do capitalismo que essa chamada sociedade civil global definirá suas pautas e suas estratégias, portanto, a evolução do próprio conceito de sociedade civil global está de alguma maneira atrelada à formação da ordem global contemporânea, numa diversidade de sentidos que por vezes passam despercebidos na análise comum. Há uma relação dialética entre o conceito de sociedade civil global com o processo de colonização assim como com o processo de descolonização, de forma que o mesmo conceito pode ter servido, como de fato ocorreu, para fins políticos não apenas diversos, mas contrários entre si: legitimar a colonização ou

estado e procuram diretamente aliados internacionais para tentar pressionar seus estados por fora” (KECK & SIKKINK, 1998, p. 12). Esse mecanismo estaria na base da construção de alianças entre ONGs do Norte e do Sul, embora não se trate necessariamente de parcerias horizontais entre esses atores.

⁹⁴ O texto em língua estrangeira é: “When channels between the state and its domestic actors are blocked, the boomerang patter of influence characteristic of transnational networks may occur: domestic NGOs bypass their state and directly search out international allies to try to bring pressure on their states from outside.”

⁹⁵ O texto em língua estrangeira é: “While civil society is constituted within a particular political discourse, it also in return influences the way this discourse is transformed.”

legitimar a luta contra a mesma e contra seus efeitos perversos como a fome, a violência ou destruição ambiental, por exemplo.

Embora Kaldor não o considere outros paradigmas na sua conceituação da sociedade civil global poderia talvez ter também ter levado em conta a crescente influência do cosmopolitismo. O cosmopolitismo é corrente ainda pouco expressiva que considera as relações internacionais e a governança global para além dos Estados, onde não haja direitos nacionais e só direitos globais. O cosmopolitismo pressupõe a superação da globalização, que é vista como a geradora de um sistema mundial integrado por seus substratos econômico e tecnológico, mas que fracassou na construção de um paradigma moral, ético, simbólico e efetivamente multicultural, capaz de servir como projeto comum para a humanidade. Na análise das relações internacionais, o cosmopolitismo parte de uma perspectiva normativa, visando uma solidariedade cosmopolita de alcance mundial e, portanto, pode se afirmar que sua questão central é como uma ordem mundial justa pode ser estabelecida e sustentada (VANDENBERGHE, 2011). Por outra parte, como sustenta Guimarães:

O paradigma central da ética cosmopolita é o imperativo categórico de Kant, o qual pressupõe um distanciamento crítico do indivíduo em relação às normas de sua sociedade. Todo o projeto iluminista se baseia no descentramento em relação aos valores locais e permite ao indivíduo a faculdade de julgar sua própria sociedade à luz de critérios universais. Ato contínuo, isso também abre espaço para o julgamento intercultural, ou seja, indivíduos de determinada comunidade podem julgar, a partir de princípios universais, as ações de indivíduos ou instituições de outras sociedades (GUIMARÃES, 2008, p. 574).

Desde a perspectiva do cosmopolitismo, portanto, a sociedade civil poderia ser entendida como uma rede de atores que desbordam os limites impostos pelo Estado nacional e assumem um olhar crítico que, mesmo baseado no indivíduo, toma como referência analítica valores universais que devem pautar a conduta, os valores e a política em si, superando os vazios deixados pelo paradigma globalista, incapaz de ir para além dos limites do Estado nacional articulado nas relações internacionais a partir de mercados hierárquicos e profundamente desiguais, quadro que seria incapaz de fundar uma nova solidariedade humana. A sociedade civil teria como missão e sentido, portanto, superar o provincianismo excludente da globalização e construir uma matriz autenticamente universal para orientar a ação racional dos indivíduos e das instituições.

Considerando todas essas questões, podemos ver que, ao falar de sociedade civil global, estamos falando de algo que de várias formas transcende os usos que costumam ser associados ao conceito de sociedade civil, quando pensado nos marcos de um Estado nacional

singular. Sociedade civil global refere-se a uma vasta constelação de organizações e estruturas não governamentais, associações e redes por dentro das quais grupos e indivíduos estão inter-relacionados de forma interdependente, formando um arranjo extremamente complexo de formas desiguais (em termos de tamanho, capacidades e recursos) de ação social, algumas vezes a partir de pautas cooperativas e outras concorrenciais e conflitivas. É um conjunto desigual atravessado por relações de poder onde os diversos atores confluem sem serem idênticos e sem buscarem os mesmos objetivos, ainda que existam interfaces entre agendas e formas de organização.

A presença e influência desta sociedade civil global tem se sentido com maior força nos últimos trinta ou quarenta anos. O estabelecimento de atividades e programas transfronteiriços entre atores civis desafiam também os próprios Estados nacionais, assim como suas subunidades regionais e locais, nas diversas esferas de governabilidade e nos diversos poderes constituídos. Quando as instituições intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas e suas agências criam instrumentos limitadores ao poder dos Estados e criam canais de questionamento a legitimidade de suas decisões pela sociedade civil, demonstram que a representação a nível global está agora compartilhada direta ou indiretamente com a sociedade civil global. No plano internacional, essa dinâmica é relativamente nova e distinta da que prevaleceu durante as décadas de 1940 a 1970, quando eram os próprios governos (e não os cidadãos organizados globalmente) os legítimos depositários da representação internacional na ordem pós Guerra.

No plano nacional ou subnacional, os governos tradicionalmente enfrentaram movimentos sociais tradicionais como o movimento operário ou diversas formas de sublevação campesina e popular, por exemplo, porém a entrada em cena de organizações civis transfronteiriças também representa uma novidade para praticamente todos os governos. Problemas locais são colocados na pauta global e problemas globais são introduzidos nas agendas nacionais/locais pela intermediação da sociedade civil global: esta faz possível o surgimento de disputas ao redor de temas que ganham importância global, como a carreira armamentista e nuclear, o desmatamento e em geral o meio ambiente, o terrorismo, a pobreza, a violação de direitos humanos, dentre outras, favorecendo a tomada de consciência da interconexão global que de fato marca a nossa era e a complexidade de enfrentar e resolver os desafios colocados para o conjunto das nações no plano internacional.

Não quer dizer, de maneira alguma, que a sociedade civil global esteja isenta de conflitos/contradições ou que ela represente algo assim como o “lado virtuoso da

globalização”. Há um alto grau de contingência, instabilidade e negociação para a produção e a reprodução da sociedade civil global e com frequência há disputas em termos de quem faz o que, como e quando; quem representa efetivamente os interesses coletivos (difusos ou específicos) no plano global e nas instituições supranacionais e quem define as agendas relevantes. Essas disputas perpassam a sociedade civil dentro de cada país e também se projetam nas geografias imaginárias do “Norte” e do “Sul”, reproduzindo de diversas formas as dinâmicas da geopolítica global da qual nasce a própria sociedade civil como um ator significativo nos últimos decênios. A sociedade civil global não representa algo assim como a “sociabilidade natural dos seres humanos”⁹⁶ sem distinções ou barreiras; no dizer de Keane (2001), “a sociedade civil global se sustenta precariamente entre os limites de equilíbrio ordenado e desordem à beira do caos” (KEANE, 2001, p. 16, tradução nossa).⁹⁷

De fato, a sociedade civil global deve ser vista e entendida como *encravada*, ela mesma, em relações de poder, aspecto sobre o qual vale a pena se deter um pouco. Os grupos sociais e movimentos que integram essa constelação que chamamos de sociedade civil global estão constantemente exercendo pressão sobre governos, negociando por dentro e fora de instituições internacionais assim como sobre diversos órgãos não governamentais (incluindo corporações), investindo em novas formas de produção e comunicação, se engajando em ações de solidariedade em comunidades ao redor do mundo, construindo capacidades institucionais junto a parceiros geograficamente distantes, trabalhando para construir ou garantir acesso a infraestruturas sociais como moradia, esgoto ou transporte, etc. Isto é, fazendo a ligação do local ao global.

Também é relevante considerar que, para alguns autores, o poder da sociedade civil global colaborarem para fortalecer regras globais e um determinado quadro de governança global é um aspecto relevante, num cenário de relativa erosão dos conceitos de soberania e de Estado nacional, cada vez mais sujeitos a regras globais e a sistemas internacionais de regulação. Como lembram Anderson e Rieff (2006):

⁹⁶ Seria um erro enorme ficar numa idealização da sociedade civil global como um âmbito restrito às entidades pautadas em princípios de solidariedade e afins. A sociedade civil global não é apenas um “espaço do bem” (num sentido moral e estritamente normativo). Por outra parte, é preciso levantar a questão dos múltiplos atores não estatais, para além dos limites do que usualmente é chamado de sociedade civil, que atuam de maneira efetiva, desafiando o poder dos próprios Estados, em escala global. Pensamos aqui nas redes criminosas que operam no tráfico de drogas, de armas, etc., organizações terroristas, fascistas e milícias de diverso tipo atuando em territórios por eles controlados dentro das jurisdições reclamadas por Estados-nação constituídos, etc. É uma dimensão que não temos condições de abordar aqui, porém, merece atenção e poderá ser tratada em futuras pesquisas.

⁹⁷ O texto em língua estrangeira é: “Global civil society stands precariously between the boundaries of orderly equilibrium and disorder at the edge of chaos.”

Estamos (...) em um momento histórico perigoso: forças econômicas transnacionais estão se aproveitando do vácuo atual no qual a soberania nacional está se erodindo, mas não sendo definitivamente substituída por governança global (ANDERSON & RIEFF, 2006, p. 29, tradução nossa).⁹⁸

Assim, uma área de tensão no nível de atuação internacional destas organizações é a demanda ou não do cumprimento obrigatório de normas internacionais pelos Estados. Se de um lado esta demanda colabora com um claro deslocamento do consenso para a coerção, por outro há uma desconfiança na transição de mecanismos de *soft law* (voluntários) para a criação e implementação de normas e mecanismos globais. Em contrapartida, se os Estados continuam a manifestar a favor da abertura à participação da sociedade civil global, estes mesmo Estados manifestam preocupação quanto a influência da sociedade civil global na criação de mecanismos e acordos internacionais que exigem o cumprimento de metas assim como monitoramento e inspeção de órgãos internacionais, o que na prática limita a atuação destes mesmos Estados.⁹⁹

Nesse sentido, os integrantes da sociedade civil global estão constantemente contribuindo para manter ou para alterar as relações de poder que articulam os espaços locais, nacionais e planetários, afetando a maneira como as pessoas se relacionam com os poderes estabelecidos e fazendo emergir uma consciência maior sobre as complexas relações existentes entre problemas e realidades locais e globais. A sociedade civil global tem ou deveria ter, portanto, um importante papel reflexivo a respeito das consequências e das condições da própria globalização, e especificamente as relações geopolíticas históricas, embora não necessariamente consiga alterar sua direção e seu sentido de uma forma mais profunda.

Portanto, cabe insistir no caráter *global* dessa relativamente nova expansão da sociedade civil. Ela não se limita a acompanhar as agendas de seus respectivos estados nacionais perante órgãos de governança internacional como a ONU ou a Organização Mundial do Comércio (OMC), mas desenvolve um conjunto de vínculos e relações através e para além das fronteiras nacionais e dos limites impostos pelas instituições estatais. Para alguns autores (KEANE, 2001), a sociedade civil global se configura como uma

⁹⁸ O texto em língua estrangeira é: "We are (...) at a dangerous historical moment: transnational economic forces are taking advantage of the current vacuum in which national sovereignty is being eroded but is not definitively being replaced by global governance."

⁹⁹ Assim, por exemplo, a implementação de critérios de direitos humanos ou de direito ambiental é largamente baseada na investigação e divulgação, envolvendo, inclusive, a formação de agências de supervisão submetidas aos mais importantes tratados regionais e globais.

“macrosociedade” integrada por uma miríade de interações sociais através de vastas distâncias geográficas numa escala de complexidade não alcançada nunca antes na história humana, tanto pela multiplicidade de suas “partes” quanto pela quantidade inestimável de interconexões e eventos que tem lugar no processo de constituição desse tecido e pelo caráter tanto simultâneo quanto sequencial dos resultados da ação, algo não experimentado antes nas estruturas da governança globais (KEANE, 2001).

Até relativamente pouco tempo atrás, a capacidade de agregação dos movimentos sociais era mais sequencial e a velocidade da expansão de uma determinada onda de ativismo ou protestos dependia de múltiplos fatores locais. Atualmente, a simultaneidade e não apenas a sequencialidade das ações e efeitos é um aspecto poderoso que precisa ser estudado e analisado mais a fundo, nos chamando para uma maior compreensão do tipo de “ordem global” que está emergindo e que nos obriga a abandonar determinadas visões pré-estabelecidas e preconceitos sobre as novas formas de ação coletiva numa escala supostamente planetária que diversos grupos da sociedade civil global influenciam e operam. Por exemplo:

Uma das necessidades principais é questionar o atual hábito entre pesquisadores de falar de sociedades civis como fenômenos “nacionais” e, portanto, de supor ou sugerir que a sociedade civil global e as sociedades civis domésticas são opostos binários. [...] Dentre as forças e processos que operam na sociedade civil global não há um limite claro separando o “nacional” do “global”; as duas dimensões – o “dentro” e o “fora” – constantemente se cruzam e se co-definem (KEANE, 2001, p. 23-24, tradução nossa).¹⁰⁰

É por isso que falar de uma sociedade civil global significa enfatizar os intrincados padrões de interdependência entre suas diferentes partes e em escalas diversas, articuladas num sistema internacional relativamente aberto de redes e instituições alimentado por laços que se retroalimentam de forma reflexiva no marco de relações de poder. Contudo, também não se deve sobredimensionar o alcance dessa sociedade civil global. Embora o número de atores dentro dessa rede tenha aumentado significativamente nas últimas décadas, como alguns autores salientam, talvez não mais do que 5% da população mundial tenha realmente consciência do caráter interdependente dos fenômenos políticos, econômicos e ambientais nos quais estamos imersos, 25% teriam um grau moderado de consciência a respeito e uma grande

¹⁰⁰ O texto em língua estrangeira é: “Among the primary needs is to question the current habit among researchers of speaking of civil societies as ‘national’ phenomena and, thus, of supposing or implying that global civil society and domestic civil societies are binary opposites. [...] Within the forces and processes that operate from within global civil society there is no clear line separating the ‘national’ from the ‘global’; the two dimensions – the ‘inside’ and the ‘outside’ – constantly inter sect and co-define each other.”

maioria ainda permaneceria ignorante ou cinicamente preocupados com sua própria comodidade e conforto. A sociedade civil global é forte o suficiente para ser ouvida e demonstrar sua força crescente, porém ainda existiriam limites consideráveis para que ela seja capaz de alterar de forma duradoura e estrutural as relações de poder econômico e político no plano internacional (KEANE, 2001).

Sobre este último ponto, como alguns autores têm colocado, é evidente que eventos como os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, e os recentes atentados em Paris, em novembro de 2015, reivindicados pelo autoproclamado Estado Islâmico, colocam novos e sérios desafios políticos para a atuação da sociedade civil global, através da “guerra ao terror”, que legitima qualquer ação do Estado para a proteção dos cidadãos (incluindo através de intervenções unilaterais de violência e supressão dos direitos civis individuais e até políticos), minando, eventualmente, o progresso alcançado em termos de direitos humanos e enfraquecendo inevitavelmente a eficácia dos processos e instituições das Nações Unidas e, mais ainda, das próprias organizações civis. Há já mais de uma década, Kaldor (2004) alertava que um então “novo” ambiente político de “guerra ao terror” podia contribuir para um retrocesso (*roll-back*) dos ganhos conquistados pela sociedade civil global nos anos 1990, fenômeno que, de fato, tem crescido de forma exponencial.¹⁰¹

Assim, como apontamos várias vezes ao longo do capítulo, a questão do poder é central na discussão sobre sociedade civil global e sobre a construção de novos atores políticos transnacionais capazes de levar adiante novas formas de participação, governança e mudança social. Ao falar de poder, nesse contexto, não buscamos uma aproximação normativa ou puramente formal do conceito, mas uma reflexão sobre o movimento e a dinâmica de construção desses atores, processo que não é linear nem determinista, mas que está aberto, contingentemente, para um número quase imponderável de fatores e variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais, portanto que não pode ser estabelecido de maneira fixa e cristalizada.

2.2.2. Dimensões operacionais e comunicacionais da sociedade civil global

¹⁰¹ Basta lembrar o caso das denúncias de Edward Snowden, em 2013, relativas ao gigantesco aparato de vigilância e espionagem global instaurado pelos serviços de segurança americanos, se utilizando em larga escala dos servidores de empresas como Google, Apple e Facebook para vigiar não apenas a população de seu próprio país, mas também diplomatas, militares, empresários, políticos e militantes de todo o mundo.

Um aspecto relevante da emergência da sociedade civil global, e que não deve ser negligenciado, diz respeito ao que poderíamos chamar das dimensões operacionais e comunicacionais da emergência da sociedade civil como ator significativo no plano global. A emergência desse conjunto de atores em rede que até aqui tentamos definir e explicitar não se deu num vácuo nem de forma espontânea; ela é herdeira de trajetórias organizacionais e políticas e foi possível no marco de significativas transformações sócio-produtivas que operaram em escala global.

Como observara Fiori (2007), uma das mais expressivas mudanças no cenário internacional contemporâneo responde pelo nome de “revolução tecnológica” e compreende o conjunto de invenções e descobertas que ocorreram durante e depois da Segunda Guerra Mundial, cuja utilização econômica aconteceu especialmente a partir da década de 1970, justamente no período que os analistas coincidem em considerar como o marco temporal de surgimento e desenvolvimento da sociedade civil global. As inovações no campo da microeletrônica, dos computadores e das telecomunicações afetaram de forma direta (e dramática, cabe dizer) a extensão, o custo e a velocidade da circulação de informações, facilitando por um lado a integração em tempo real de todos os mercados financeiros e provocando, por outro, profundas alterações produtivas e gerenciais. Essa mudança no coração do sistema teve como reflexo, progressivamente, o desenvolvimento comercial de redes de telecomunicações por satélites e mais tarde o surgimento da internet, entre a década de 1980 e meados dos anos 1990, o que possibilitou pela primeira vez na história a interconexão de uma comunidade de computadores em escala global para usos não militares¹⁰².

Nesse marco, a sociedade civil global como um todo conheceu na década de 1990 um período de consolidação inegável, facilitado, segundo diversos autores, pela proliferação destas novas tecnologias da informação e da comunicação. De fato, ao aumentar exponencialmente a velocidade da comunicação de quantidades elevadíssimas de informação a um custo reduzido e cada vez menor, ferramentas como e-mails, *list-servers* e novos grupos facilitam a criação de redes de ativistas que partilham informação e coordenam estratégias com maior rapidez. A internet potencializa, assim, a cooperação (por oposição à competição) e a interatividade, na medida em que os participantes criam e simultaneamente consomem

¹⁰² As origens da Internet remontam à década de 1960, quando o Departamento de Defesa Americano encarregou a centros acadêmicos de pesquisa o desenho de um sistema de informação descentralizado capaz de resistir ataques nucleares, dando origem à ARPANET, posteriormente fortalecida com o apoio da comunidade científica europeia reunida no Centro Europeu de Pesquisa Nuclear (CERN) que inventou o hipertexto, permitindo extrair e introduzir informação em qualquer computador enlaçado à rede. (BURCH, LEÓN & TAMAYO, 2004).

informação, numa cultura de trabalho em redes. Como argumenta Castells (1996), a maior mobilidade e migração e a melhor e mais barata tecnologia conduzem a contatos sem fronteiras articulados em redes que abrangem diferentes países, culturas e continentes. Neste sentido, Holmes (1997) argumenta que a internet quebra hierarquias, sejam elas políticas, econômicas, de classe ou de gênero.

Contudo, como aponta Sassen (2010), a rápida proliferação de redes globais de computadores e a informatização “de uma ampla variedade de atividades econômicas e políticas” (SASSEN, 2010, p. 67), fazendo possível que elas circulem nessas redes, colocam questões relativas à capacidade das estruturas da autoridade estatal e da participação democrática de garantir acesso igual e livre para todas as pessoas, em todas as partes do mundo, a essas tecnologias, seus usos e potencialidades. Para Sassen, uma premissa básica nesse assunto é que a compreensão das imbricações entre a informatização e processos políticos e econômicos exige reconhecer o enraizamento do espaço digital, a forma em que ele reproduz as contradições do mundo real e, portanto, evitar as leituras puramente tecnológicas das capacidades técnicas envolvidas, como se elas fossem desprovidas de implicações políticas desiguais e diferenciadas entre grupos, regiões e países (SASSEN, 2007).

Uma análise mais atenta e rigorosa obriga a reconhecer e sublinhar as desigualdades de acesso ao mundo virtual por parte da sociedade civil, considerado por Pouligny (2000) como um mito, podendo mesmo aumentar a marginalização de populações e comunidades, motivando a exclusão digital.¹⁰³ Por exemplo, ao analisar o processo de produção da informação na Internet, constata-se que os *websites* sobre direitos humanos e meio ambiente são, na sua grande maioria, originados por grandes OSCs ocidentais e do Norte. Por sua parte, os pequenos *websites*, que muitas vezes só existem em sua própria língua, contêm geralmente informação gerada por outras fontes¹⁰⁴ e, além disso, muitas vezes são omissos em relação às fontes utilizadas. Ainda que seja inquestionável que a internet permitiu a difusão de informação de uma forma incrivelmente mais rápida, a audiência de utilizadores representa, desde logo, uma elite pré-selecionada, reduzindo o impacto real que a internet poderá ter na transnacionalização da ação da sociedade civil global. Como lembra Silva (2011), ainda que a globalização promova a desterritorialização (incluindo através destas ferramentas), estas múltiplas territorialidades não estão disponíveis para todos.

¹⁰³ Ou “*digital divide*”, como é apelidado na literatura de comunicação, sociologia e tecnologias da informação.

¹⁰⁴ É o caso da Campanha Internacional para a Eliminação de Minas Terrestres.

Ainda hoje, nas cimeiras internacionais (da Organização Mundial do Comércio às Nações Unidas) e regionais (a título de exemplo, eventos de alto nível da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa ou do MERCOSUL), o debate entre ativistas decorre, parcialmente, via internet, contudo este meio de comunicação não substituiu as atividades políticas tradicionais e a participação a nível nacional e internacional, as reuniões tradicionais e os contatos interpessoais que têm sido a base da coordenação entre as lideranças das coalizões. Ainda que não substitua, de todo, a comunicação interpessoal, a “revolução” da informação e tecnologia facilitou a transnacionalização da sociedade civil e a proliferação de OSCs intermediárias, facilitadoras de captação de recursos de agências doadoras (CHANDHOKE, 2002).

As tecnologias de infocomunicação desenvolvidas nas últimas três décadas acompanharam a trajetória da emergência e consolidação da sociedade civil global e, até certo ponto, poder-se-ia dizer que ambos os processos são consubstanciais. É claro, contudo, que devemos evitar toda forma de determinismo tecnológico e observar os processos sociais e políticos como o aspecto chave para a compreensão das dinâmicas de articulação política transfronteiriça que caracterizam o período histórico mais recente. As múltiplas redes e movimentos que compõem a sociedade civil global estão claramente envolvidas em formas de ativismo que não apenas usam as tecnologias disponíveis, mas que focam no ativismo digital como uma nova extensão das lutas convencionais, sem substituí-las por completo. Porém, ainda está sem equacionar a questão da democratização do acesso à internet em termos tanto quantitativos quanto qualitativos. É necessário, por outra parte, não romantizar a realidade com relação à suposta horizontalidade e liberdade dentro ciberespaço, que tende a estar controlado cada vez mais pelos interesses corporativos e a ser cada vez mais invadido pelo Estado, como o demonstram os casos recentes de denúncias envolvendo o aparato de segurança norte-americano na ciberespionagem em escala global.

Sem dúvida, a internet e outras formas de telecomunicações implementadas a partir dos anos 1990, como o fax, assim como o barateamento dos voos internacionais nas últimas décadas (com a emergência de uma indústria turística mundial), favoreceram uma maior compreensão do caráter global de diversos tópicos e problemas, assim como o surgimento de dinâmicas dialógicas entre os membros das sociedades civis nacionais incrementaram a consciência dos alcances e potencialidades planetários para a ação política. Esse fenômeno tem se demonstrado chave para a articulação de protestos, campanhas e mobilizações globais (muito especialmente desde os acontecimentos de 1999 em Seattle, Estados Unidos, na luta

contra a OMC), e continua a ser fundamental para a existência e reprodução das diversas formas de ativismo, participação e construção de canais civis de ação política.

Compreender a relevância destas tecnologias não deve nos levar, no entanto, para sua mistificação nem para a omissão no tocante às reais condições de acesso e utilização das potencialidades dessas redes em termos de produção de informação, utilização dessa informação com objetivos políticos e “empoderamento” maior ou menor dos distintos grupos e regiões que convergem atualmente para o que chamamos de sociedade civil global. Em particular, é importante sublinhar o papel destacado das grandes OSCs nacionais e internacionais, com destaque para essas últimas, no aproveitamento das múltiplas oportunidades abertas pelas tecnologias de infocomunicação contemporâneas.¹⁰⁵

2.3. Organizações internacionais da sociedade civil e seu papel na sociedade civil global

Embora ao falarmos de sociedade civil global estejamos fazendo referência a um conjunto extremadamente diverso e heterogêneo de atores, é muito comum se deparar com análises que destacam o papel das Organizações Internacionais da Sociedade Civil e a elas atribuem, de fato, o papel chave na constituição daquela. Essas análises sublinham o crescimento acelerado no número das organizações civis sem fins lucrativos ao redor do mundo a partir do pós Segunda Guerra Mundial. Segundo Silva (2011), a partir dos anos 1990, quando a expressão “sociedade civil global” começa a aparecer com mais força, a crescente presença de OSCs nas Conferências da ONU levou vários pesquisadores a afirmarem que estava sendo constituído um “espaço público transnacional” e que as OSCs constituiriam os “elos de uma cidadania planetária” (SILVA, 2003, p. 3).

Os dados disponíveis, como aqueles organizados pelo *Index on Civil Society* patrocinado pela Aliança Global para a Participação Cidadã (CIVICUS) confirmam a impressão generalizada de que durante o século XX houve um expressivo aumento no número e na diversidade de organizações da sociedade civil que operam num nível planetário. Por exemplo, dados de inícios dos anos 2000 já mostravam a ocorrência de aproximadamente

¹⁰⁵ Isso não equivale a negar o valor e importância das múltiplas iniciativas civis independentes que animam a internet, desde blogs até redes sociais autônomas. Mas dada a estrutura da Internet, crescentemente atrelada aos seus usos comerciais, as grandes OSCs, muitas vezes sediadas em países do Norte e que dominam a língua inglesa, tem mais oportunidades de se aproveitar dessas tecnologias, inclusive em termos de captação de recursos e sustentabilidade financeira, sem falar de maior alcance na projeção política.

cinco mil congressos mundiais ao ano e a existência de aproximadamente cinquenta mil organizações não governamentais atuantes em nível internacional, das quais uma grande parte teria começado a atuar nessa escala a partir de meados dos anos 1970.

Aproximadamente um terço dessas organizações teriam suas sedes na União Europeia, porém sua existência é verificável nas diversas regiões do globo. Elas empregam um contingente significativo de pessoas, seja como voluntários, seja como funcionários pagos, e são um dos principais canais pelos quais fluem os recursos da ajuda oficial dos países do Norte para os países do Sul (KEANE, 2001). Para autores como Keck & Sikkink (1998), esse crescimento acelerou-se a partir da década de 1960 como legado do intenso processo de mobilizações daquele período, em particular nos países do Norte (KECK & SIKKINK, 1998). Para esses autores:¹⁰⁶

Redes de advocacia não são novas. Podemos ver exemplos desde a campanha contra a escravidão no século XIX. Mas sua quantidade, tamanho e profissionalismo, e a velocidade, densidade e complexidade dos vínculos internacionais entre elas cresceram dramaticamente nos últimos trinta anos (KECK & SIKKINK, 1998, p. 10, tradução nossa).¹⁰⁷

Em certo sentido, podemos dizer que o que hoje chamamos de organizações da sociedade civil não é um fenômeno novo. O termo ‘organização não governamental’ (ONG) começou ser usado no tempo da Liga das Nações estabelecida após a Primeira Guerra Mundial, mas vigorou claramente após a Segunda Guerra Mundial, com a fundação da ONU. Para alguns, as primeiras ONGs internacionais foram as sociedades antiescravagistas, como a *British and Foreign Anti-Slavery Society*, fundada em 1839¹⁰⁸ (embora seja preciso lembrar que o movimento contra a escravatura existia desde várias décadas atrás) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, estabelecido em 1864. Por volta de 1874, existiam 32 ONGs internacionais registradas, número que deu um salto significativo meio século depois, já que em 1914 o número frisava as 1.083 entidades. Com a finalização da Segunda Guerra Mundial

¹⁰⁶ Keck e Sikkink utilizam o conceito de *advocacy networks* em vez de *sociedade civil global*, contudo, eles estão se referindo à mesma ordem de fenômenos e, salvo sutilezas conceituais, ao longo de seu trabalho estão falando do mesmo tipo de atores engajados em ações de pressão, construção de alianças, etc., que são compreendidos pelo segundo conceito. Para nossos efeitos, portanto, ambos os conceitos são tratados como equivalentes.

¹⁰⁷ O texto em língua estrangeira é: “Advocacy networks are not new. We can find examples as far back as the nineteenth-century campaign for the abolition of slavery. But their number, size, and professionalism, and the speed, density, and complexity of international linkages among them has grown dramatically in the last three decades.”

¹⁰⁸ A entidade, com o nome de *Anti-slavery International*, existe até hoje. Ver: <http://www.antislavery.org/english/>.

esse número continuou a crescer, porém a expansão acelerada que conhecemos na atualidade começou na década de 1990, sendo que um quarto das ONGs internacionais existentes no início do século XXI (aproximadamente 13 mil) tinham sido estabelecidas durante essa década (ANHEIER, GLASIUS & KALDOR, 2001).

Esses dados dizem respeito apenas às OSCs chamadas de “internacionais” e não necessariamente ao universo das OSCs que têm algum grau de atuação internacional. De acordo com os critérios das Nações Unidas, as OSCs que operam pelo menos em três países são consideradas OCSs internacionais. A *Union of International Associations* acrescenta um critério suplementar, relativo à filiação e aos recursos financeiros, que deverão ser originados em, pelo menos, três países.

Durante a década de 1990, essas organizações internacionais passaram a ter maior interconexão entre elas e com instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial (BM),¹⁰⁹ de forma que não apenas vemos o seu crescimento numérico, mas também uma maior densidade nas redes que vinculam essas OSCs. Contudo, é importante não superdimensionar o papel dessas organizações nem desconsiderar que sua influência maior também está relacionada com o fato de estarem sediadas no hemisfério norte, não raro nos mesmos países onde as grandes instituições internacionais têm seus escritórios centrais, o que lhes confere maior visibilidade e poder de influenciar os debates e as decisões.

Ora, é importante reforçar que da mesma forma que a sociedade civil não se resume às OSCs, também a sociedade civil global é um conceito muito mais abrangente do que OSCs internacionais. Feita essa ressalva, podemos valorar o importante papel destas organizações no marco da governança global, a partir de aspectos ou variáveis como o seu engajamento cívico, o seu nível de organização e o tipo de valores que normalmente promovem (como solidariedade, preservação do meio ambiente, prevenção, defesa de direitos humanos, dentre outros). Por outra parte, ainda que relativamente novos no discurso da ONU e das agências de desenvolvimento multilateral, os princípios de participação da sociedade civil e da boa governança (transparência, prestação de contas, etc.) foram sendo incorporados (e apropriados) nos processos de decisão destas instituições internacionais e intergovernamentais, tendo vindo a ser atribuídas à sociedade civil responsabilidades em

¹⁰⁹ Dados apresentados por Chandhoke (2002) revelam que, em 1948, existiam 41 ONGs com *status* consultivo no Conselho Social e Econômico das Nações Unidas, número esse que chegou a 500 em 1968 e ultrapassou o milhar em 1992, no marco da Cúpula Rio 92.

várias divisões das estruturas do BM, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo.

Do lado da sociedade civil global, nas décadas de 1990 e anos 2000, muitas OSCs internacionais como ActionAid, Oxfam, Greenpeace, WWF, Anistia Internacional, Médicos sem Fronteiras, Jornalistas sem Fronteiras, entre outras, direcionaram sua atuação de *advocacy* e campanha para participar e influenciar as instâncias de governança global, como as Convenções de Direitos Humanos, as Conferências das Nações Unidas, os Acordos Multilaterais de Meio Ambiente e Desarmamento, com a intenção e a crença que ao transformar e fortalecer as instituições que formam a governança global, estariam diretamente influenciando e incidindo nas políticas públicas nacionais. Foi também neste período que surgiram organizações e redes de *advocacy* internacional cujo único objetivo era monitorar e influenciar as organizações multilaterais ou intergovernamentais, tais como Bank Information Center, Eurodad, Third World Network, Global Compact, entre outras organizações da sociedade civil global ou OSCs internacionais.

Ao mesmo tempo que estas organizações de *advocacy* se fortaleciam a partir de uma visão mais ou menos instrumental, a cooperação e o envolvimento da sociedade civil passaram a também a ser encarados como forma de legitimação de programas de reforma económica, conferindo, nas palavras de Anheier, Glasius & Kaldor: “uma explicação mais cética para a difusão da 'sociedade civil' no mundo em desenvolvimento: desde que doadores adotaram o dogma de que fortalecer a sociedade civil é bom para o desenvolvimento, usar a linguagem da sociedade civil é bom para pedidos de financiamento” (2001, p. 15, tradução nossa).¹¹⁰

Neste sentido, de forma preocupante, uma parte da sociedade civil global transformou-se “de uma formulação ideológica em um slogan de política internacional sem passar pela forja da clarificação teórica ou o pelo crivo do debate público” (WATERMAN, 1996, p. 170, tradução nossa).¹¹¹ É indiscutível que as organizações da sociedade civil têm contribuído para a expansão da agenda política global, insistindo na defesa e promoção de direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento, contudo, como adverte Chandhoke (2002):

¹¹⁰ O texto em língua estrangeira é: “A rather more cynical explanation for the spread of ‘civil society’ in the developing world: since donors have adopted the dogma that strengthening civil society is good for development, using the language of civil society is good for funding applications.”

¹¹¹ O texto em língua estrangeira é: “From an ideological formulation to an international policy slogan without passing through the forge of theoretical clarification or the sieve of public debate.”

Devemos tratar com alguma precaução as suposições de que (a) a sociedade civil global é independente de outras instituições da política internacional, que (b) pode nos fornecer uma alternativa a essas instituições, ou (c) que pode até nos dar uma crítica profunda e estrutural da ordem mundial. A sociedade civil global pode refletir as constelações de poder de instituições existentes (...) em vez de começar com a suposição de que sociedade civil global constitui uma terceira esfera alternativa, talvez devamos explorar o contexto da emergência da esfera em si para compreender do que exatamente se trata (CHANDHOKE, 2002, p. 37, tradução nossa).¹¹²

Em outras palavras, é preciso reconhecer o importante papel das OSCs internacionais nas estruturas da governança global como sendo potenciais vetores para a democratização, a rendição de contas e a participação cidadã na tomada de decisões sobre tópicos de evidente interesse público (que conformam uma esfera e uma agenda públicas crescentemente globais), porém não é adequado considerar essas OSCs também como inteiramente distintas e separadas do conjunto de interesses e concepções que moldam a globalização. O limite entre Estado, instituições de governança global e sociedade civil global nem sempre é claro e nem sempre os valores que definem os limites do político para uns e para outros são equivalentes e harmoniosos. A sociedade civil global também pode funcionar como um mecanismo de captura do poder de decisão da sociedade se elas não são capazes de construir mecanismos para fora das instituições globais e se não têm uma relação estruturante na disputa de valores e políticas a nível nacional. Neste sentido, suas estruturas internas, seus processos de decisão internos, sua atuação a nível nacional e suas relações com outras organizações da sociedade nos países que atuam são fundamentais para orientar sua atuação a nível internacional.

Muitas destas OSCs internacionais são, entretanto, extremamente burocratizadas, e seus ritmos de discussão e tomada de decisão interna não necessariamente condizem com as necessidades reais das pessoas, regiões e países onde atuam. A dissociação entre sociedade civil global e as organizações da sociedade civil nacional ou local ao redor do mundo pode aumentar, e não diminuir, a vulnerabilidade destas últimas. Neste sentido, é fundamental estudarmos as estruturas internas e a forma de atuação destas organizações.

As OSCs internacionais como um dos segmentos mais visíveis e poderosos da sociedade civil global trazem de volta à cena a questão do poder, especificamente na pergunta sobre se elas podem dar conta por si mesmas dos desafios de transformar algumas das desigualdades mais obstinadas e duradouras na ordem mundial contemporânea, considerando

¹¹² O texto em língua estrangeira é: “We should treat with a fair amount of caution the assumptions that (a) global civil society is autonomous of other institutions of international politics, that (b) it can provide us with an alternative to these institutions, or (c) that it can even give us a deep-rooted and structural critique of the world order. Global civil society may well reflect the power constellations of existing institutions (...) rather than begin with the presupposition that global civil society constitutes a third, alternative sphere, we should perhaps explore the context of the emergence of the sphere itself in order to understand what precisely it is about.”

as formas visíveis e invisíveis e a multiplicidade de expressões e locais que esse poder reveste. Claramente, há limites associados à racionalidade dessas organizações, muitas delas pautadas por causas específicas que muitas vezes são escolhidas e trabalhadas de forma dissociada do contexto político, social e econômico dos países onde atuam.

Priorizando estas causas específicas, desenvolvem perspectivas políticas próprias das políticas nacionais e internacionais. Como a grande maioria destas organizações tem origem nos países desenvolvidos, muitas destas “causas” nascem com uma perspectiva do mundo desenvolvido ou da interpretação ou valoração dos escritórios mais poderosos destas organizações (normalmente nos países desenvolvidos) dos importantes temas que pautam os países em desenvolvimento e que deveriam ser priorizados pela organização internacional (como fome, corrupção e combate à discriminação racial ou de gênero).

As grandes OSCs internacionais formam parte do sistema de governança que criticam, o que impõe limites sobre a extensão e radicalidade que essa crítica pode alcançar e sobre o escopo das mudanças que podem legitimamente (sem perder seu status perante as instituições estabelecidas) promover, até porque algumas delas dependem altamente de recursos oriundos daquelas instituições, não necessariamente recursos financeiros, mas sim aqueles da ordem do simbólico, como o acesso às negociações e o direito à representação de determinadas vozes, populações e interesses em jogo. As grandes OSCs internacionais, evocando Gramsci, podem ser também mantenedoras da hegemonia e atuar para sua preservação no longo prazo, introduzindo mudanças pontuais no curto prazo.

Os riscos devem ser considerados analiticamente, mas isto não nega o evidente poder que as organizações da sociedade civil global colocam em movimento, seja participando no âmbito das instituições de governança global ou a elas se opondo desde fora. A questão chave seja talvez olhar para dentro destas organizações não apenas do ponto de vista de sua participação em determinadas instituições, mas, de fato, a partir de suas estruturas de decisão e de sua capacidade de mobilizar energias e capacidades políticas que vão desde a sociedade e atingem os órgãos de poder, em diversos níveis e escalas em que atuam, isto é, local, nacional e internacional.

Neste sentido, a ideia de sociedade civil global continua sendo promissória, na medida em que ela aponta para a problemática de estabelecer ou transformar a ordem política em diferentes níveis articulados (por exemplo, do local ao global), ao mesmo tempo em que nos encoraja para analisar os fatores e disputas pertinentes/necessárias para alcançar a ruptura da ordem para além do processo formal político formal de institucionalização e mobilização.

Assim, o termo sociedade civil global nos abre um novo e potencialmente significativo domínio dentro do qual são rearranjadas as relações de poder, nos permitindo novas lentes para a análise das atuais relações geopolíticas e o papel que novos atores sociais são capazes de assumir nesse contexto.

2.3.1. Problematização da sua abrangência e representatividade

Como discutido acima, a presente literatura sobre sociedade civil global apresenta uma diversidade de ações na esfera internacional, fortemente influenciada pelo papel determinante das grandes OSCs internacionais. Estas grandes OSCs crescentemente profissionalizadas, com estruturas de governança robustas e sofisticadas, com diversos escritórios em países no Norte e no Sul e com secretariado internacional, traziam com sua atuação política princípios e valores ocidentais que eram reproduzidos por muitas das OSCs que atuavam na esfera internacional.¹¹³¹¹⁴

Em estudo mencionado anteriormente, como vimos, Silva (2011) conclui que existe um desnível Norte-Sul com predomínio das OSCs do Norte sobre as do Sul.¹¹⁵ Se considerarmos o âmbito de atuação, o estudo mostra que as OSCs internacionais estão concentradas no Norte (mais de 70%); também do Norte são a maioria das OSCs (cerca de 64%) que realizaram intervenções orais nos eventos internacionais. A concentração geográfica das sedes das OSCs credenciadas em conferências internacionais das Nações Unidas é elevada, favorecendo o Norte, mas um número expressivo localiza-se no Sul (motivo pelo qual alguns estudiosos e ativistas se entusiasmam com a possibilidade de participação dos

¹¹³ Como argumentam Kaldor, Anheier e Glasius (2003, p. 9, tradução nossa): “As ONGs se ‘profissionalizam’; sob pressão de gurus da administração elas adotam cada vez mais estratégias corporativas, além de estarem cada vez mais abertas a parcerias com negócios (...) há cada vez mais ‘pontos de contato’ entre negócios globais e organizações de sociedade civil global, especialmente ONGs como Greenpeace, WWF, Oxfam e World Vision – os nomes de marca global da sociedade civil”.

¹¹⁴ O texto em língua estrangeira é: “NGOs ‘professionalise’; under pressure from management gurus they increasingly adopt corporate strategies, as well as being increasingly open to partnerships with business (...) there are growing ‘points of contact’ between global businesses and global civil society organisations, in particular INGOs like Greenpeace, the World Wildlife Fund, Oxfam, and World Vision—the global brand names of civil society”.

¹¹⁵ Os cinco países com maior percentual de OSCs credenciadas na ONU e na OMC são EUA, França, Índia, Inglaterra e Suíça. Destes, apenas a Índia não está entre os cinco países que concentram a maioria das OSCs internacionais existentes. Relativamente à participação nas conferências da OMC, mais de 70% das OSCs credenciadas são do Norte; se apenas considerarmos as OSCs internacionais, a porcentagem ultrapassa os 90%.

cidadãos do mundo no processo de discussão e decisão sobre temas globais ou internacionais): além dos países do eixo norte-americano e europeu, a concentração da sede das OSCs credenciadas inclui os países anfitriões das conferências (como Brasil, Egito, Turquia) e alguns outros (como Índia e Filipinas). Ainda que o predomínio numérico de OSCs do Norte sobre as do Sul nas conferências das Nações Unidas nem sempre se tenha verificado,¹¹⁶ o predomínio político é claramente das OSCs do Norte (SILVA, 2011). Neste sentido, a autora argumenta:

Faltaria ao conceito de sociedade civil global um ‘ancoramento’ na realidade, pois, as ONGs – seus atores mais numerosos – estão [...] concentradas em alguns países. Mais grave é que, embora do ponto de vista estritamente quantitativo (numérico) seja possível contestar esse argumento (no caso da ONU), quanto maior a ‘qualidade’ e ‘continuidade’ na participação, maior o grau de concentração geográfica (SILVA, 2011, p. 210).

Por esses motivos, a autora argumenta que a participação de OSCs nas conferências analisadas não foi global, na medida em que não envolveu organizações de todos os países e a distribuição geográfica das organizações foi desequilibrada, com forte concentração em alguns países (SILVA, 2011). Também Pouligny (2000) se propõe a analisar os “*myths of transnationalism*” (POULIGNY, 2000, p. 5), sendo bastante crítica ao conceito de “globalidade” ou “transnacionalidade” das OSCs ditas internacionais, considerando que muito poucas poderão ser consideradas transnacionais na sua essência.¹¹⁷

Como salienta a autora, a produção de documentos de posição política, a distribuição dos mesmos antes das reuniões, o envio de comitivas para as reuniões, com número de delegados suficiente para participar nas diferentes negociações simultâneas, o acesso à comunicação social, o *follow up* das atividades, são atividades extremamente custosas, as quais a maioria das organizações não tem como suportar, pelo que:

A cooperação frequentemente propagada entre atores não-governamentais do Sul e do Norte não é realmente realizada a nível mundial. ONGs do Norte são quase exclusivamente as que participam no processo de tomada de decisão e,

¹¹⁶ O fato de algumas das Conferências mais importantes terem acontecido em países do Sul, como a Rio 92, faz com que o número total de OSCs desses países credenciados aumentasse, porém, isso não significa que sua expressiva participação se traduzisse em maior controle ou influência sobre os processos. É importante levar isso em conta para não confundir a mera participação nominal com a qualidade em si da participação.

¹¹⁷ Ainda segundo Tarrow (1998), a Greenpeace e a Anistia Internacional estão entre as raras organizações transnacionais, na medida em que estão enraizadas em redes sociais domésticas e conectadas entre si através de laços informais e organizacionais, através de um entendimento comum do mundo.

consequentemente, nas atividades organizadas a nível transnacional (POULIGNY, 2000, p. 15, tradução nossa).¹¹⁸

Esse ceticismo é reforçado pelo interesse explícito de vários dos Estados hegemônicos, como aqueles que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em promover e facilitar a presença das grandes organizações não governamentais nos principais painéis de discussão global. Assim, criar-se-ia a ilusão de que a sociedade como um todo, magicamente representada por um punhado de grandes entidades civis, estaria sendo partícipe do processo decisório e isto no fundo apenas esconderia as gritantes disparidades de riqueza, condições de vida e poder entre os países do Norte e do Sul. Num mundo onde a riqueza é cada vez mais concentrada e essa concentração tem um evidente viés geográfico em favor do Norte,¹¹⁹ a ideia de uma sociedade civil global não passaria de uma categoria mistificadora da verdadeira realidade na distribuição da riqueza e do poder. Neste sentido, como sublinham Keck e Sikkink (1998):

O poder é exercitado em redes, e o poder frequentemente segue recursos, que existem principalmente nos modos de rede do norte. Atores mais fortes nas redes frequentemente sufocam os mais fracos (KECK & SIKKINK, 1998, p. 207, tradução nossa)¹²⁰.

Tal como em “comunidades epistêmicas”, Pouligny (2000) alerta que se corre o risco de que estas redes de especialistas e consultores contratados reflitam mais estratégias individuais do que dinâmicas coletivas transnacionais de negociação interna dentro destas organizações, na medida em que sustentam oportunidades de carreiras pessoais e facilitam a circulação de indivíduos desde organizações não governamentais e governamentais para organizações intergovernamentais (veja-se os casos conhecidos de ativistas brasileiros que transitaram para cargos governamentais e para instituições intergovernamentais).

De fato, na Cimeira da Terra, em 1992, por exemplo, as organizações de *lobby* mais efetivas foram as organizações internacionais com sede no Norte, que atuaram diretamente

¹¹⁸ O texto em língua estrangeira é: “The often propagated co-operation between Northern and Southern non-governmental actors, is not actually realised at the network level. NGOs from the North are the almost exclusive participants in the decision-making process and consequently in the activities organized at a transnational level.”

¹¹⁹ O relatório publicado pela OXFAM internacional em janeiro de 2016 com o título “An economy for the 1%” fornece dados relevantes sobre os altíssimos graus de desigualdade econômica no mundo contemporâneo. Ver: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf>.

¹²⁰ O texto em língua estrangeira é: “Power is exercised within networks, and power often follows from resources, of which a preponderance exists within northern network modes. Stronger actors in the network often drown out weaker ones.”

junto com os delegados na Conferência dos Partidos, enquanto as organizações do Sul, representado frequentemente por grupos latino-americanos, encabeçavam o trabalho em rede das OSCs que atuaram na Cúpula do Povo na Marina da Glória. Como explicitava um jornal da época: “os africanos estavam vendo, os asiáticos ouvindo, os latinoamericanos falando, enquanto os norte-americanos e europeus faziam negócios” (CLARK *et al* apud POULIGNY, 2000, p. 15, tradução nossa).¹²¹

Por outra parte, é preciso sublinhar que, apesar da grande relevância dos estudos acima citados, ainda pouco foi estudado sobre o processo de tomada de decisão dentro destas organizações, em particular em relação às grandes ONGs internacionais e como as recentes mudanças nestas organizações, de descentralizar sua atuação e ampliar sua atuação nos países do Sul, mudaram ou não a concentração de poder interna nos países do Norte. Este tema é central para este trabalho de pesquisa e, portanto, será recuperado em capítulos posteriores com maior ênfase.

Apesar das variações entre estas organizações, a governança das grandes OSCs internacionais normalmente inclui uma Assembleia Global, um Encontro Anual dos Membros Internacionais com os órgãos altos de decisão e um Conselho Internacional eleito pela Assembleia para supervisionar os trabalhos dos executivos destas organizações. Normalmente, cada escritório nacional tem sua própria Assembleia e seu próprio Conselho e os representantes destes constituem a Assembleia Global. Os *Board Chairs* e Diretores Executivos das OSCs internacionais são cargos com muito poder, pois são responsáveis por assegurar o balanço de poder entre os diversos escritórios, sejam eles do Sul ou do Norte, assim como assegurar que a pauta global seja priorizada e ao mesmo tempo contemporizada pelas demandas e prioridades dos escritórios nacionais e as realidades políticas, econômica e social de cada um deles. A legitimidade e credibilidade dos órgãos de governança global destas organizações são fundamentais para a manutenção da estrutura e funcionamento global da organização assim como de sua cultura organizacional e o foco de sua missão. Estes órgãos são também responsáveis por tomar as decisões relacionadas a estratégias, abrangência geográfica e modelo de sustentabilidade, entre outras atribuições. Neste sentido, a participação ou não e a qualidade desta participação dos escritórios nacionais e dos representantes do Sul global nestas instâncias são um importante elemento para analisarmos a relação de poder Norte e Sul dentro destas organizações. Este item será elaborado com maior detalhe no Capítulo III, quando nos debruçaremos nos estudos de caso.

¹²¹ O texto em língua estrangeira é: “The Africans were watching, the Asians listening, the Latin Americans talking while the North Americans and Europeans were doing business.”

As OSCs internacionais são, no entanto, apenas uma das componentes da sociedade civil global, formada igualmente por indivíduos, ativistas políticos organizados em redes, grupos de base, coligações e redes e movimentos antiglobalização¹²², que desempenham um papel importante no debate público mundial. Esta “outra” sociedade civil global, que tem uma liderança do Sul mais expressiva, tem apresentado soluções inovadoras e diversificadas de formas de mobilização social transnacional, como é o interessante caso do Fórum Social Mundial, consistindo em novas oportunidades políticas e de organização da sociedade civil global, discutindo propostas e estratégias, mas sem com isso querer alcançar declarações finais unificadas. As discussões são, portanto, um fim em si mesmo e não um mero meio, concretizando-se em “debate genuíno e pensamento alternativo” (KALDOR, ANHEIER & GLASIUS, 2003, p. 30, tradução nossa).¹²³

Não obstante as dificuldades inerentes a processos experimentais de formas democráticas, a realização do Fórum Social Mundial conduziu à intensificação do crescimento de redes plurais de atores internacionais. Como argumenta Wainwright (2006):

O FSM ilustra o potencial democrático – não inteiramente atingido – de uma rede de conexões horizontal ligando sociedade civil através das fronteiras. Facilita um processo multi-direcionado em que sociedade civil progressista mapeia e resiste estruturas de poder autoritárias que não prestam contas (WAINWRIGHT, 2006, p. 117, tradução nossa).¹²⁴

Enquanto a sociedade civil global ou transnacional é, em si mesma, um cenário contestado e conflituoso, grupos dentro deste cenário foram conquistando espaço na política da governança global, seja a partir da participação em cimeiras, seja através de manifestações de massas (como os protestos massivos em Seattle, em 1999, que atingiram uma escala de mobilização e de intensidade de protesto até então inéditas), seja, como vimos, através da mobilização e organização de Fóruns Sociais Mundiais, os quais têm contribuído

¹²² É frequentemente sugerido que o movimento antiglobalização, por exemplo, é composto quase exclusivamente por grupos da classe média do Norte, cujos princípios e prioridades não necessariamente coincidem com os do Sul. Kaldor (2003a) argumenta que temos assistido a uma viragem neste processo, indicando que as cimeiras têm vindo a ter lugar, crescentemente, em países do Sul. Segundo a *Global Civil Society Yearbook* (2002), cerca de 28% das cimeiras paralelas ocorreu na América Latina; destaca-se a realização do Fórum Social Mundial no Brasil e posteriormente na África.

¹²³ O texto em língua estrangeira é: “genuine debate and alternative thinking.”

¹²⁴ O texto em língua estrangeira é: “The WSF illustrates the democratic potential –not yet fully realised– of a horizontal net of connections interlinking civil society across borders. It facilitates a multi-driven process whereby progressive civil society simultaneously maps and resists unaccountable, authoritarian power structures.”

decisivamente para o fortalecimento do poder transformador da sociedade civil (WAINWRIGHT, 2006, p. 109).

A sociedade civil global deverá ser analisada como parte de um novo sistema de governança global, dependente de atividades locais globalmente dependentes (LIPSCHUTZ, 1996). A governança global aqui referida deverá ser analisada nos seus múltiplos níveis e arenas (HURRELL, 1999) e a partir dos princípios centrais preconizados: transparência, participação, monitoramento e prestação de contas, autonomia e processos de decisão. Sobre este tema nos deteremos doravante.

2.3.2. Cultura organizacional, exercício de poder, tomada de decisão e responsabilização

Frequentemente, os processos de liderança e governança globais revelam-se insuficientemente democráticos ou transparentes, sendo que a definição e caracterização dos temas das agendas políticas, a contratação de especialistas para preparar os documentos de posição a serem apresentados em fóruns internacionais e a busca de financiamentos para participar em eventos internacionais, acabam por recair frequentemente nos mesmos, nos que estão mais conectados e nos seus próprios códigos. O processo como um todo parece, assim, controlado em larga medida por um pequeno grupo de OCSs internacionais que dominam a linguagem e rituais das negociações internacionais (como Anistia Internacional, ActionAid, Human Rights Watch, WWF, Greenpeace etc.).

As formas de gestão interna e governança (democracia e representatividade) não são, evidentemente, irrelevantes para o seu trabalho na arena pública global, pelo que os conflitos eventuais entre processos de responsabilização internos e externos e imperativos políticos e de gestão são extremamente relevantes: “em geral, ONGs de raiz tendem a ser mais baseadas em participação popular do que as ONGs mais burocráticas e sofisticadas” (OBIYAN, 2005, p. 312, tradução nossa).¹²⁵ As grandes OCSs internacionais são bastante centralizadas e até hierárquicas, e as suas campanhas (objetivos, estratégias, etc.) são normalmente decididas de forma centralizada, estruturadas dentro de procedimentos decisórios hierárquicos bem

¹²⁵ O texto em língua estrangeira é: “In general, grassroots NGOs tend to be more rooted in popular participation than the more bureaucratized and sophisticated NGOs.”

definidos e respeitando uma governança organizacional global definida pelas próprias organizações.¹²⁶

Evidenciamos, ainda, diferenças paradigmáticas de interesses e representações dos beneficiários de programas, muitas vezes objeto e não atores das campanhas internacionais. A comparação do discurso e estratégias de algumas organizações que conduziram a campanhas internacionais de proteção das florestas, por exemplo, baseadas na ideologia do bem comum, nem sempre parecem coincidir com as demandas de algumas associações comunitárias ou camponesas que organizam a sua sobrevivência e buscam o reconhecimento dos seus direitos relativos à posse de terra e território. As consequências destas situações podem ser perversas, já que as normas internacionais podem até estar em concorrência com os interesses dos supostos beneficiários (é o caso da proteção da natureza *versus* direitos de populações indígenas, assistindo-se até à realocação de comunidades).

Nos países do Sul, a estrutura de organização é, como salientamos, muito influenciada pelas fontes de financiamento, pelas condições postas pelos doadores (quase sempre estrangeiros) quanto à orientação, à gestão e à responsabilização das suas atividades. Tende, assim, a gerar-se um conflito que Santos (2006, p. 334) apelida de estrutural, entre a responsabilização ascendente (prestação de contas aos doadores, que funciona como fator condicionante das prioridades e orientação da atuação das organizações dependentes)¹²⁷ e responsabilização descendente (consideração de aspirações, prioridades e orientações dos membros das organizações ou populações).¹²⁸

Estas duas responsabilizações entram frequentemente em conflito, pelo que as organizações veem-se obrigadas a buscar compromissos possíveis. “Em casos extremos, a sujeição aos doadores aliena a organização do seu público ou da sua base, e vice-versa, uma prioridade total dada a estes últimos pode envolver a alienação do doador” (SANTOS, 2006, p. 334). De uma forma ou de outra, os conflitos de responsabilização tendem, portanto, a condicionar e tensionar a democracia e as estruturas de tomada de decisão internas, a participação e a transparência das organizações, com implicações diretas na sua legitimação.

¹²⁶ Ainda que a hierarquização seja frequente no mundo da sociedade civil em geral, subsistem algumas exceções, como é o caso do movimento *La Via Campesina*, que tem alcançado uma convergência entre agricultores e camponeses de todo o mundo.

¹²⁷ Nos países do Norte, a responsabilização ascendente revela-se perante o Estado, entidades religiosas, elites locais que se apropriam formal ou informalmente das organizações (SANTOS, 2006), ficando em cheque a autonomia externa das organizações.

¹²⁸ Nos países do Sul, assiste-se, ainda, a outra faceta da responsabilização descendente, decorrente da sobreposição de organizações às redes informais de solidariedade e de ajuda mútua que caracterizam ancestralmente as sociedades rurais (SANTOS, 2006).

Como nota Chambers (2002, p. 99, tradução nossa), “se não tivéssemos fortes garantias de nossa autonomia individual na esfera privada, nossos resultados democráticos seriam suspeitos”.¹²⁹ Nesta mesma linha de raciocínio, Santos (2006, p. 335) alerta: “se as exigências de democracia interna, participação e transparência não forem levadas muito a sério, o terceiro setor pode facilmente transformar-se numa forma de despotismo descentralizado”, com a transformação dos membros ou associados em *clientes* ou *consumidores*.

Como já mencionamos, a sociedade civil é, em teoria, independente do Estado e das empresas transnacionais, não é eleita e tem um caráter voluntário. Segundo Chambers (2002), a autonomia da sociedade civil só será conquistada quando as suas atividades forem governadas por normas desenhadas e reformuladas através de processos efetivos de comunicação. Se no século XIX e início do século XX a democratização significava a universalização do voto, hoje a democratização foca-se em expandir a esfera pública, de forma a dar a todos a possibilidade de se expressarem: “vozes, e não votos, são o caminho para o empoderamento” (CHAMBERS, 2002, p. 99, tradução nossa).¹³⁰ Este direito à palavra, direito à voz, é exercido por organizações nacionais ou internacionais, que reclamam representar os interesses das populações marginalizadas e comunidades locais. Contudo:

Uma das críticas que costuma ser feita às ONGs internacionais baseadas no norte é que, enquanto alegam falar em nome das vítimas, frequentemente sufocam as vozes das próprias vítimas. A vantagem de redes é que elas proporcionam uma forma organizacional que permite que ONGs e organizações de raiz fora de zonas de guerra se liguem a grupos locais dentro de zonas de guerra (KALDOR, 2001, p. 114, tradução nossa).¹³¹

Esta interconexão profunda entre os diferentes níveis de atuação é imprescindível e conseqüentemente as estruturas internas de tomada de decisão destas organizações internacionais são fundamentais para assegurar maior ou menor interconexão do nível local, nacional e internacional. Esta interconexão é vital na medida em que a autoridade moral e a legitimidade das organizações da sociedade civil internacionais derivam, precisamente, do fato de representarem o interesse público (em contraposição ao poder oficial estatal e ao interesse privado da economia) e o interesse comum (em contraposição aos interesses

¹²⁹ O texto em língua estrangeira é: “If we did not have strong guarantees of individual autonomy in the private sphere, our democratic outcomes would be suspect.”

¹³⁰ O texto em língua estrangeira é: “voice, rather than votes, is the vehicle of empowerment.”

¹³¹ O texto em língua estrangeira é: “One of the criticisms that is often made about Northern-based international NGOs is that, while claiming to speak on behalf of the victims, they often drown out the victims’ voices. The advantage of networks is that they provide an organizational form that allows NGOs and grass-roots organizations outside war zones to link up with local groups within the war zones.”

nacionais). Neste processo de representatividade, tomam particular destaque os processos de monitoramento e mecanismos de responsabilização (prestação de contas ou, como é frequentemente denominado pelas agências internacionais de desenvolvimento e fomento, mecanismos de *accountability*).

Embora alguns dos integrantes de movimentos sociais possam ter os seus próprios mecanismos de responsabilização, o principal mecanismo processual de *accountability* é a sua capacidade de efetivamente mobilizar os atores da sociedade civil, a sua missão central. No que respeita estas organizações, “há uma clara correspondência entre *accountability* moral e processual” (KALDOR, 2003a, p. 22, tradução nossa),¹³² pelo que a sua atuação dependerá dos grupos que representam, das coalizões a que pertencem, e dos diálogos e negociações em que participam.

Já a prestação de contas das OSCs é mais problemática: ao contrário de governos e empresas (que têm responsabilidade direta face aos seus eleitores e clientes, respetivamente), os doadores muitas vezes não são os mesmos que os beneficiários e é comum o chamado beneficiário ser algo difuso, pois a missão da organização é focada em bens comuns (paz, proteção do meio ambiente, justiça social etc.). Neste sentido, como estas organizações não tem uma relação direta como os seus principais agentes, como a maioria dos mecanismos de representação, o controle democrático destas organizações ou sua “representação” se torna bastante problemática. Na década de 1990, muitas OSCs passaram a fornecer serviços, financiadas por doadores do Norte induzindo a que se passasse a argumentar que as OSCs não necessariamente serviriam objetivos de desenvolvimento, já que serviriam de organizações paraestatais ou subcontratados de governos como anteriormente abordado. De fato, na medida em que as OSCs podem ignorar mecanismos estatais formais de prestação de contas e, ao mesmo tempo, substituir o Estado nas suas funções, este cenário pode mesmo contribuir para reduzir em vez de aumentar o poder dos cidadãos. A crescente dependência de doadores (privados ou governamentais), por quem em muitos casos são “subcontratadas”, pode distorcer as prioridades ou missão das OSCs e inclusive deslocar e substituir o papel de grupos da comunidade local ou organizações sociais e destruir as economias e estratégias locais ao exportar cegamente valores ocidentais.

¹³² O texto em língua estrangeira é: “there is a clear correspondence between procedural and moral accountability.”

Juntamente com grupos nacionalistas e religiosos¹³³ (que tendem a ser organizados verticalmente, com líderes carismáticos e espirituais), as OSCs internacionais são, segundo Kaldor (2003a, p. 23, tradução nossa), “as menos *accountable* aos mais pobres. As ONGs visam a ajudar os mais pobres mas seus métodos são mais determinados por doadores do que pelas pessoas pobres em si; não podem representar a 'voz' dos pobres”.¹³⁴ Neste sentido, as OSCs internacionais revelam uma frequente contradição entre *accountability* moral e processual.

É evidente a necessidade de aumentar a responsabilização dos atores da sociedade civil global, muito particularmente das OSCs internacionais, relativamente às pessoas e comunidades que representam. Para tal, deverão ser implementados mecanismos inovadores de *accountability* das atividades das OSCs (propostas de autorregulação, auditoria social, orçamento participativo, etc.), reduzindo o fosso entre doadores e beneficiários ou entre a missão e a atuação, através, por exemplo, do envolvimento de beneficiários na avaliação de desempenho e da recolha e análise de opiniões subjetivas dos diferentes atores (doadores, funcionários, beneficiários, avaliadores externos). Esta superposição de interesses supostamente públicos (nacionais e internacionais) e interesses globais e comuns, assim como a legitimidade, representatividade e *accountability* às populações locais, associados e doadores nacionais, fazem das OSCs internacionais campos permanentes de tensões e negociação. Novamente, este é um aspecto que iremos explorar nos estudos de caso, especificamente no Capítulo 3.

2.4. Conclusões

No presente capítulo, abordamos o conceito de sociedade civil a partir do contexto de seu surgimento e procurando mostrar as diversas dimensões articuladas no que parece ser um conceito relativamente simples do pensamento político. Mostramos, na análise, que, pelo contrário, o conceito de sociedade civil é altamente complexo, fluído e maleável, tanto pela

¹³³ Os imperativos de financiamento podem conduzir a ações de tráfico de drogas, etc., em não conformidade com os seus princípios e valores.

¹³⁴ O texto em língua estrangeira é: “the least accountable to the poorest people. The NGOs aim to help the poorest people but their methods are more determined by donors than poor people themselves; they cannot represent the ‘voice’ of the poor.”

heterogeneidade de atores que o mesmo englobaria, quanto pelas tendências analíticas (paradigmas) que embasam sua utilização nos diferentes marcos teóricos e históricos e pelo fato dele ter acompanhado toda a trajetória do surgimento, consolidação e crise da sociedade burguesa desde o século XVIII até nossos dias, perpassando épocas, regimes e contextos e ressurgindo no último quartel do século XX a partir de mudanças geopolíticas de alcance mundial que redefiniram os marcos da análise característicos desde, pelo menos, a Primeira Guerra Mundial. A partir das diversas questões que fomos levantando ao longo do capítulo e a maneira de síntese, gostaríamos de enfatizar os seguintes pontos:

- Não existe uma definição fechada do que a sociedade civil, de fato, é. O estado da arte dos debates teóricos nos mostra a complexidade e fluidez que o conceito foi ganhando desde sua utilização nos primórdios do pensamento político ocidental até hoje. Entanto que o pensamento liberal insiste na separação de esferas funcionalmente diferentes e no estabelecimento de distinções que garantiriam a emergência da burguesia perante os poderes constituídos no Estado, autores como Hegel, Marx e Gramsci, durante o século XIX e Habermas durante o século XX, introduziram mudanças semânticas e analíticas que cancelaram sua validade ou a potencializaram para níveis abrangentes como, por exemplo, no caso de Gramsci, no debate sobre a construção de hegemonia e seus aparatos.
- Portanto, afirmar, como quer o senso comum, que a sociedade civil seria algo distinto do Estado e a encarnação de valores relacionados com o bem comum, parece-nos de um simplismo exagerado. A sociedade civil não pode ser entendida sem dimensionar a complexidade de seus vínculos diretos ou indiretos com o Estado ou o capital na medida em que se trata, sempre, de uma discussão sobre o poder, sua constituição e as formas, legítimas ou não, de contestá-lo.
- Durante os séculos XVIII e XIX, o conceito de sociedade civil foi central para o pensamento político europeu, em especial para os pensadores iluministas e liberais. O marxismo elaborou uma crítica radical do mesmo ao considerá-lo um termo alienante e obsoleto, dada a fusão entre a razão burguesa e a razão do Estado que era, para ele, o traço predominante de seu tempo. Mas durante o século XX o conceito de sociedade civil caiu em desuso até que foi recuperado, nas últimas três décadas, no marco das expressivas mudanças geopolíticas e econômicas que foram designadas como “globalização”.

- A partir desse momento, a extensão do conceito de sociedade civil para o de “sociedade civil global” parece ter sido algo natural e quase inevitável, dada a suposta tendência inexorável para a constituição de uma sociedade verdadeiramente global por primeira vez a história humana. Contudo, como salientamos ao longo do texto, essa suposta naturalidade torna-se problemática por vários motivos, especialmente na medida em que surgem evidências das persistentes desigualdades entre as “sociedades civis” do Norte e do Sul, um tema que merece ser levado em consideração apesar dos bons argumentos dos defensores da ideia de uma sociedade civil global ou cosmopolita.
- Enfatizamos a superposições de complexidades e tensões que a chamada sociedade civil global representa, tanto em sua relação com o Estado, como também em relação à sua atuação entre Estados (Norte e Sul). Olhamos também com uma lupa para um subgrupo da sociedade civil global, as OSCs internacionais, e problematizamos alguns de seus dilemas. Finalmente analisamos as tensões emergentes da atuação destas organizações no fortalecimento das instâncias de governança global, que de alguma forma limitam Estados nacionais e que direta ou indiretamente enfraquecem a soberania dos Estados nacionais já que a representatividade na esfera global de tomadas de decisão é dividida com a participação direta das OSCs nestes fóruns.

A emergência de um novo regime de governança global, com participação social efetiva, é facilitada por diversos fatores, dentre os quais o consenso crescente relativo à promoção de direitos humanos, à proteção do meio ambiente, paz e pobreza, ao fortalecimento dos marcos de regulação internacionais e pelo crescimento e interconexão de grupos da sociedade civil global. A influência da sociedade civil global, como vimos, decorre, diretamente, da legitimidade e da autoridade moral conquistadas, como resultado da sua intervenção política e da autonomia que consiga preservar relativamente ao setor privado e público. Sua legitimidade provém também das causas do bem público que defendem e suposta independência política partidária. A autonomia desta organização é particularmente complexa num cenário internacional fortemente encorajador da participação das OSCs (expressamente as OSCs internacionais em diferentes instrumentos internacionais).

Numa era de transição para economias de mercado e democracia política, a sociedade civil é muitas vezes vista como provedora de capital social, de confiança, cooperação e legitimidade, que torna as relações de mercado e a política pluralista possíveis, sendo, assim,

celebrada como os necessários *watch dogs* das sociedades, Estados e economias pós-modernas. Contudo, algumas fraquezas e vulnerabilidades da sociedade civil e em particular das grandes OSCs internacionais, foram apontadas no decorrer deste trabalho, desde a dependência financeira e de doadores de algumas organizações, os processos de tomada de decisão internos, nem sempre transparentes em relação às suas bases, a subordinação às agências de desenvolvimento multilateral, as deficiências institucionais em termos de mecanismos de organização e gestão internas, entre outras.

Ainda que a sociedade civil global tenha sido dominada por OSCs ocidentais e que as empresas transnacionais junto com as suas versões neoliberais de sociedade civil tenham tido uma influência determinante no desenho de regras globais de funcionamento destas organizações, a verdade é que estas OSCs internacionais legitimam também a participação de grupos politicamente marginalizados numa escala global. Nas palavras de Kaldor (2004):

É verdade que doadores ocidentais promovem uma compreensão neoliberal da sociedade civil que é usada para difundir economias de mercado. Entretanto, é um termo que tem potencial emancipatório como uma forma de desenvolver governança global progressiva e, em particular, de minimizar guerra. Precisamente porque o termo é tão amplamente aceito, pode ser usado de forma subversiva, para abrir espaço público para os pobres e excluídos (KALDOR, 2004, p. 192, tradução nossa).¹³⁵

É fundamental que o conceito de sociedade civil global ultrapasse e não se confunda com OSCs internacionais. De fato, o fortalecimento da sociedade civil global nas últimas décadas é impressionante, e para ser sustentável não poderá ficar refém das regras burocráticas ou pré-estabelecidas pelas organizações multilaterais, nem poderá assentar numa visão redutora *one-size-fits-all*, sob pena de não conquistar, finalmente, o espaço devido em outras geografias. Como sublinha Parekh (2004):

Não devemos, portanto, cometer o erro de acreditar que a sociedade civil deve ter a mesma forma ao redor do mundo, ou que uma instituição que é parte da sociedade civil em um país deve também ser parte da sociedade civil em outro. Em vez de universalizar a história e o modelo da sociedade civil ocidental e esperar que todos os outros o sigam, precisamos aceitar diferentes visões e apreciar suas formas diversas. É estranho, até contraditório, ter uma visão monolítica sobre a própria área da vida que deve ser plural (PAREKH, 2004, p. 20-21, tradução nossa).¹³⁶

¹³⁵ O texto em língua estrangeira é: “It is true that Western donors promote a neoliberal understanding of civil society that is used to spread market economies. Nevertheless, it is a term that has an emancipatory potential as a way of developing progressive global governance and, in particular, for minimizing war. Precisely because the term is so widely accepted, it can be utilized in a subversive way, to open up public space for the poor and excluded.”

¹³⁶ O texto em língua estrangeira é: “We should not therefore make the mistake of thinking that civil society must have the same shape and form the world over, or that an institution that forms part of civil society in one

Não deveremos, portanto, homogeneizar a sociedade civil nem a sociedade civil global. Trata-se de uma categoria, como insistimos, heterogênea, fluída e aberta, perpassada por diversos níveis de tensão, que se concretiza em arenas de escolhas nacionais e internacionais, liberdades e causas. Como lembra Wainwright (2006):

A sociedade civil, por mais confusa e experimental, sempre foi uma condição necessária para democracia. Para que a democracia exista, no sentido de movimento na direção de igualdade política e controle popular, precisa existir envolvimento crítico e desafiador vindo das bases de poder populares autônomas em relação ao processo político. Hoje em dia, em um mundo globalizado, tal envolvimento crítico frequentemente busca e obtém empoderamento através de ligações horizontais transfronteiriças (WAINWRIGHT, 2006, p. 116, tradução nossa).¹³⁷

O poder da base popular local, nacional e global é, sem dúvida, o fator central que determinará a sustentabilidade da presença da sociedade civil como interlocutor na agenda política mundial. Como lembra Tarrow (1998), “a não ser que foquemos empiricamente no que acontece nos desafios nacionais políticos, podemos perder o verdadeiro significado da contenção transnacional” (TARROW, 1998, p. 192, tradução nossa).¹³⁸ Os contextos locais são decisivos para compreender a evolução das ações e as suas diferentes expressões além-fronteiras.

Esta conexão entre níveis local, nacional e internacional é absolutamente central: se, por um lado, as organizações da sociedade civil global têm de demonstrar legitimidade para articulação com organizações intergovernamentais e autoridades domésticas, por outro lado precisam estar intimamente correlacionados e articulados a nível local, garantindo que as ideias e práticas dos atores transnacionais se encaixam nos contextos políticos domésticos. Mesmo nos casos de movimentos transnacionais, uma parte significativa da ação dessas organizações não é supranacional. Além disso, o seu quadro conceptual, as suas formas de ação, continuam a referir-se a contextos e histórias nacionais e locais.

country must also form part of it in another. Rather than universalize the western history and model of civil society and expect all others to conform to it, we need to take different views of it and appreciate its diverse forms. It is odd, even self-contradictory, to take a monistic view of the very area of life that is supposed to be the home of plurality.”

¹³⁷ O texto em língua estrangeira é: “Civil society, however messy and experimental, has always been a necessary precondition for democracy. For democracy to exist, in the sense of movement towards political equity and popular control, there has to be challenging, critical engagement, from autonomous popular bases of power, with the political process. Nowadays, in a globalised world, such critical engagement often seeks and receives empowerment through horizontal cross-border links.”

¹³⁸ O texto em língua estrangeira é: “Unless we focus empirically on what happens within national political struggles, we may miss the true significance of transnational contention.”

É indiscutível que têm aparecido novas formas de fazer política, assentes em novas formas de organização e de exercício do poder, o que implica uma séria discussão da representatividade (frequentemente contestada, pelo que são necessárias parcerias reais e estruturas representativas com interlocutores facilmente identificados e reconhecidos pelos parceiros), legitimidade (ultrapassando os riscos da “autolegitimação”) e responsabilização (prestação de contas e monitoramento). Estes elementos foram apresentados no presente capítulo e serão retomados no Capítulo III.

Ainda, é fundamental assegurar uma relação sinérgica e ambivalente entre Estado e sociedade civil (EVANS, 1996; OSTROM, 1996), ultrapassando as tradicionais categorias de oposição e confronto (POULIGNY, 2000). Como evidenciamos, uma colaboração demasiada próxima traz também dificuldades (reduz a autonomia, facilita a politização, impede a distinção entre atores estatais e não estatais), pelo que é necessário um balanço adequado, entre um Estado e uma sociedade civil fortes, ambos não pulverizados, não fragilizados. Quando esta relação envolve uma pluralidade de Estados com interesses, capacidades e poderes diferenciadas e muitas vezes desiguais, a atuação da sociedade civil global pode ingenuamente (ou não) reforçar estas desigualdades.

Esta relação complementar e recíproca entre sociedade civil e Estado contribuirá, inclusive, para a reinvenção do Estado como “novíssimo movimento social” (SANTOS, 2006), e deverá ser analisada num quadro analítico multipolar, que considere a matriz de análise Norte-Sul (a qual continua a permear parte dos fenômenos econômicos e políticos contemporâneos), mas que evidencie o papel político central e crescente de países do Sul e de organizações e movimentos da sociedade civil crescentemente direcionadas para esse “Sul Global”, respeitando as especificidades, contextos e *path dependance* inerentes. O debate Norte-Sul e seus desdobramentos atuais serão apresentados no capítulo subsequente.

No capítulo anterior, nos debruçamos sobre a análise da emergência e crise do debate Norte-Sul como eixo articulador da geopolítica mundial, de forma a contextualizar ainda melhor o debate sobre sociedade civil global que elaboramos neste capítulo.

As tensões e embates Norte-Sul, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que estiveram historicamente presentes nas relações internacionais, e principalmente nos fóruns de governança global das Nações Unidas desde os anos 1970, estão conseqüentemente também presentes nas organizações da sociedade civil global, e em particular, nas OSCs internacionais. A hipótese da pesquisa é que este legado histórico do embate Norte-Sul, assim como as novas formas desta dinâmica foram e continuam sendo importantes elementos de

influência na conceituação, estruturação, forma de atuação e posicionamento político destas organizações e da sociedade civil global em geral.

Este capítulo tenta deixar claro a relevância da hipótese da pesquisa. A fim de conceituar e analisar a identidade da sociedade civil global e das organizações que a representam, é fundamental olharmos para as estruturas de poder que as influenciaram. Como vimos neste capítulo, as relações de poder e desigualdades (econômicas, sociais e políticas) que estruturam as relações Norte-Sul estão presentes de forma marcante na sociedade civil global e sua forma de atuação e estruturação. Como também observado, apesar da retórica, a sociedade civil global, e em particular as OSC internacionais, reproduzem as históricas relações hegemônicas.

Ambas as reflexões (Capítulos I e II) subsidiarão o desenvolvimento das nossas análises de caso específicas e, portanto, sugerimos que sejam lidas de forma complementar e interdependente. A constituição efetiva de uma sociedade civil global parece ser um dos traços mais característicos do nosso tempo, porém, o processo não é isento de contradições e em nível conceitual há ainda muitas lagunas e dificuldades que devem ser encaradas mediante pesquisa empírica e debate teórico. Nossa pesquisa aspira a ser uma contribuição nesse debate.

3. ESTUDOS DE CASO: A REALIDADE DO EMBATE NORTE-SUL NAS GRANDES OSC INTERNACIONAIS

A parte conceitual abordada nos capítulos I e II será complementada no capítulo III por uma pesquisa empírica comparada de três estudos de casos. Como abordado anteriormente há uma grande diversidade de atores representados na sociedade civil global (redes, movimentos, grupos religiosos, associações profissionais, partidos políticos entre outros), entretanto, esta pesquisa resolveu priorizar o estudo e análise de algumas das mais conhecidas OSCs internacionais de *advocacy*, que são reconhecidas publicamente, e que se auto denominam, como tal. Estas organizações são importante pilares da sociedade civil global já que, direta ou indiretamente, simbolizam a sociedade civil global. Estudá-las nos trará conhecimento específico sobre seu funcionamento que pode ser generalizado para outras organizações internacionais da sociedade civil já que elas servem de exemplos para outras organizações que se internacionalizam ou que pretendem atuar internacionalmente.

Serão analisadas as OSCs internacionais: ActionAid, Greenpeace e Anistia Internacional (todas com escritórios no Brasil). A partir da perspectiva Norte-Sul os seguintes aspectos serão observados e analisados em cada uma destas organizações: sua história e a evolução de sua abordagem e forma de atuação, escolhas estratégicas, expansão geográfica, evolução dos processos e estruturas de tomada de decisão e poder, estruturas de captação de recursos.

Partindo da constatação que não há um marco jurídico ou conceitual universal para delimitar o que é uma OSC internacional, estamos utilizando para esta pesquisa o conceito de OSC internacional como sendo uma organização de direito privado, com atuação e escritórios e/ou representação jurídica em diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, destinada a uma atividade não lucrativa e que atua em causas específicas para além das fronteiras dos Estados.

A escolha deste grupo específico de organizações como estudos de casos levou em consideração não só o conceito acima sugerido, como também a formalização de sua atuação global como OSC internacional junto aos fóruns internacionais, reconhecimento público histórico da atuação global, estruturação de caráter internacional quanto aos processos de governança e tomada de decisão, assim como ação política permanente junto aos fóruns de governança global e, em particular, as Nações Unidas. Um aspecto também relevante na

escolha deste grupo de organizações foi a influência delas nos debates sobre sociedade civil global e possibilidade de generalização que os achados desta pesquisa podem ter para compreender outras organizações internacionais da sociedade civil global. A coleta de dados e análises foram feitas com a perspectiva de entender se e como a tensão e embate Norte-Sul esteve presente e atuante nestas organizações e consequentemente melhor entender o papel que a sociedade civil global no debate Norte-Sul¹³⁹.

Apesar do foco destas organizações serem diferentes (Greenpeace focada em meio ambiente, ActionAid voltada para a erradicação da pobreza e Anistia Internacional voltada para os direitos humanos), todas estas organizações têm origem nos países desenvolvidos durante o período da Guerra Fria, todas atuam dentro do campo do desenvolvimento sustentável ou direito cidadão e todos têm uma forma de captação de recursos que as permite ter independência em relação a governos ou empresas¹⁴⁰.

A análise dos casos foram feita através de uma revisão ampla da literatura sobre estas organizações, a busca de informação disponibilizada publicamente pelas próprias organizações nos seus sites ou relatórios, assim como através de entrevistas com um grupo de líderes de cada uma destas organizações - os últimos três diretores internacionais e os últimos três presidentes dos conselhos internacional destas organizações¹⁴¹. O depoimento desta grupo de líderes foi fundamental para a pesquisa e trouxeram perspectivas importante para o entendimento sobre o debate Norte-Sul dentro destas organizações, já que há pouco material na literatura sobre este tema específico¹⁴².

O que tornam emblemáticas estes estudos de casos em relação a esta pesquisa, é que estas organizações são elas próprias “micro sistemas” da dinâmica da sociedade civil global, e

¹³⁹ Mais uma vez é importante deixar claro que as organizações internacionais formalmente constituídas e com um aparato de governança para tal, constituem somente um grupo da chamada sociedade civil global que é muito mais ampla e diversificada. Entretanto, estas organizações tem uma grande visibilidade e influência na governança global e nos organismos internacionais e por isto mesmo que sendo um grupo limitado de organizações dentro do campo mais amplo da sociedade civil, elas foram um grupo relevante a ser estudado.

¹⁴⁰ Esta independência financeira é sempre relativa, mas todas as três organizações contam com mais de 80% de seus recursos vindos de doações individuais de pessoas físicas e todas tem um política restritiva que limita de maior ou menor forma o financiamento de governos ou o setor privado.

¹⁴¹ A lista dos entrevistados esta em anexo. A opção de entrevistar a mais alta liderança destas organizações, ao invés de um grupo heterogêneo de atores, foi baseada numa escolha estratégica de entender se e como o debate Norte-Sul chegou ou não nos órgãos mais poderosos destas organizações e o papel da liderança em promover ou não este debate dentro das organizações. Apesar do importante papel da alta liderança das organizações da sociedade civil na formulação e estruturação destas organizações, esta liderança são raramente objeto de estudos acadêmicos e sua visão não são devidamente considerados na literatura deste campo. Tendo a autora acesso a este grupo de líderes privilegiou então as entrevistas com a liderança destas organizações.

¹⁴² Teria sido desejável a inclusão da revisão da literatura de organizações nesta pesquisa. Infelizmente, esta pesquisa não teve condições de incluir esta literatura.

ao refletir sobre o embate Norte-Sul dentro de cada uma destas organizações ocorreu esperamos por luz ao debate mais amplo sobre da sociedade civil global como um todo sobre este tema.

3.1. ActionAid Internacional

A ActionAid foi, talvez, a primeira das grandes organizações de desenvolvimento do Norte a enfrentar o debate Norte-Sul como organizador de um dos pilares centrais de sua forma de atuação, sua abordagem e sua estruturação. Mesmo que muitas vezes o termo “Norte-Sul” não tenha sido diretamente explicitado, fica claro, ao analisarmos o caso da ActionAid, que a reflexão e o posicionamento acerca dessa referência atravessaram quase todas as dimensões relevantes da organização: estruturação, modelo de governança, *accountability*, distribuição de recursos, expansão territorial e estratégia política.

O caso da ActionAid Internacional se destaca pela radical mudança da organização ao longo de sua história. De uma origem social e assistencialista, gerida e dominada pela Grã Bretanha, com uma estrutura institucional claramente colonial do Norte e trabalhando pelo bem estar de indivíduos pobres, transformou-se em uma organização de luta por direitos, internacional, com uma estrutura institucional equitativa, dominada pelo Sul e focada nas desigualdades intra e intergovernamentais e do sistema global de governança.

Apesar da transformação da organização ter sido, evidentemente, fruto de uma multiplicidade de fatores, três devem ser destacados e entendidos de maneira articulada sobreposta: as mudanças geopolíticas no mundo (países emergentes, movimento antiglobalização), a mudança de estratégia (baseada numa agenda de direitos e desigualdade) e a atuação e as dinâmicas internas entre os escritórios e suas lideranças (regionalização e lideranças mais politizadas).

Uma análise detalhada será feita das dinâmicas e estruturas internas da organização. Podemos, entretanto, destacar as principais fontes de poder que nortearam o embate Norte-Sul na organização: capacidade de arrecadação financeira, capacidade de produção de conhecimento, cultura de governança, domínio do inglês como idioma global, e o que Campolina chamou de “atitude de oprimido” ou paroquial, isto é a atitude submissa das lideranças do Sul em relação a temas globais (CAMPOLINA, 2016).

3.1.1. História e evolução de sua abordagem: do assistencialismo a uma agenda de direitos

A ActionAid Internacional é uma organização da sociedade civil global que trabalha com comunidades locais, movimentos sociais, governos nacionais e instituições globais na luta contra a pobreza e desigualdade das populações excluídas e marginalizadas.

A organização foi fundada em 1972 pelo empresário e filantropo Cecil Jackson-Cole com o objetivo de lutar pela erradicação da pobreza e das injustiças sociais sob um ponto de vista global. A instituição foi estabelecida, inicialmente, no Reino Unido, país natal do seu fundador, como uma ONG que realizava trabalhos de caridade, área na qual Jackson-Cole possuía muita experiência. Cole foi um dos membros fundadores da Oxfam¹⁴³ e da organização de caridade Help the Aged, criada em 1961 para ajudar idosos em situação de pobreza, isolamento e negligência (MAGRATH, 2013). O trabalho dessa nova organização se fundamentava no “apadrinhamento” de crianças pobres (*child sponsorship*) em países do sul até que elas fossem capazes de serem autossuficientes e de viver com melhores qualidades de vida.

O nome original da ActionAid era “Christian Youth Appeal”, um reflexo da proposta inicial de seu fundador: a criação de uma organização de caridade cujo trabalho estivesse relacionado à obra missionária cristã, tanto na filosofia quanto na forma de captação de recursos. No entanto, esse desenho original da ActionAid não durou muito tempo e em 1977 a organização mudou de nome e passou a se chamar “Action in Distress”, o que permitiu que a organização passasse a ser reconhecida pela sigla AID (representativa da palavra “auxílio” em inglês) e que ela se afastasse daquele tom religioso original, abrindo seu leque de captação de recursos para além da comunidade católica (MAGRATH, 2013).

A AID contou com o apoio de 88 doadores do Reino Unido (dentre eles o fundador da organização), patrocinando 88 crianças na Índia e no Quênia na busca por um melhor acesso à educação (ANHEIER & TOEPLER, 2010). Dessa forma, durante a primeira década da organização, foram estabelecidos programas comunitários de longo prazo (de 10 a 15 anos) na

¹⁴³ A Oxfam International é uma confederação de 17 organizações e mais de 3.000 parceiros que atua em mais de 100 países na busca de soluções para o problema da pobreza e da injustiça, através de campanhas, programas de desenvolvimento e ações emergenciais. Sob o nome de Oxford Committee for Famine Relief (Comitê de Oxford pelo Combate à Fome), foi fundada em Oxford, Inglaterra, em 1942 por intelectuais quakers, ativistas sociais e acadêmicos da universidade. Seu objetivo inicial foi o de convencer o governo britânico a permitir a remessa de alimentos às populações famintas da Grécia, então ocupada pelos nazistas e submetida ao bloqueio naval dos aliados.

Índia, em Ruanda, no Quênia, em Burundi e na Gâmbia. Além disso, programas de assistência emergencial foram criados em Honduras e Bangladesh, todas focando no desenvolvimento do bem-estar e da educação da criança patrocinada.

Em 1980, a AID se tornou a quarta maior organização de desenvolvimento do Reino Unido, passando a ser amplamente conhecida como ActionAid. Essa transformação no nome foi também um reflexo da mudança ocorrida na abordagem da organização. Com o passar de quase uma década de trabalho, os membros da ActionAid começaram a demonstrar preocupações com a real eficácia de sua abordagem. Afinal, através do “apadrinhamento”, eles estavam ajudando uma criança, mas não sua comunidade e muito menos as causas estruturais da pobreza. Esperando acabar com esse “efeito loteria”, no qual a melhoria de vida de uma criança dependia puramente da sorte de ser escolhida por um doador, a década de 1980 é marcada por uma expansão no foco da organização, que passa a ter um escopo maior no direcionamento de seus recursos e uma missão mais ampla de desenvolvimento local e de comunidades, que incluía uma diversidade de temas, como geração de renda, apoio à educação, cuidados básicos de saúde e desenvolvimento agrícola (JAYAWICKRAMA & EBRAHIM, 2013).

Vale ressaltar que, apesar da mudança de foco na abordagem da organização, seu método de arrecadação de recursos não mudou muito. O apadrinhamento por doadores britânicos continuou a ser a principal forma de arrecadação e a imagem das crianças ajudadas pelas doações serviam para mostrar um rosto humano da pobreza, criando uma relação afetiva entre o doador e o beneficiário. No entanto, os recursos não iam mais para crianças específicas, mas sim para projetos locais e comunitários (MAGRATH, 2013).

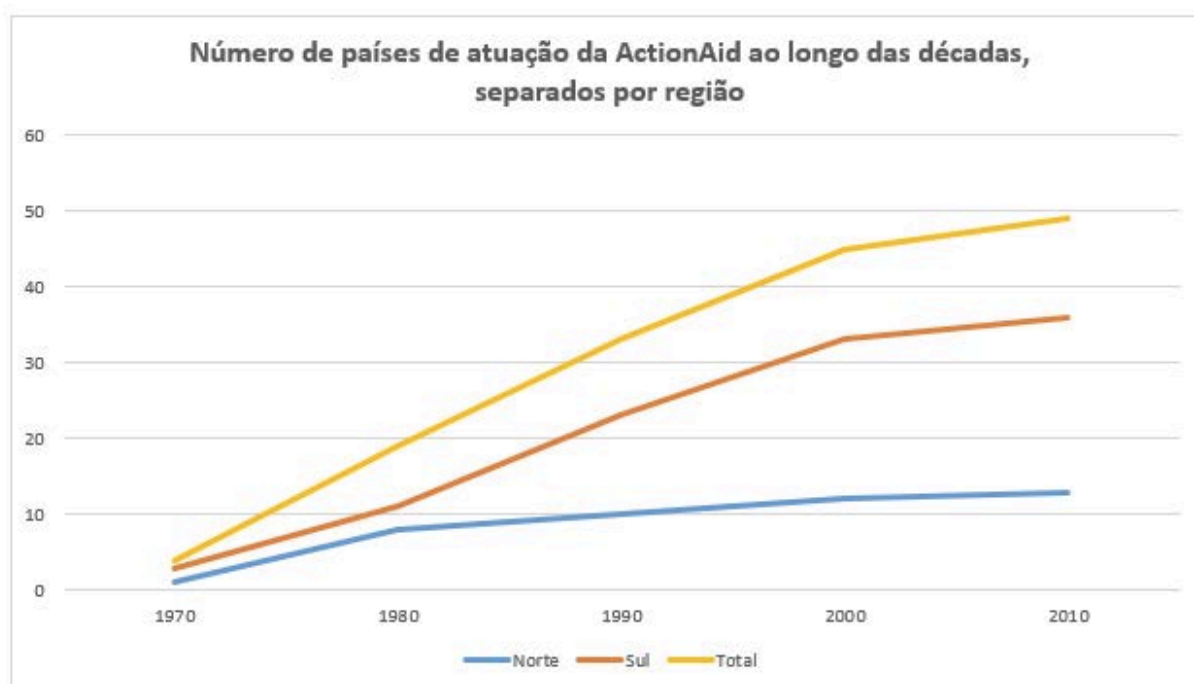
Em meados dos anos 1980, o trabalho da ActionAid já havia atingido mais de 40.000 crianças vinculadas ao sistema de arrecadação da Ásia e da África. Isso só foi possível graças à abertura de filiais em outros países europeus, que passaram a auxiliar na captação de recursos da ActionAid através da mesma fórmula.

A década de 1990 foi marcada pela intensificação do movimento de expansão da ActionAid. Não só foram criadas novas filiais, como também foram feitas parcerias com outras organizações similares que não levavam o nome ActionAid. Formou-se uma organização conhecida como ActionAid Alliance, liderada pela ActionAid UK, em 1999 (ACTIONAID INTERNACIONAL, Good Practices for ActionAid Governance, 2010) que tinha como objetivo coordenar as ações das organizações europeias em diversos países.

O objetivo era expandir os mecanismos de arrecadação de recursos da organização para outros países ricos e canalizá-los através da sede de Londres, responsável pela supervisão de todos os programas nacionais nos países do Sul. A Aliança possuía um gabinete de coordenação em Bruxelas, que geria a política da organização, sua *advocacy* no tema erradicação da pobreza e a angariação de recursos dos países membros da União Europeia. Os membros dessa Aliança, além da sede do Reino Unido, eram as organizações irmãs estabelecidas na França (1983), Irlanda (1983), Itália (1991) e Grécia (1998). Até o desmantelamento da Aliança em 2003, ocorrido no processo de internacionalização da organização, os presidentes de todas as filiais participantes se reuniam anualmente para pensar o funcionamento da Aliança e definir as prioridades do próximo ano.

Além das organizações criadas na Europa, outras importantes filiais foram estabelecidas na década de 1990. Data dessa época, por exemplo, o estabelecimento da ActionAid Brasil, que havia sido configurada como um programa nacional em 1998 e em pouco tempo já contava com sua própria estrutura administrativa, e da ActionAid USA, que foi criada em 2000 com um potencial grande de arrecadação de recursos e inserção ativa no cenário internacional de combate à pobreza. Além dessas, muitas outras filiais e muitos outros programas nacionais foram estabelecidos nas décadas de 1980 e 1990. O gráfico abaixo, montado a partir de informações coletadas dos sites das mais diversas filiais da ActionAid, mostra como foi esse processo de expansão internacional da organização.

Gráfico 2. Número de países de atuação da ActionAid ao longo das décadas, separados por região.



Fonte: Elaboração própria.

Na medida em que a organização foi evoluindo e se expandindo, seu trabalho foi se tornando mais complexo e outras bandeiras passaram a fazer parte do escopo da instituição. Como vimos, na década de 1970, o trabalho da ActionAid era focado apenas em direcionar o dinheiro dos padrinhos para a educação e o bem-estar das crianças apadrinhadas. Ao reconhecer, de forma gradativa, a injustiça e ineficiência dessa abordagem, a instituição passou a abordar, de forma prioritária, o desenvolvimento de toda a comunidade ou desenvolvimento local, o que incluía temas como geração de renda, cuidados primários de saúde, educação e desenvolvimento agrícola (JAYAWICKRAMA & EBRAHIM, 2013).

Na década de 1990, entendendo que o fim da pobreza não seria atingido a partir do simples fornecimento de materiais necessários para melhorar a qualidade de vida das comunidades com as quais eles trabalhavam, a instituição mudou seu foco mais uma vez. O entendimento naquele momento era de que era necessário alterar as correlações de forças presentes nas relações intra e intercomunidades, ou seja, era importante trabalhar com as causas da pobreza (ACTIONAID, 2005).

Dessa forma, o começo dessa década é marcado pela luta em favor da sustentabilidade e do empoderamento das pessoas das comunidades para que elas fossem capazes de apontar e resolver seus próprios problemas e de lidar com os problemas de desigualdade em seus países. Programas de empoderamento das mulheres, cooperativas agrícolas e campanhas pelo direito à educação começavam a dominar a agenda programática da organização. Essa abordagem levou rapidamente a ActionAid a trabalhar pelo fortalecimento de organizações e movimentos populares nos países do Sul, pois só com estes movimentos poderiam aplicar pressão sobre o Estado e lidar com algumas das causas da pobreza e das desigualdade naqueles países. Como aponta Hargreaves (2010), as mudanças conquistadas só com as comunidades não seriam sustentadas por muito tempo e sem o fortalecimento dos movimentos sociais.

No final dos anos 1990, a instituição consolidou sua abordagem, que denominou de “abordagem baseada nos direitos humanos” (HRBA, *human rights based approach* no original em inglês). Fortemente influenciada por Paulo Freire, esta nova teoria de mudança da ActionAid leva a organização a todo seu trabalho local e de *advocacy* nas relações de desigualdade intracomunidade, intranacionais, internacionais ou entre blocos de países.

Apesar de todas essas mudanças, a abordagem ou modo de atuação da instituição continuou a ser o mesmo desde quando ela foi criada: indivíduos agindo como agentes da mudança social. No entanto, mantendo esse mesmo escopo, o indivíduo ideal da organização

foi evoluindo com o passar do tempo, passando de alguém que precisava apenas de ajuda financeira para evoluir na sua condição social, para um agente participativo e definidor dos projetos de desenvolvimento em sua própria comunidade e, mais tarde, para um cidadão ativo, defensor de seu direito ao desenvolvimento econômico e social no mundo. Essa última mudança alterou significativamente o papel da ActionAid, uma vez que agora a organização se entendia como uma defensora dos direitos humanos, apoiando e fortalecendo movimentos de populações marginalizadas em vez de fornecer-lhes serviços sociais.

É importante destacar que a ActionAid não foi a única a mudar seu discurso e sua prática nessa mesma época, visto que a abordagem da HRBA foi ficando cada vez mais comum no final dos anos 1990 entre organizações governamentais e não governamentais de desenvolvimento. Por isso, Magrath (2013) afirma que, embora ActionAid tenha sido uma das primeiras a adotá-la e tenha sido amplamente creditada pela aplicação desta abordagem, havia um movimento mundial que cada vez mais legitimava a aplicação dos princípios de direitos humanos na resolução de questões sociais.

Isso significa uma total mudança no entendimento do que é a pobreza, que, por sua vez, também altera o modo como se deve combatê-la. A partir desse momento, a pobreza passou a ser encarada como uma violação dos direitos humanos e sua causa fundamental passou a ser a negação dos mesmos.

Apesar da abordagem de direitos ter mudado a organização, a cultura política dos países no Norte vis-à-vis aos do Sul era muito distinta. Como Campolina menciona em sua entrevista:

Eu entrei na organização em 2000 como coordenador da campanha de comércio e desde aquele momento eu percebi que teria que operar numa cultura política dominada pelos ingleses. Aqui no Brasil um ministro nunca vai mudar de opinião por causa de um relatório *glossy* e cheio de dados, um artigo no jornal ou um stand numa conferência internacional como acontece na Inglaterra. Aqui para que um ministro comece a prestar atenção é preciso mobilizar centenas de trabalhadores em frente do ministério ou colocar mil sem terras acampados. A cultura política no combate por direitos em cada país é muito diferente e por anos na ActionAid usamos a cultura inglesa sem refletir muito (CAMPOLINA, 2016).

A estratégia intitulada *Fighting Poverty Together* (1999-2005), que explicita o papel da ActionAid como “movimento” em vez de apenas uma “agência de ajuda”, e o processo da internalização da organização cristalizaram seu novo e importante período. A partir dessa nova postura, o trabalho antipobreza da organização passou a ter um caráter muito mais político, que exigiu mudanças profundas na estrutura operacional e de governança, que serão tratadas em mais profundidade na sessão sobre internacionalização.

No final de 2004, outro movimento importante aconteceu: foi elaborada a nova estratégia da instituição, intitulada Rights to End Poverty (R2EP), que cobriu o período de 2005 a 2010. No entanto, em vez de alterar o rumo da organização, essa estratégia aprofundou o trabalho que já estava sendo realizado. Nesse sentido, nessa nova estratégia, a organização buscou focar nas organizações bilaterais e multilaterais controladas pelos países do Norte que ela considerava terem falhado em auxiliar no combate à pobreza, criticando o real impacto de suas iniciativas, da implementação de certas políticas suas que claramente favoreciam nações ricas do Norte em detrimento das necessitadas do Sul e de outras que diretamente impactavam a capacidade das pessoas mais pobres de exercer seus direitos (MAGRATH, 2013).

Foi neste período que o debate Norte-Sul e o papel das organizações multilaterais em manter o *status quo* na divisão do poder global se cristalizaram. Como menciona Ramesh Singh (2016) em sua entrevista, o Fórum Social Mundial teve uma influência fundamental nesta nova estratégia e postura da organização. A ActionAid Internacional, junto de outros atores, tornou-se uma das organizações da sociedade civil global que ajudaram a liderar o movimento antiglobalização.

Com o objetivo de erradicar a pobreza, então, seria necessário proteger e promover os direitos humanos daqueles que mais sofrem com suas violações: as pessoas pobres e excluídas, assim como os países mais pobres e mais excluídos do centro de poder global.

3.1.2. Internacionalização como reflexo da politização da organização

A internacionalização não é simplesmente uma reestruturação administrativa mas também um projeto político de transformação organizacional em termos de visão de mundo, ambição, poder, relacionamentos, formas de trabalhar e atingir impacto maior ou melhor (SINGH, 2011, p.2, tradução nossa).¹⁴⁴

Com seus vários escritórios e tendo se configurado como uma organização que atua a nível internacional, foi natural que a ActionAid tenha também adquirido uma tradição de participar de diversos fóruns internacionais. Podem ser citados como exemplo disso a participação ativa da ActionAid no Fórum Social Urbano, na Conferência de Desenvolvimento e Meio Ambiente, na Conferência sobre População, na Conferência

¹⁴⁴ O texto em língua estrangeira é: “Internationalization is not simply an administrative re-structuring but also a political project of organizational transformation in terms of worldview, ambition, power relationships, ways of working and achieving bigger and or better impact.”

Mundial Sobre Mulheres, no Fórum Mundial da Educação e no Fórum sobre o Financiamento do Desenvolvimento, promovido pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU. ActionAid foi também muito ativa nos diversos encontros do Fórum Social Mundial. Esta vivência internacional e observância das desigualdades Norte-Sul no âmbito multilateral foram essenciais na reestruturação da organização.

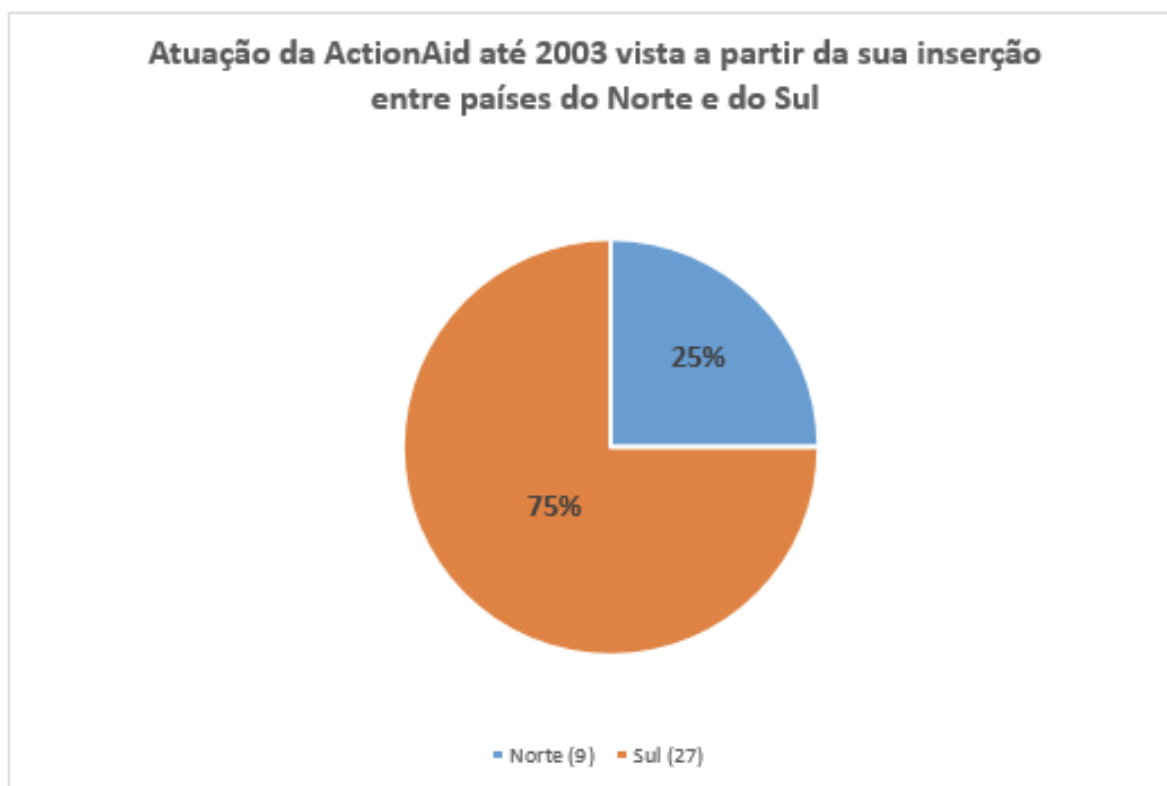
Já estava claro para muitos dentro da organização que para o processo de mudanças na estratégia e abordagem da ActionAid ser implementado e ter eficácia para de fato causar o impacto necessário nos níveis de pobreza e injustiça social presentes nos países ou no mundo seria necessário também alterar a estrutura de funcionamento da própria instituição.

Neste contexto, em um esforço para aumentar a diversidade de seus quadros de liderança, em 1998 um cidadão não britânico foi nomeado pela primeira vez como Diretor Executivo da ActionAid.¹⁴⁵ Salil Shetty, um indiano ex-Diretor da ActionAid Índia, agora o novo diretor da instituição, argumentava que uma organização britânica (percebida no Sul como uma “OSC estrangeira”) jamais conseguiria alcançar as aspirações ambiciosas em escala global que possuía a ActionAid. Isto levou a uma mudança radical de sua estrutura de governança e operação que transformou as relações de poder dentro da organização.

Esse embate gerou uma discussão sobre a própria distribuição do poder dentro da instituição, colocando em cheque a supremacia do poder de decisão dos países do Norte sobre aqueles do Sul (JAYAWICKRAMA & EBRAHIM, 2013). O resultado disso foi a internacionalização da instituição, expressa no Memorando de Entendimento de 2003, marco da criação da ActionAid International, nome pelo qual é conhecida atualmente a organização. A missão da nova organização era “trabalhar com as populações pobres e excluídas para erradicar a pobreza através da superação das injustiças e desigualdade que são suas causas” e o primeiro CEO nomeado para implementar esta missão foi Ramesh Singh, do Nepal, com quinze anos de organização como diretor no Nepal e diretor regional da Ásia.

¹⁴⁵ Salil Shetty havia trabalhado como Diretor Nacional da ActionAid Índia e da ActionAid Kenya antes de ser nomeado Diretor Executivo. Interessante observar que foi justamente um diretor indiano o primeiro diretor executivo não britânico (e de um país do sul) dentro da organização. Afinal, junto com o Quênia, a Índia foi o local onde começou trabalho da ONG no ano de sua fundação, em 1972. Atualmente, Salil Shetty trabalha como Secretário Geral na Anistia Internacional.

Gráfico 3. Atuação da ActionAid até 2003 vista a partir da sua inserção entre países do Norte e do Sul.



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico acima ajuda a entender algumas das tensões dentro da organização. Como é possível observar, a maior parte da instituição já não se encontrava mais nos países do eixo Norte na época da internacionalização, como havia ocorrido nos seus primeiros anos de funcionamento. Em diversos aspectos, a ActionAid do começo do século XXI já era uma instituição internacionalizada, faltava entretanto que seu corpo administrativo como um todo aceitasse esse fato para que a OSC pudesse modernizar sua estrutura de governança e tomada de decisão para uma mais condizente com a nova realidade.

Tanto na esfera nacional quanto na internacional, nossa nova estrutura vai nos dar uma organização e uma voz muito mais fortes e legítimas. Nosso trabalho será mais ancorado nas realidades de países e comunidades pobres, o que nos tornará mais relevante e acessível a elas. Também significa que seremos capazes de apresentar suas questões e dificuldades com mais força e coerência na arena internacional (EBRAHIM, 2011, tradução nossa).¹⁴⁶

¹⁴⁶ O texto em língua estrangeira é: “On both the national and international stage, our new structure will give us a much stronger and more legitimate organization and voice. Our work will be more rooted in the realities of poor countries and communities which will make us more relevant and accountable to them. It also means that we will be able to present their issues and struggles more coherently and strongly in the international arena.”

No entanto, a criação da ActionAid International não deve ser vista apenas como uma mudança na estrutura organizacional da ActionAid, mas sim como uma mudança no pensamento político da instituição. Países em que a OSC atuava por meio de programas nacionais ganharam um conselho nacional e uma assembleia geral nacional, responsáveis por estabelecer sua governança nacional, e tornaram-se organizações independentes, autogovernadas e inseridas num sistema político federativo no qual elas possuíam poder equivalente ao das agências europeias doadoras de recursos (ACTIONAID, 2003). Como menciona Adriano Campolina (2016), a opção por operar em um sistema federativo veio da noção de que em vez de enfatizar a tradicional divisão entre países ricos que levantam fundos e os mais pobres que recebem esses recursos, era melhor reconhecer a realidade moderna mais complexa e se esforçar para trabalhar em conjunto e em espírito de igualdade, democracia e responsabilidade.

O Manual de Governança da AAI ressalta ainda uma observação interessante: por mais que o processo de formação da ActionAid Internacional seja normalmente referido como tendo sido o de uma internacionalização da instituição, na perspectiva dos países do Sul essas mudanças, na realidade, refletiram um amplo processo de nacionalização da organização por possibilitar, pela primeira vez, que eles colocassem suas vozes e conduzissem a organização para o caminho que entendiam como sendo o correto.

Esse processo de reestruturação organizacional, no entanto, não foi feito rapidamente. A real internacionalização da ActionAid e a estruturação de seu novo modelo de governança ocorreram de forma gradual nos cinco anos seguintes à assinatura do memorando de criação da AAI. Afinal, apesar da conceituação de como deveria funcionar a nova organização ter sido elaborada em meados de 2003, no memorando de entendimento, uma série de questões burocráticas e estruturais precisavam ser endereçadas para se poder afirmar que de fato uma nova instituição havia sido criada. De acordo com Campolina:

Apesar do poder estar formalmente no Sul devido o número de votos na Assembleia, e podermos influenciar e até dominar as grandes estratégias da organização, mas é no dia a dia da organização que o embate Norte Sul se trava. A mecânica do poder das pequenas decisões está ainda concentrada na mão do escritório do Norte. O embate Norte Sul é constante, é diário, e não se pode descuidar um só minuto (CAMPOLINA, 2016).

No final de 2003, dando início a esse processo, a AAI é registrada como uma fundação holandesa, em Haia. A ActionAid UK, ou seja, a organização original que serviu de base para a criação de todas as outras agências, precisou ser formada como uma instituição separada e com seu próprio Conselho Nacional, formato semelhante ao das demais afiliadas. Afinal, essa

agência que tinha, até então, servido como centro da “organização internacional” era agora apenas mais um membro da AAI e deveria responder em pé de igualdade com as outras agências de mesmo grau de afiliação.

Avançando na reestruturação organizacional da ActionAid após a internacionalização, uma Secretaria Internacional precisou ser criada e um CEO precisou ser selecionado para comandar a OSC: Ramesh Singh, também do Sul e com uma história de mais de vinte anos de ActionAid. Num gesto político importante, a sede da organização internacional é estabelecida em Johannesburgo, na África Sul, como uma demonstração e determinação da ActionAid Internacional de se ver e ser vista como uma organização global liderada pelo escritórios e perspectivas do Sul.

A decisão de se instalar a sede máxima da instituição na África do Sul mostra o quanto a ActionAid estava disposta a mudar nessa época:

No plano internacional, a nossa nova estrutura vai nos dar uma voz muito mais forte e mais autoridade. Nós vamos ser capazes de falar para as pessoas pobres e marginalizadas, e não apenas porque nós trabalhamos com eles, mas porque será uma organização que tem os pobres e marginalizados como membros plenos e iguais (SINGH, 2016).

Dessa forma, ao final de 2004, o escritório internacional da ActionAid, localizado em Johannesburgo, já operava plenamente. A fala do então diretor executivo da organização deixa claro que, apesar da mudança de localização para o Sul ser de certa forma vantajosa para o fortalecimento do *networking* da organização com os grupos que estavam mais próximos da organização, visto que reduz a distância entre a liderança ActionAid e seus parceiros e programas na África, continente em que a organização possui mais escritórios, essa mudança foi em grande parte um ato simbólico da organização, representativo do seu compromisso de quebrar as barreiras entre Norte e Sul.

As causas e liderança deste longo processo de transformação de uma organização dominada e sediada na Grã Bretanha para uma federação internacional sediada na África do Sul podem ser explicadas por pelo menos quatro motivos: i) necessidade de coerência com a estratégia e abordagem da organização de direitos e empoderamento dos mais vulneráveis; ii) reflexo da geopolítica, com o fortalecimento dos países emergentes e a influência do movimento antiglobalização liderado pelo Fórum Mundial Social; iii) uma configuração interna muito favorável com um CEO do Sul; iv) um conselho da ActionAid composto por representantes progressistas do Sul e do Norte.

Singh (2016) nos lembra na sua entrevista que haviam três importantes movimentos internos que levaram à internalização: i) as lideranças da ActionAid UK sabiam que o modelo “colonial” de domínio britânico estava superado e era insustentável; ii) os outros escritórios do Norte, como os da Espanha, Itália, Irlanda ou Dinamarca achavam injusto o poder do escritório do Reino Unido; iii) os escritórios da Índia, do Brasil e do Quênia queriam participar das decisões sobre o direcionamento global da organização.

Como explica o diretor financeiro da ActionAid UK na época, Saxby-Soffe:

Os *trustees* britânicos efetivamente se livraram de uma grande parte do que sua organização desenvolveu nos últimos 30 anos. Foi uma ação extraordinária e desafiadora. Não sei se todos necessariamente entenderam inteiramente o que faziam na época, mas foi uma decisão correta para a organização (EBRAHIM, 2001, p. 7, tradução nossa).¹⁴⁷

Em 2009, a última etapa de sua internalização foi finalizada com o estabelecimento de uma Assembleia Global Representativa e um Conselho Internacional de Diretores. Esta estrutura, que está em vigor até hoje, destina-se a atender a dois requisitos, em parte contraditórios: i) a democracia, a participação e a prestação de contas, garantida através de um órgão de governança global que inclui um representante de cada membro (da Assembleia); (ii) e eficiência e eficácia, assegurada por um órgão de governança que se reúne a cada poucos meses e é pequeno o suficiente para fornecer o direcionamento necessário para a operação diária da organização (o Conselho). Em outras palavras, a Assembleia é o órgão de governança global da AAI, que tem a responsabilidade de realizar a gestão da governança coletiva da OSC. Ela é o mecanismo que garante a participação de todos os afiliados e associados nas decisões de grande importância tomadas pela instituição.

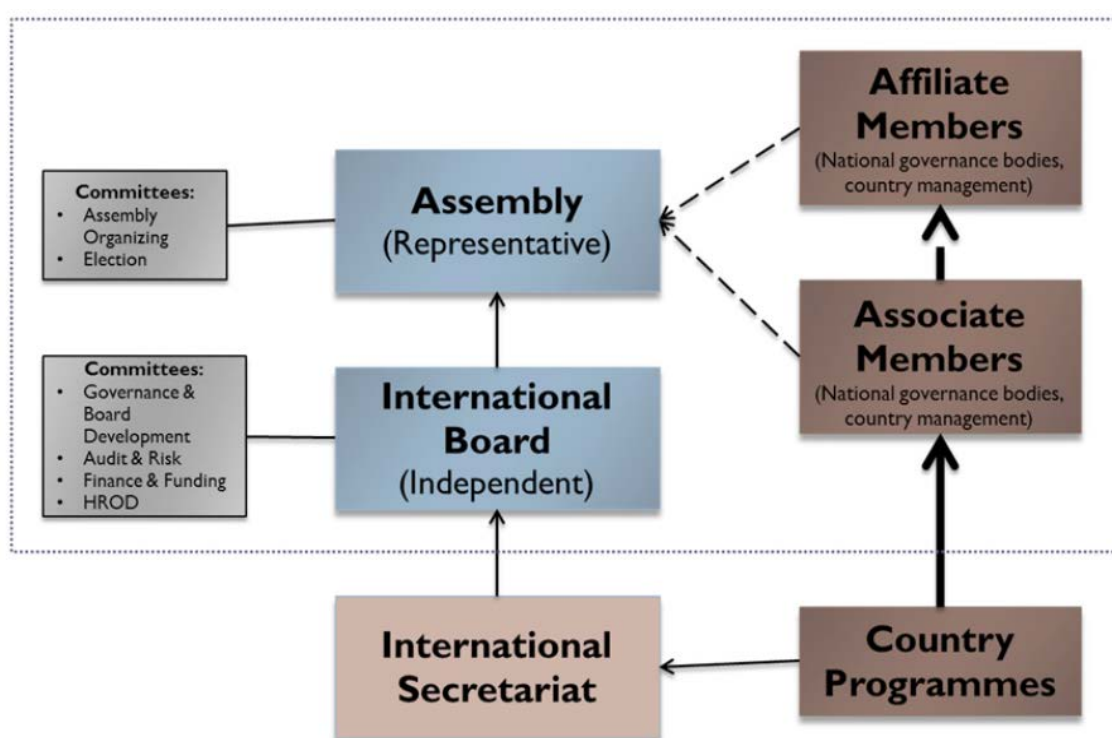
Para entender melhor como funciona esse rito, Jayawickrama (2012) explica que a organização tem duas categorias de membros: afiliados, ou seja, membros que possuem dois votos na Assembleia Geral da ActionAid Internacional, e associados, que pretendem evoluir para afiliados, e possuem direito a um voto na Assembleia Geral. Os membros associados pode surgir a partir de programas existentes da AAI no país, de novas organizações criadas pela OSC ou de organizações externas que desejam mesclar seu trabalho com o da ActionAid. O tempo médio para se tornar uma organização afiliada é de 2 a 3 anos após uma avaliação satisfatória de seus processos de governança, mecanismos de prestação de contas e inclusão

¹⁴⁷ O texto em língua estrangeira é: “The UK trustees effectively gave away a large chunk of what their organization had developed over the past 30 years. It was an extraordinarily brave thing to do, a very challenging thing to do. I am not sure they necessarily all fully understood what they were doing at the time, but it was quite right for the organization.”

de representantes dos grupos pobres e marginalizados na sociedade como membros de sua assembleia.

O diagrama abaixo, publicado no site da instituição e extraído do trabalho de Jayawickrama & Ebrahim (2013), ajuda a compreender melhor como é o processo de tomada de decisão dentro da ActionAid Internacional e como se processa o rito de filiação na instituição.

Diagrama 1. Processo de tomada de decisão dentro da ActionAid Internacional.



Fonte: Building and Governing a Democratic Federation: The ActionAid International Story (JAYAWICKRAMA & EBRAHIM, 2013).

Na fundação da ActionAid Internacional em 2004 haviam seis afiliados nacionais: cinco do norte e o Brasil. A reunião da Assembleia Global em 2009 contava com 21 membros nacionais, a maioria do Sul. Atualmente, a ActionAid Internacional trabalha em 45 países e seu trabalho influencia a vida de mais de 25 milhões de pessoas¹⁴⁸ e tem 26 países membros, divididos entre filiados e associados, e 19 programas nacionais, espalhados em diversos países

¹⁴⁸ Para mais informações, acessar o site da ActionAid. Disponível em: < <http://www.actionaid.org/who-we-are/history>>. Acesso em: 14 de maio de 2016.

do Sul ao redor do mundo. Dentre os países membros, vale ressaltar a desproporção entre os desenvolvidos e os subdesenvolvidos: dos 26 apontados, apenas 9 correspondem a países desenvolvidos do Norte.

O quadro abaixo, extraído do manual de governança da AAI, resume bem como foi o processo de internacionalização descrito nas últimas páginas e ajuda a entender como a ActionAid se tornou o que é hoje em dia.

Quadro 11. Cronologia do processo de internacionalização da ActionAid.

Ano	Avanços no processo de internacionalização
2002-2003	Desenvolvimento da filosofia, consulta com as partes interessadas e criação de uma força tarefa.
2003	Negociações, consensos, consultas, criação da arquitetura organizacional, assinatura do Memorando de Entendimento, pesquisa e estruturação de peças chaves.
Dez. 2003	AAI é registrada como uma fundação holandesa e a primeira reunião do conselho é realizada. ActionAid UK formada como uma entidade separada e com um conselho próprio.
2004	Reestruturação Organizacional, realocação do secretariado internacional e transição das suas funções para a África. O secretariado passa a funcionar completamente até o fim do ano.
Dez. 2004	Uma análise global da instituição levou a uma nova estratégia internacional para 2005-2010: “Rights to end poverty”.
2006-2008	Revisão da estrutura de governança
Mai. 2009	Conversão da instituição em uma associação holandesa com estrutura pensada para funcionar em duas camadas: Assembleia e Conselho.
Jun. 2009	Primeira Assembleia realizada, conselheiros e presidente do conselho são eleitos e primeira reunião do Conselho é realizada.

Fonte: ActionAid Internacional, Good Practices for ActionAid Governance (2010).

As negociações e implementação das mudanças na governança da organização foram longas e difíceis e pautadas não só pelas questões Norte e Sul mas também pelas mesmas questões de soberania e multilateralismo que pautam os debates entre os governos. Neste

sentido, as organizações internacionais da sociedade civil global replicam de certa forma a mesma dinâmica e enfrentam os mesmos dilemas das negociações intergovernamentais.

Escolhemos um modelo federativo em que membros nacionais cedem algum poder para a Assembleia Global e o Conselho Internacional da ActionAid para o bem maior e comum da associação. Há uma falta de clareza de limites entre o nacional e o internacional, então às vezes decisões feitas a nível internacional são vistas como indo contra a soberania de organizações nacionais. Ou algumas organizações não obedecem à estratégia, à política ou aos padrões internacionais, e isso pode levar a um potencial risco à missão ou reputação da organização e seus membros. Mesmo assim, ao mesmo tempo, devolvemos alguns poderes aos membros, especialmente através da assembleia eleita. Membros podem propor decisões ou moções e podem agora formar o futuro da ActionAid. Sim, isso pode ser visto como arriscado, mas também é definitivamente mais democrático (EBRAHIM, 2010, p. 8-9, tradução nossa).¹⁴⁹

Contudo, na prática, após todas essas mudanças, será que realmente mudou o equilíbrio de poder dentro da organização? Afinal, embora a proporção de países do Sul aumente com o passar do tempo nas instâncias de tomada de decisão da ActionAid na medida em que novos membros passam pelo rito de filiação, a relação de poder inerente àqueles que captam os financiamentos não irá se alterar num futuro próximo. Agências como ActionAid Itália, França e Estados Unidos, entre outras, responsáveis por garantir a maior parte das doações que compõe o orçamento da instituição, ainda mantiveram um poder político significativo sobre outros escritórios, como Gana, Uganda, Nicarágua, Tailândia, etc.

Apesar dos embates Norte Sul terem sido marcantes e definitivos na transformação da ActionAid, eles não podem ser analisados de forma simplista. Na Assembleia Geral de 2010 em Bangalore, por exemplo, Gana, Serra Leone, Nigéria e Grécia apresentaram três propostas para a Assembleia Geral, uma propondo uma moratória de cinco anos para expansão da organização para qualquer outro país do Norte, em retaliação ao fechamento dos escritórios de Camarões e Guiné Bissau um ano antes, uma segunda propondo fechar escritório do Norte que em dois anos seguidos não conseguissem atingir a autonomia financeira, e um terceira que limitava os recursos da organização internacional em *advocacy* e campanhas for direitos nacionais ou internacionais para favorecer trabalhos em comunidades locais. Se de um lado há uma postura forte quanto à relação Norte-Sul, do outro há um postura conservadora quanto à

¹⁴⁹ O texto em língua estrangeira é: “We have chosen a federated model where national members cede some powers to ActionAid’s Global Assembly and International Board for the greater, common good of the association. There is a lack of clarity on boundaries between national and international, so sometimes decisions made at the international level are seen as being against the sovereignty of national organizations. Or some organizations do not comply wit the international strategy, policies and standards, and this can lead to a potential risk to the mission or reputation for the organization an its members. And yet, at the same time, we have devolved some powers to the membership, especially through the elected assembly. Members can propose decision or motions and they can now shape the future of ActionAid. Yes, this can be seen as risky, but it is also definitely more democratic.”

mudança para uma postura mais política e uma ênfase nas relações de poder global. Se de um lado as propostas destes países eram uma concretização do empoderamento dos escritórios do Sul e uma mudança na relação de poder, do outro elas colocavam a natureza global da organização em perigo, já que elas poderiam acirrar ainda mais as tensões Norte-Sul. A aprovação de pelo menos uma das propostas também colocaria em risco a estratégia política da organização e sua habilidade de influenciar as organizações multilaterais.

3.1.3. Captação de recursos e *accountability*

No que diz respeito às atuais bandeiras da ActionAid, o gráfico abaixo ajuda a entender como se dividem os focos e os custos da organização. Como é possível observar, a organização subdivide seus objetivos estratégicos em cinco frentes diferentes, que refletem sua ideologia e acúmulo histórico. Interessante observar, contudo, que apesar de hoje certos temas fazerem parte da estratégia internacional da OSC, eles foram ganhando importância a partir da inserção da organização em diferentes localidades.

Gráfico 4. Gastos programáticos por objetivo estratégico da ActionAid.



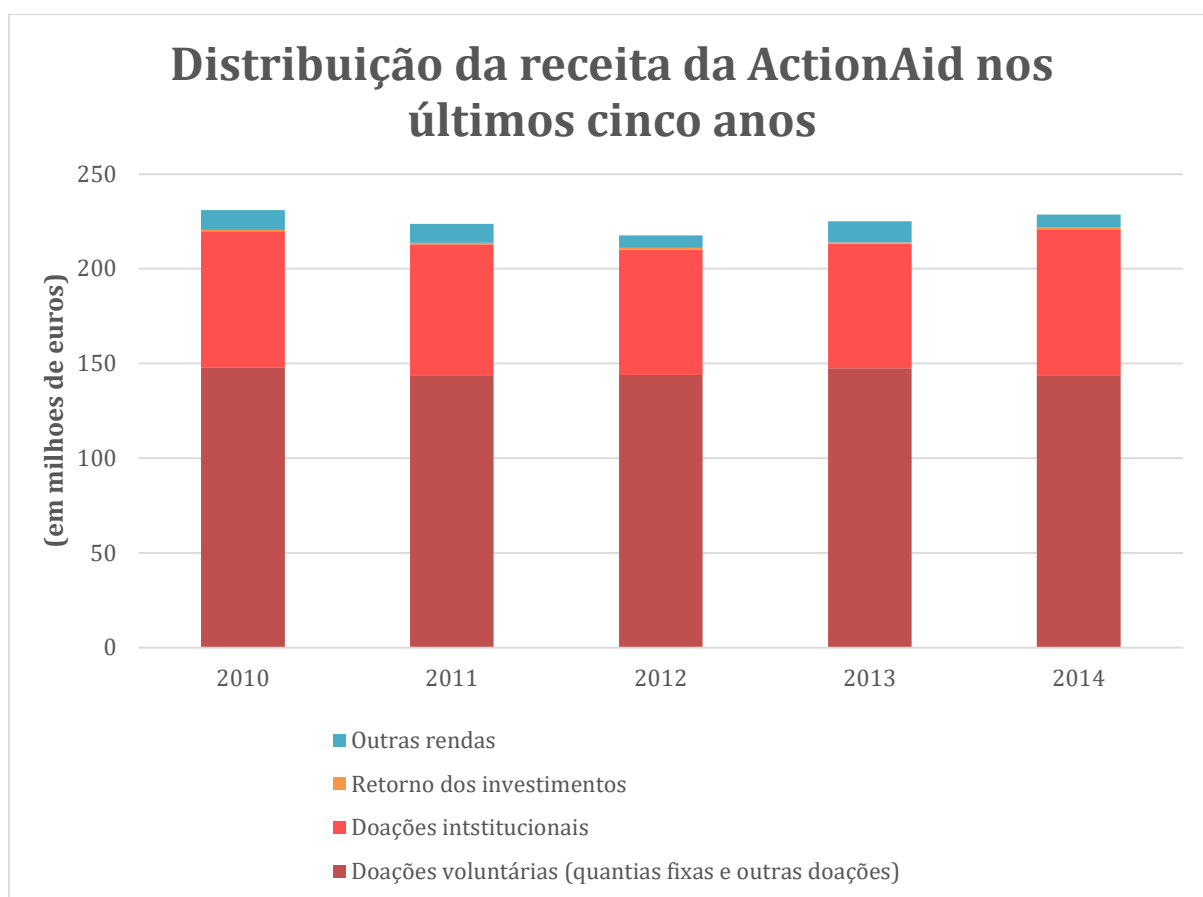
Fonte: ActionAid Internacional Annual Report, 2014.

Em outras palavras, na medida em que a organização foi construindo sua experiência em diversos países, ela foi diversificando seus temas. A partir do que considerava como as grandes bandeiras universais no combate à pobreza e às desigualdades sociais, a ActionAid foi pouco a pouco se tornando mais complexa e suas campanhas foram ficando cada vez mais próximas dos grandes temas defendidos por ela hoje em dia: direitos das mulheres; direito à educação; direito à alimentação; direito à segurança em situações de conflito e emergências; direito à vida e à dignidade em face do HIV/AIDS; e direito a um governo democrático.

Importante destacar que, apesar das mudanças radicais e da politização da organização desde sua origem e, ainda, da redefinição estrutural do seu portfólio de atuação, a ActionAid manteve inalterada sua forma de captação de recursos. Segundo informa o relatório anual de 2014 da ActionAid Internacional, mais de 60% dos recursos eram captados através do

mecanismo de doações voluntárias de pessoas físicas das tradicionais campanhas de apadrinhamento (*child sponsorship*) praticadas pela instituição. Em particular, 85% dos recursos da instituição continuavam sendo gerados somente na Europa, majoritariamente através do apadrinhamento. Esse mesmo relatório ressalta que parte da renda da instituição provém também de fundos fiduciários, de outras organizações filantrópicas e, também, de instituições multilaterais e governos que realizam transferências de renda para projetos específicos da ActionAid. O gráfico abaixo mostra como é dividida as diversas fontes de receitas da instituição.

Gráfico 5. Distribuição da receita da ActionAid nos últimos cinco anos.



Fonte: elaboração própria com dados do relatório anual da ActionAid, 2014.

Entretanto, é importante destacar que o modelo de captação pelo apadrinhamento é considerado com um modelo de captação “não restrito”, isto é, que a organização tem flexibilidade na sua alocação (*non earmaked* ou sem destino específico, no jargão do campo). Uma outra importante característica deste modelo de captação é que a maioria dos recursos recebidos pelo apadrinhamento consiste principalmente de doações pequenas e individuais e

comprometidas em quantias fixas, ou seja, aquelas que são normalmente pagas mensalmente. A única restrição significativa deste modelo de captação é que os recursos doados por aqueles que apoiam a organização estão ligados diretamente a um programa de determinado país onde a “criança adotada” se insere. Os doadores recebem um comunicado periódico, detalhando como suas doações têm sido utilizadas.

Apesar da grande maioria dos doadores da ActionAid estarem na Europa, a tabela abaixo mostra que países como Brasil e Índia começam também a captar recursos, o que informa que há também na área de captação uma mudança relação de poder dentro da organização.

Tabela 1. Doações comprometidas da Action Aid por país (em milhões de euros).

País/Ano	2013	2014
Austrália	1.191	2.023
Brasil	2.393	3.274
Dinamarca	910	1.338
França	426	465
Grécia	8.017	7.905
Índia	465	436
Irlanda	1.728	1.889
Itália	43.023	45.033
Holanda	466	690
Suécia	3.534	3.884
Reino Unido	40,503	47,972
Estados Unidos	260	212

Fonte: Elaboração própria com dados do relatório anual da ActionAid, 2014.

Não restam dúvidas, entretanto, que, apesar da politização da organização e sua determinação de representar uma perspectiva do Sul no debate sobre pobreza e desigualdade, a sua captação continua sendo dominada por doadores do Norte. De toda a receita gerada na modalidade de doações individuais, 96%, em 2013 e 95%, em 2014 tiveram como remetente países do Norte. Dentre os países que mais arrecadaram para a organização nesses dois anos, o Reino Unido e a Itália se destacam dos demais por apresentarem volumes altíssimos de

arrecadação, concentrando 79% dos recursos doados através dessa modalidade. Apesar desta dominação da origem dos recursos, esta forma de captação “não restrita ou destinada” dá a ActionAid uma flexibilidade grande na determinação da destinação dos recursos.

Como mencionado no capítulo 2, a dependência de fundos provenientes dos governos, dos organismos multilaterais e de fundações privadas são muito menos flexíveis e conseqüentemente refletem muito mais os interesses destes doadores. Em relação à ActionAid, ao redor de 25% do total de seus recursos em 2014 provinham da receita classificada como “institucional”, ou seja, proveniente de instituições multilaterais, governos ou fundações privadas, e destas 68% advindas de países desenvolvidos¹⁵⁰. Esses números apenas reforçam a tese da disparidade de força política quanto a recursos apontada previamente entre os membros de países do Norte e do Sul na organização.

A dependência econômica em relação aos doadores do Norte não impediu a ActionAid de virar de cima para baixo seu sistema de *accountability*, dos doadores do Norte às populações pobres e vulneráveis, movimentos sociais e governos do Sul. Muito mais ênfase foi dada à *accountability* política da organização em relação àquelas que ela dizia representar em fóruns nacionais e internacionais.

Para acompanhar a nova estratégia baseada em direitos e contra desigualdade, estabeleceu-se em 2000 o Sistema de Planejamento, Aprendizado e Prestação de Contas (ALPS, da sigla em inglês para *Accountability, Learning and Planning System*). No lançamento do ALPS, Salil Shetty, o então CEO da ActionAid, descreveu o sistema como um instrumento para “liberar a equipe e os parceiros da organização da tirania de ter que infinitos formulários e escrever longos relatórios, planos muito bem apresentáveis e relatórios que só serviam para decorar estantes e gavetas” (SHETTY, 2000). Acrescentou também que “os processos internos de prestação de contas da ActionAid privilegiam os doadores e os patrinhos ou invés das comunidades com que trabalhamos” (SHETTY, 2000).

Mesmo com os mecanismos de captação de recursos bastante flexíveis e um sistema de *accountability* sofisticado, a decisão sobre alocação de recursos era de qualquer maneira um ponto central para governança e um pilar importante do debate interno que permeava direta e indiretamente as tensões Norte-Sul. Como menciona Ebrahim:

Para ONGs internacionais, alocação de recursos é um dos problemas mais confusos. Não é feito de uma forma transparente ou previsível. Todo mundo tem opiniões.

¹⁵⁰ Não é possível saber ao certo o percentual de fato advindo desse bloco de países e, muito menos, o total doado por países do Sul. Nos relatórios anuais da instituição não são todos os países que estão discriminados, gerando dúvida sobre quais nações compõe a seção “outros governos” nas declarações financeiras da ONG.

Deveríamos gastar mais dinheiro no Sul ou no Norte? Devemos crescer ou não? Se nos preocupamos com mudar relações de poder, precisamos lidar com esse problema (EBRAHIM, 2010, p. 11, tradução nossa).¹⁵¹

Como lembra Singh (2016), o primeiro momento do processo de internalização foi um momento de lua de mel, pois os países sabiam que, quando os países do Norte começaram a perceber que haviam perdido poder tanto no Conselho como na Assembleia, eles começaram a usar outros argumentos para ater seu poder. A necessidade de prestação de contas para o doador ou *donor accountability* para assegurar níveis de captação em seus países e junto aos seus doadores, por exemplo, era constantemente usada pelo escritório da Grã Bretanha e da Holanda. Os países que levantavam recursos de seus governos através de organizações bilaterais (Dfid, Danida) se “escondiam” nas demandas burocráticas para tentar controlar o tipo de projetos feitos no Sul. Isto se tornou uma nova maneira de exercer poder sobre os países do Sul.

Kerr se tornou CEO logo após a crise econômica dos anos 2008 e 2009 e, com a queda da arrecadação através do apadrinhamento junto aos europeus, muitos escritórios europeus aumentaram muito arrecadação junto aos governos, agências multilaterais e fundações privadas, então a tensão era como descentralizar e ser mais político, abraçando as questões de desigualdade ou Norte Sul com fontes de recursos menos flexíveis e supostamente apolíticas. Em entrevista, Kerr declara: “era incompatível empoderar o Sul e os mais pobres com recursos por exemplo vindos da Fundação Gates ou de bilionários suíços ou britânicos, ou da Comissão Europeia” (KERR, 2016).

Estes doadores exigiam propostas, KPIs, avaliações e relatórios que, por sua vez, exigiam “pragmatismo”, tempo e, acima de tudo, uma nova forma de pensar e agir que desviava a organização da sua ação política. Havia também muito mais competição entre as organizações em desenvolvimento que utilizavam o mesmo modelo de captação que a ActionAid, como a Save the Children ou a World Vision, e como a ActionAid não era uma organização que trabalhava com o direito das crianças mas com empoderamento dos mais pobres e excluídos se tornou mais difícil competir com estas organizações.

Em contraponto a estes movimentos mais conservadores imbuídos de argumentos de captação de recursos, a emergência dos BRICS e o aumento da capacidade de captação dos escritórios do Brasil ou Índia usando também apadrinhamento, mas junto com suas próprias

¹⁵¹ O texto em língua estrangeira é: “For international NGOs, resource allocation is one of the messiest problems. it is not done in a manner that is either accountable or transparent or predictable. Everybody has an opinion. Should we be spending money more in the South or the North? Should we be growing at all or not? If we are concerned about changing power relationships, we have to tackle this problem.”

populações, foi fundamental para fortalecer a voz de países mais progressistas pois eles podiam demonstrar que eram também capazes de levantar seus próprios recursos e se tornavam economicamente mais fortes.

3.1.4. Complexidade do debate Norte-Sul e as lideranças internas

A liderança da ActionAid foi vital nas mudanças ocorridas na organização. Diferente de outras organizações de desenvolvimento do Norte, a ActionAid tinha como prática desde os anos 1980 contratar diretores executivos para os escritórios nacionais dos próprios países ou da região. Assim, apesar da sua estrutura de governança hierárquica e concentrada no Norte até 2004, a liderança da organização era basicamente do Sul.

Todos os entrevistados confirmam que a maioria da liderança, do Norte ou do Sul, era muito bem preparada, conhecedora dos importantes temas de geopolítica do mundo e com certeza conhecedora dos históricos embates políticos entre Norte e Sul nos anos 1970 e 1980 e das iniciativas do Grupo dos Não Alinhados. Entretanto, mesmo sem se referir a uma “disputa Norte-Sul”, os embates travados sobre estratégia, orçamento, estruturação ou governança eram uma forte expressão deste embate maior. Apesar das diferenças internas, havia uma forte convergência política em relação ao posicionamento externo da ActionAid do embate Norte-Sul nos fóruns da ONU ou de outros fóruns internacionais. Nesses fóruns, a retórica Norte Sul era visivelmente usada. Como nos lembra Singh:

Começamos a usar o termo Norte Sul nos nossos posicionamentos políticos externos nos anos 2000 e depois do Fórum Social Mundial. Acho que o Fórum Social Mundial foi fundamental para revitalizar o debate Norte Sul através do movimento antiglobalização. A ActionAid conseguiu enquadrar politicamente o tema da pobreza como um tema Norte Sul, centro e periferia (SINGH, 2016).

Tampouco se pode dizer que os líderes do Sul eram mais progressistas ou apoiadores da internacionalização ou agenda de direito que os líderes do Norte. Em alguns casos, os líderes do Sul eram muito mais liberais do que os do Norte. Kerr (2016) argumenta que a teoria de mudança da ActionAid baseada em direitos levava a organização ser contra qualquer tipo de dominação: governo e sociedade civil, Norte e Sul, homens e mulheres, ricos e pobres. Tanto as lideranças do Norte como as do Sul acreditavam que era necessário mudar o poder totalmente a nível internacional, nacional e até comunitário. Como as desigualdades são muito

diferentes de país para país, não seria possível dizer que os líderes do Sul eram progressistas em todas as esferas.

Além dos exemplos elencados acima, outros foram citados nas entrevistas que deixam isto claro. Por exemplo, Singh declara que:

Um grande debate que tiveram na organização sobre o uso das reservas dos escritórios dos Europeus para a abertura de novos escritórios no Camboja e Tanzânia. Muitos escritórios do Norte eram contra, pois não queriam usar suas reservas para abrir novos escritórios e muitos dos escritórios do Sul, como Gana ou Gâmbia, também eram contra, pois preferiam que as reservas fossem usadas para fortalecer os programas nos seus países. Os únicos que defendiam esta proposta era o Secretariado Internacional. Abrir novos escritórios no hemisfério Norte também não foi simples, no começo eram só Reino Unido, Espanha, Itália e Irlanda e o secretariado queria ter uma presença maior nos países do G8 para poder fazer campanhas e por isto queríamos abrir os escritórios na Austrália, Bélgica e França. Mais uma vez muitos países tanto do Norte quanto do Sul foram contra. Então não é tão simples fazer uma divisão Norte Sul e é fundamental entender o importante papel político do Secretariado Internacional. Conflitos relacionados ao posicionamento de conteúdo político ou campanhas tinha pouco haver com Norte ou Sul. Por exemplo, a Grécia e Itália eram quase sempre conservadores enquanto Reino Unido e EUA eram muito progressistas, Gâmbia, Gana ou Malawi eram muito conservadores enquanto Brasil e Quênia eram progressistas, então realmente não podemos generalizar (SINGH, 2016).

Um aspecto interessante sugerido por diversos dos entrevistados é o fato das lideranças do Sul serem mais resistentes ao uso de recursos humanos ou financeiros de seus escritórios para trabalhos e campanhas internacionais que tem como objetivo influenciar as esferas supranacionais de poder. Campolina menciona a atitude de oprimido ou paroquial de algumas lideranças do Sul em relação ao conhecimento gerado no Norte ou ao pensar e agir global, como se as lideranças do Sul estivessem sempre em posição de receptores de aprendizado e nunca de dominadores de conhecimento (CAMPOLINA, 2016).

A tendência é os escritórios do Sul priorizarem os trabalhos a nível local e nacional. A linguagem e a cultura para operar a nível internacional demandam também qualificações específicas (língua, compreensão dos rituais e dos padrões para atuação internacionais, conhecimento do funcionamento de fóruns de negociações e legislação internacional, entre outros) que poucos quadros das organizações do Sul valorizam.

Apesar do quadro acima ainda dominar a organização, Campolina nos lembra que a organização vem mudando rapidamente:

A ActionAid tem a liderança do Sul como um valor e isto nos diferencia de outras organizações de desenvolvimento. Desde 2001 campanhas globais são lideradas pelos escritórios do Sul. O Brasil foi o primeiro com a campanha de segurança alimentar e comércio. Apesar de termos começado no início dos anos 2000s, só recentemente conseguimos avançar com esta estratégia. Hoje em dia a Libéria lidera a campanha global de Cidades Seguras e Mulheres, o Quênia lidera a campanha de *Accountability*

Humanitária, Bangladesh e os Estados Unidos lideram juntos a campanha global de mudanças climáticas e o Zâmbia e o Reino Unido lideram a campanha global de Justiça Fiscal. (CAMPOLINA, 2016).

Campolina nos lembra, entretanto, que há ainda sem dúvida uma lacuna na capacidade de produção de conhecimento nos países do Sul e uma desigualdade imensa quando comparado os recursos humanos dedicados a produção de conhecimento e análise política dos países do Norte e do Sul.

Um outro importante debate na organização foi sobre a organização trabalhar ou não com os pobres nos países do Norte. Como recorda Kerr:

O debate começou quando houve um terremoto terrível na cidade de Dell'Aquila em 2009 na Itália. A ActionAid Itália queria se solidarizar com as vítimas pobres dando apoio as comunidades e grupos locais. Isto levou a uma enorme briga entre os escritórios da Itália e Grécia. A ActionAid Grécia junto com muitos escritórios africanos, alegavam que a ActionAid estaria divergindo de sua missão, que era eliminar a pobreza absoluta nas próximas décadas, e logicamente não era nos subúrbios italianos que os mais pobres viviam mas sim em Burundi, Índia, Sudão ou Etiópia. Os Italianos e Indianos que vinham de uma matriz mais marxista argumentavam que era fundamental criar um movimento que unisse os pobres da Itália, Grécia ou Inglaterra com os pobres do Sul e que só assim poderiam realmente enfrentar as causas da pobreza (KERR, 2016).

Apesar de ser ignorado na literatura sobre a ActionAid, um tema que marcou muito a liderança da organização, especialmente europeia, foi a Guerra Fria. Como mencionado por Singh:

Muitos quadros da ActionAid viveram durante a Guerra Fria e isto marcou muito a lideranças da organização. O tratamento que davam aos países da África ou ao Vietnã ou China era totalmente diferente. Havia um pré-conceito e uma desconfiança muito grande em relação aos movimentos mais a esquerda nos países do ex-bloco soviético. Mesmo os quadros mais a esquerda da Europa tinha uma reação muito anti um estado muito forte e um planejamento *top-down* (SINGH, 2016).

Apesar da descolonização ter marcado de maneira profunda os europeus, africanos e latino americanos, ficou claro durante as entrevistas que a Guerra Fria, talvez por ser mais recente, marcou também de maneira profunda esta organização.

Na verdade a Europa Oriental e o Bloco Soviético simplesmente não existiam para a ActionAid. A Guerra Fria havia marcado tão profundamente a organização que simplesmente era um não tema. Ninguém sugeria abrir escritórios no Afeganistão, ou Cuba. Isto seria inconcebível. Só com a abertura, já no início final nos anos 2000, que abrimos um escritório na China, e foi muito difícil. Nosso maior interesse era a influência da China na África (KERR, 2016).

Campolina corrobora:

Eu não tinha noção o quanto alguns setores progressista da organização na Europa e nos Estados Unidos são anticomunistas. Eu percebi isto só recentemente na guerra na Ucrânia. Recentemente os diretores europeus sugeriram abrir um escritório na Ucrânia para proteger os excluídos da guerra contra a Rússia. Ou a preocupação demasiada dos Europeus em relação a cooperação chinesa na África, como se a colonização Europeia tenha sido melhor para os Africanos do que a China faz hoje. Minha percepção é que muitos europeus na organização imaginam que os Africanos são imbecis e conseqüentemente manipulados pelos Chineses e não conseguem admitir que os governos Africanos estão negociando melhor com os Chineses do que conseguiram negociar com os Europeus. Não estou defendendo o modelo de cooperação Chinês, mas há algo visceral contra a Rússia ou a China que só consigo explicar como consequência da Guerra Fria (CAMPOLINA, 2016).

3.1.5. Conclusão do caso

Ao analisar o caso da ActionAid, fica claro que o debate Norte Sul foi um pilar fundamental na estratégia, gestão e governança da organização e transpassava todos as esferas de decisão. O esforço interno da organização como um todo, e de alguns líderes do Sul da organização, em priorizar no debate interno e tomada de decisão o histórico embate Norte-Sul como uma das razões da manutenção das desigualdades geopolíticas e conseqüente da pobreza no mundo, fez com que a ActionAid trouxe-se para si a responsabilidade de lidar também com as desigualdades internas da organização, sua estrutura e procedimentos, afim de poder cumprir sua missão e ter mais efetividade na luta pela erradicação da pobreza e desigualdade no mundo.

Entretanto, a pesquisa demonstrou que o embate Norte-Sul era travado no dia-a-dia das decisões estratégicas, administrativas e financeiras da organização. Seja na alocação de recursos, na abertura de escritórios, no modelo de governança, na estratégia de atuação ou na atuação a nível supranacional, o embate Norte-Sul era um constante pano de fundo que explícita ou implicitamente direcionava as ações da organização. Entretanto, não há evidencia que a ActionAid conseguiu promover modificações estruturais sólidas que pudessem reverter internamente as desigualdades entre o Norte-Sul. Apesar do protagonismo de alguns escritórios da África, Asia ou America Latina, os escritórios Europeus continuam tendo um poder político e econômico desproporcional na organização.

O mundo não é plano e por isso é fundamental entender os níveis e relações de poder. A ActionAid é por definição uma organização *top-down*, nascida na Inglaterra. Entretanto, a ActionAid é uma organização que reconhece a crescente importância do espaço supranacional para lidar com as raízes dos problemas da pobreza, principalmente depois da globalização. Por exemplo, temos que entender o que a fome em Bangladesh tem haver com o custo internacional de alimentos e o poder das multinacionais em dominar os preços. Se a organização não conseguir

lidar com estes desafios não vai conseguir ter um impacto efetivo na luta contra a pobreza. Neste sentido o embate Norte-Sul, foi e continua sendo essencial para a ActionAid (SINGH, 2016).

Apesar de pouca relação com os mercados e a ActionAid potencializa o papel dos Estados e dos governos, sejam estes do Norte ou do Sul já que suas ações estão voltadas prioritariamente para a promoção de direitos sociais e econômicos através de políticas públicas. Neste sentido, apesar de financeiramente a organização depender pouco das verbas dos governos, suas ações são majoritariamente voltadas para a influência de governos, sejam locais ou nacionais.

3.2. Anistia Internacional¹⁵²

Fundada em 1962, a Anistia Internacional (AI) é sem dúvida um símbolo da chamada sociedade civil global. Inspirada e guiada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 das Nações Unidas, ela que evoca direitos para todas as pessoas de todas as nações. A Anistia Internacional se tornou um ator global, uma autoridade moral e ganhou em 1977 o Prêmio Nobel da Paz.

Se uma organização é sinônima com manter a esperança viva, mesmo como uma leve luz na escuridão de uma prisão, essa organização é a Anistia Internacional. A Anistia foi a luz, e essa luz foi a verdade, prestando testemunho ao sofrimento escondido aos olhos do mundo (NOBEL, 1977, tradução nossa).¹⁵³

Sua legitimidade como ator global foi construída em cima de sua aparente objetividade, imparcialidade e neutralidade. Entretanto, como veremos neste capítulo, a construção de sua imagem internacional esconde escolhas e perspectivas que são subjetivas. Os próprios mecanismos elaborados para garantir a objetividade e imparcialidade reproduziram internamente as estruturas de desigualdades Norte-Sul e impediram a

¹⁵² Muitas das informações desta pesquisa foram retiradas do site da organização, das entrevistas feitas e de alguns livros sobre a organização, em particular o importante *Keepers of the Flame* (HOPGOOD, 2006). Infelizmente, entretanto, como o próprio Hopgood comenta em seu livro, os dados da Anistia são organizados cronologicamente em papel e microfilme. Há pouca informação digital e cronológica que pode ser procurada ou organizada tematicamente ou mesmo por países ou regiões. Hopgood, que passou um ano pesquisando a história da Anistia na sede da organização em Londres, afirma que muito dos dados foram perdidos e que muitas informações estão distribuídas pelos outros escritórios e há pouca informação organizada dos diversos escritórios da organização.

¹⁵³ O texto em língua estrangeira é: “If one organization is synonymous with keeping hope life, even as a faint glimmer is the darkness of a prison, it is Amnesty International. Amnesty has been the light, and that light was truth, bearing witness to suffering hidden from the eyes of the world.”

organização de se tornar um ator relevante na sociedade dos países do Sul ou mesmo da representação destes atores na estrutura global. A radicalização por voz única global levou a organização, direta ou indiretamente, a desvalorizar as relações de poder intrínsecas do sistema.

Pouco de sua distinção foi permanentemente incluída em qualquer tipo de espaço social separado de estados soberanos territoriais, sua aparência transnacional disfarçando várias estruturas nacionais econômicas e sociais que constroem significativamente suas aspirações globais. Também teve dificuldade de lidar com a integração de diferenças, de gênero, raça ou nacionalidade, tornando uma organização surpreendentemente masculina (culturalmente), branca ocidental e de classe média (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁵⁴

3.2.1. História e impacto da Anistia Internacional na agenda de direitos humanos da ONU

Peter Benenson, um advogado britânico, fundou a Anistia Internacional em 1962. Benenson havia servido durante a Segunda Guerra Mundial em Bletchley Park, um dos principais centros de inteligência e investigação britânica. Em 1961, depois de algumas tentativas de se tornar um político do Partido Trabalhista, Benenson soube que dois estudantes portugueses haviam sido presos em novembro de 1960 pelo regime salazarista e iriam receber penas de prisão de sete anos. A sentença havia sido dada apenas porque, em plena ditadura, os dois haviam feito um brinde à liberdade. Com o objetivo de agir em nome destes prisioneiros, Benenson pensou em entrar em contato com a embaixada portuguesa, contudo, logo percebeu que uma única pessoa não teria força suficiente para demandar a soltura deles. Assim, em 21 de maio de 1961, Benenson escreveu um artigo intitulado “The Forgotten Prisoners” (em português, “Os prisioneiros esquecidos”) no jornal londrino *The Observer*. No artigo, que citava a Declaração de Direitos Humanos das Nações Unidas e foi lançado na primeira página do jornal, Benenson apelava para que alguma ação fosse tomada em nome dos presos. Junto com a matéria, Benenson lançou uma campanha.¹⁵⁵

O “Apelo para Anistia”, como foi chamada a campanha, falava em nome de todas as

¹⁵⁴ O texto em língua estrangeira é: “Little of its distinctiveness has been permanently embedded in any kind of social space separate from territorial sovereign states, its transnational appearance disguising various national economic and social structures that significantly constrain its global aspirations. It has also struggled to deal with the integration of differences, of gender, race, or nationality, making it a surprisingly masculine (culturally), white Western, and middle-class organization.”

¹⁵⁵ Para mais informações: <<http://www.learningtogive.org/resources/amnesty-international>>.

peessoas presas pela livre expressão de suas crenças, ideologias políticas, por questões ligadas à raça, religião ou origem nacional, aquelas que ele chamava de “prisioneiros de consciência”¹⁵⁶ (POC). A ideia da campanha era unir todos aqueles contra essa situação, mandando cartas para o governo português a respeito da soltura dos estudantes. Jornais de outros países apoiaram a iniciativa e milhares de cartas foram enviadas.

O contexto político em ebulição em 1961 é fundamental para entender o grande sucesso da campanha de Benenson: era o ápice da Guerra Fria, John Kennedy na Casa Branca, Nikita Khrushchev no Kremlin, havia um otimismo generalizado nos países do Sul devido ao processo de descolonização, as Nações Unidas ocupavam o Congo, a CIA tentava invadir Cuba e o Muro de Berlim era construído.

Como resultado deste ambiente político, o clamor público iniciado por Benenson levou à criação de grupos locais na Bélgica, no Reino Unido, na França, na Alemanha, nos Estados Unidos, na Suíça e na Irlanda para apoiar a demanda pela libertação de presos de consciência. Em 1962, alguns representantes desses grupos locais se reuniram em Londres para estabelecer um “movimento internacional permanente em defesa da liberdade de opinião e de religião” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012a).

Estes representantes, junto com Benenson e Baker, um amigo próximo que o ajudou nesses primeiros anos, fundaram a Anistia Internacional em 30 de setembro de 1962. Benenson foi nomeado Secretário Geral. Dentro de um ano, uma dúzia de países já haviam estabelecido grupos locais da Anistia Internacional, comprometidos com a mobilização por outros casos de prisioneiros de consciência. A liberdade dos prisioneiros de consciência se tornou assim uma das principais bandeiras da nova organização e um importante princípio que pautou sua história.

A organização começou em um pequeno escritório inaugurado na casa de Peter Benenson em Mitre Court, no centro de Londres. A maior parte do trabalho era feito por voluntários. Uma biblioteca foi criada no local para coletar informações sobre os casos dos prisioneiros de consciência e uma rede de grupos locais (nacional e internacional), THREES Network (Rede de “Trios”), foi iniciada. Cada grupo trabalhava em campanhas em nome de três prisioneiros, vindos cada um das três principais “regiões ideológicas” do mundo: a comunista soviética, a capitalista desenvolvida e a dos países em desenvolvimento (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012b). O escritório na casa de Benenson ficava responsável por

¹⁵⁶ Este termo foi usado pela primeira vez por Benenson em seu artigo no *The Observer* em 1961. Se entende como “prisioneiros de consciência” os indivíduos que são perseguidos ou incriminados por suas crenças ou valores conscientes, desde que estes não usem ou advoguem pelo uso da violência.

receber, triar e pesquisar os casos de cada prisioneiro.

No dia 10 de dezembro 1962, o dia internacional dos direitos humanos, Benenson resolve acender uma vela na igreja de St. Martin-in-the-Fields, em Londres, como uma homenagem a todos aqueles injustiçados e com seus direitos violados. A vela simbolizava a esperança do fundador da organização de que, através do trabalho dos voluntários, a Anistia Internacional levaria luz para os mais escuros dos lugares, onde as violações dos direitos humanos passavam despercebidas e impunes no escuro. Ao tomar essa ação, Benenson foi inspirado pelo ditado “it’s better to light a candle than curse the darkness” (em português, “melhor acender uma vela do que amaldiçoar a escuridão”). Esse ritual fez com que a vela se tornasse o símbolo da Anistia Internacional (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012b).

O movimento internacional pela defesa dos direitos humanos da Anistia cresceu rapidamente. Apenas um ano depois da criação da campanha, ou seja, ainda em 1962, as primeiras missões¹⁵⁷ de defesa aos direitos humanos foram iniciadas. Voluntários e membros da organização foram inicialmente fazer investigações em Gana, depois na Tchecoslováquia, em Portugal e na Alemanha Oriental. Um observador foi enviado para presenciar o julgamento de Nelson Mandela, na África do Sul.

Nesse mesmo ano, foi estabelecido o Fundo para Prisioneiros de Consciência. Através de doações feitas para esse fundo, a organização esperava conseguir agir em nome desses indivíduos e de suas famílias. Reparem que, na origem da Anistia, a organização se coloca como representando os prisioneiros de consciência e suas famílias, dando à organização uma legitimidade junto à sociedade e aos governos onde estavam baseados os grupos locais. Mais tarde, esse mecanismo de angariação de recursos mudou de nome e se estabeleceu como uma organização à parte da AI, cujo objetivo passou a ser a concessão de bolsas de socorro e reabilitação de prisioneiros de consciência no Reino Unido e em todo o mundo.¹⁵⁸

O primeiro relatório anual da Anistia Internacional foi publicado já em 1962, chamando atenção para o caso de 210 prisioneiros de consciência em diversos países do mundo que eram “adotados”¹⁵⁹ ou cuidados dentro da organização pelos grupos locais. Em 1965, o movimento tinha “adotado” os casos de mais de 1.300 prisioneiros. Dois anos mais

¹⁵⁷ Viagens de investigação e verificação das condições dos prisioneiros e visita aos familiares.

¹⁵⁸ Para mais informações:

<http://www.worldlibrary.org/articles/prisoners_of_conscience#Current_Amnesty_International_prisoners_of_conscience>.

¹⁵⁹ Os grupos locais escolhiam casos de prisioneiros para fazer campanhas para sua liberdade, melhora de suas condições carcerárias ou mesmo recursos para seus familiares.

tarde, em 1967, esse número já havia crescido para cerca de 2.000 prisioneiros em 63 países diferentes, que estavam divididos entre 70 grupos de voluntários distintos espalhados por diversos países da Europa.

Conforme a Anistia Internacional avançava na busca por uma melhor legislação internacional de direitos humanos, ela agia como um ator político internacional em meio a decisões que influenciavam diretamente a soberania dos países em que estavam os prisioneiros. Não possuindo o status para ser capaz de intervir nas decisões nacionais onde estavam os prisioneiros de consciência ou para acionar diretamente os meios internacionais necessários para influenciar na atuação destes governos, mas através da pressão em governos nacionais nos países onde tinham grupos locais, conseguia, indiretamente, impactar a vida dos prisioneiros. O trabalho da organização era de criar e aglutinar apoio popular junto às populações dos países europeus, para por pressão nos governos Europeus e, através deles, poder influenciar na posição dos governos violadores do direito dos prisioneiros.

É importante lembrar que, na época, muitos governantes consideravam inimaginável que um ator da sociedade civil pudesse influenciar em mudanças nas normas internacionais e nos padrões de comportamento de Estados nacionais. Apesar de a Organização das Nações Unidas (ONU) ter definido os princípios fundamentais dos direitos humanos em 1948, na forma da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os representantes governamentais que compunham a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos determinaram, já naquela época, que não tinham poder para agir sobre queixas específicas de violações nos direitos humanos. Neste sentido, não imaginavam que uma organização da sociedade civil teria poder para fazer com os países se mobilizarem para agir em relação a casos específicos de outros países (CLARK, 2001).

A Anistia Internacional logo entendeu que, para avançar no desenvolvimento das suas bandeiras, seria necessária a confiança internacional de instituições renomadas na área de direitos humanos, mesmo que elas em si não tivessem a vontade necessária para realizar tais intervenções. Sendo assim, em 1964, a organização pediu e recebeu o status de consultora no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Esse status dava à Anistia privilégios de observadora nas reuniões e acesso a documentos, diplomatas e funcionários da ONU. Por isso, mesmo cético em relação ao papel da ONU como aliada na luta pelos direitos humanos, Benenson entendia a necessidade do título conferido à organização (CLARK, 2001). O impacto da Anistia também veio logo: em 1964, a organização já havia participado da soltura de 39 presos.

Conforme abordado anteriormente, o caráter internacional da organização existia desde a sua criação. Antes mesmo de ser decidido que a campanha daria lugar a um movimento permanente, em 1961, a Anistia, como ainda era chamada, já havia estabelecido escritórios nacionais no Reino Unido e na Alemanha. No ano seguinte, um escritório na Irlanda foi criado, seguido por quatro outros na Dinamarca, na Suíça, na Noruega e em Israel em 1964. Em 1966, a organização criou um escritório nos Estados Unidos, em meio à guerra do Vietnã, conferindo status de prisioneiro de consciência para pessoas que se recusavam a lutar na guerra. Em 1967, foi criada uma filial na Nova Zelândia e, em menos de três décadas, a organização já estava presente em cerca de 40 países através de seções locais e representada por centenas de grupos locais.

Tabela 2. Grupos Locais da AI registrados por Secretaria Internacional: 1965-1991.

Anos	AI (total)	Europa Ocidental	EUA
1965	376	347	1
1970	931	874	6
1975	1.573	1.398	85
1980	2.464	2.103	203
1981	2.628	2.186	230
1982	2.895	2.371	260
1983	3.179	2.552	281
1984	3.391	2.686	288
1985	3.624	2.828	306
1986	3.739	2.918	319
1987	3.844	2.959	343
1988	3.963	3.000	370
1989	4.124	3.046	418
1990	4.159	3.045	413
1991	4.191	3.041	416

Fonte: HOPGOOD, 2006.

Como a Anistia havia baseado sua missão nos direitos universais, ela tinha como visão cobrir todos os países do mundo. Para isso, se organizou internamente em regiões (Ásia, África, Oriente Médio e Norte da África, Américas, e Europa). Com a falta de recursos, no período inicial só cinco pesquisadores remunerados supervisionavam o trabalho de vários voluntários que se dividiam para pesquisar países específicos em cada uma das regiões. Com o crescimento da organização, mais pesquisadores remunerados, especializados em países específicos, foram contratados. Os pesquisadores adquiriam uma “autoridade” sobre os países

específicos pelos quais eram responsáveis e conseqüentemente determinavam as ações da organização sobre aqueles países. Em 1963 a Anistia tinha 2.800 casos de prisioneiros de 83 países em seus arquivos e a maioria dos pesquisadores era ainda voluntária.

A pesquisa e documentação de cada caso eram feitas com muitos detalhes através de recortes de jornal, documentos, visitas de campo e entrevistas com familiares, o que fez com que a Anistia se tornasse uma “fonte moral de autoridade” diante do público, da mídia e dos tomadores de decisão. Os pesquisadores eram responsáveis, como os oficiais em ministérios de relações externas, pela coleta e análise de informações sobre áreas e países específicos, o conhecimento político, social e legal daqueles países e principalmente o número e natureza dos presos políticos e suas condições de cárcere, assim como os canais pelos quais a pressão poderia influenciar o governo daquele país a libertar um prisioneiro ou melhorar suas condições carcerárias (HOPGOOD, 2006).

A pesquisa então era a base do tipo de campanha e a atuação dos escritórios e dos grupos locais, pois estes dependiam dos casos e da expertise dos pesquisadores que ficavam baseados no Secretariado Internacional (SI) de Anistia Internacional em Londres.

A metodologia de campanha através da mobilização de milhares de pessoas para escrever cartas para publicizar o sofrimento dos prisioneiros inocentes esteve também no centro da organização deste sua fundação. As cartas representavam uma oportunidade única para milhares de pessoas de lugares diferentes e classes sociais distintas pertencerem a um movimento comum da humanidade.

Escrever cartas para iluminar o sofrimento de um ser humano inocente foi um ato em comum com o qual idealistas e não-idealistas do mundo poderiam cooperar (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁶⁰

Do lado dos prisioneiros, as cartas eram também instrumentos eficazes de resistência e humanidade.

Cartas e cartas expressavam o mesmo sentimento: você não está sozinho; não abandone as esperanças. Aqui estava um tipo quase tangível de força moral. Não é de surpreender que prisioneiros soltos falem com tanta emoção sobre receber essas cartas. A Anistia tem o poder de abrir a porta da prisão e mostrar os rostos e as dores dos prisioneiros, para que possamos ver e sentir nós mesmos, para que nossa consciência seja tocada. Realismo inflexível é só uma forma de criar a aura de objetividade e neutralidade, limpando a mancha de subjetividade da superfície do texto (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁶¹

¹⁶⁰ O texto em língua estrangeira é: “Letter writing to put light on the suffering of an innocent human being was a common bond which the idealists and non-idealists of the world could co-operate in their amoniate.”

¹⁶¹ O texto em língua estrangeira é: “Letter after letter expressed the same sentiment, you are not alone; don't give up hope. Here was an almost tangible kind of moral force. No wonder released prisoners talk with such

O simbolismo do conceito cunhado por Benenson de presos de consciência (POC) foi fundamental para a formatação das campanhas da Anistia. Como os prisioneiros não podem falar por eles mesmos, pois estão encarcerados, era como se a Anistia pudesse representá-los moralmente através de suas campanhas de cartas. O simbolismo do POC era reforçado pela descrição vívida e detalhada da vítima e sua condição de prisioneiro, o que aproximava ele ou ela dos milhares de membros do movimento que se solidarizavam com a situação. Testemunhar o sofrimento privado de um inocente preso e demandar sua soltura baseado na argumentação que este sofrimento era injusto se tornou a base das campanhas da Anistia.

Em 1966, Baker assume a Diretoria Geral da Anistia Internacional no lugar de Peter Benenson e em 1968 Martin Ennals o sucede, inaugurando o novo formato da instituição, que agora possuía um Secretário Geral no lugar do antigo diretor. Em 1969, a organização recebe da UNESCO o status de consultora, feito que se repetiu em 1972 quando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA tomou a mesma iniciativa. Nesse mesmo ano, a organização elaboraria um relatório analisando o nível de tortura no Brasil e problematizando a questão. Após o lançamento da publicação, a imprensa e os órgãos do governo do Brasil ficaram proibidos de mencionar o nome da organização.¹⁶²

No ano seguinte, com o golpe de Estado do Pinochet, no Chile, com as suas prisões em massa, seguidas por detenções no Estádio Nacional, execuções, tortura e desaparecimentos forçados, a Anistia Internacional mostrou para todo mundo que a tortura não era uma coisa do passado, mas um problema atual. Nesse mesmo ano, a organização publicou um relatório de 225 páginas que analisou, pela primeira vez na história, o quanto espancamentos, choques, posições de estresse e outras formas de tortura estavam sendo usados por governos ao redor do mundo para punir dissidentes ou extrair confissões. Esse relatório impulsionou o lançamento da primeira campanha mundial da organização pela abolição da tortura. O lema e objetivo da campanha eram “tornar a tortura tão impensável quanto a escravidão”.

Em 1970, a Anistia Internacional lançou uma campanha para acabar com a tortura através de um tratado internacional que garantisse que a tortura fosse tratada como crime sob lei e pena internacional e que obrigasse os Estados a passar leis específicas em suas

wonder about receiving these letters. Amnesty has power to open the prison door and show you the prisoners' faces and wounds, so you can see and feel yourself, so your conscience can be touched. Unflinching realism is simply a way to create the aura of objectivity and neutrality by wiping the stain of subjectivity off the surface of the text.”

¹⁶² Para mais informações: <<https://anistia.org.br/conheca-a-anistia/quem-somos/>>.

legislações que obrigassem os governos a investigar todas as queixas prontamente e de forma imparcial, punir os autores, proibir a obtenção de “provas” mediante tortura, e muito mais. Em 1973, por pressão da campanha lançada pela Anistia Internacional, a ONU, em sua Assembleia Geral, aprova a resolução 3059, denunciando a tortura, e, em 1975, adota a “Declaração sobre a proteção de todas as pessoas contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”. Esse foi o primeiro passo para a elaboração, anos mais tarde, de uma convenção contra a tortura.

Em 1977, por “ter contribuído para a garantia do fortalecimento da liberdade, da justiça, e, assim, também da paz no mundo”, a Anistia Internacional ganha o Prêmio Nobel da Paz. Nesse mesmo ano, é restabelecida a pena de morte nos EUA e a Anistia Internacional realiza uma conferência sobre a pena de morte, em Estocolmo, que tem como resultado a Declaração de Estocolmo, pedindo a todos os governos “para abolir imediatamente a pena de morte” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012b). Em 1978, a AI recebeu o prêmio de direitos humanos da ONU pelas suas contribuições no campo. Em 1980, Thomas Hammarberg, sueco, é apontado como Secretário Geral da organização, o primeiro não britânico a assumir a Anistia Internacional. Em 1984, a Assembleia Geral da ONU finalmente adota a “Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”.

Ao longo da década de 1980, a Anistia Internacional continuou suas campanhas contra a tortura e em nome dos prisioneiros de consciência. Novas agendas surgiram, incluindo ações contra execuções extrajudiciais, assassinatos políticos e desaparecimentos. Já no fim da década, o número crescente de refugiados em todo o mundo era uma grande preocupação da Anistia Internacional. Embora muitos dos refugiados do mundo da época tenham sido deslocados por guerras, a Anistia Internacional se concentrou nas pessoas que foram obrigadas a fugir por causa das violações dos direitos humanos. A argumentação da AI era de que, em vez de se concentrar em novas restrições à entrada para aqueles que buscavam asilo, os governos deviam resolver as violações dos direitos humanos que forçaram essas pessoas a se exilar em primeiro lugar.

Dois grandes eventos musicais ocorreram na década de 1980, o que ajudou a aumentar a fama mundial da Anistia Internacional. Em 1986, a turnê *Conspiracy of Hope* realizou cinco concertos nos EUA com o objetivo de levantar fundos para a Anistia Internacional. Além dessa, a turnê mundial *Human Rights Now!*, em 1988, programada para coincidir com o 40º aniversário da Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas, realizou uma série de concertos em cinco continentes ao longo de seis semanas. Os shows contaram com

músicos e bandas de grande fama na época.¹⁶³ Em 1990, a Anistia Internacional já contava com mais de 700.000 membros em 150 países diferentes, com mais de 6.000 grupos locais.

Em outubro de 1992, Pierre Sané, senegalês, assume a direção da Anistia Internacional. Pela primeira vez na história da Anistia Internacional um Secretário Geral não europeu e não branco é apontado para comandar a organização. Em 1993, Pierre Sané liderou a delegação da Anistia Internacional na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, fazendo esse mesmo papel em 1995 na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, em Pequim. Ele dirigiu-se ao Conselho de Segurança das Nações Unidas em Setembro de 1997, instruindo os membros sobre o tema dos direitos humanos e conflitos armados. Isso foi seguido por uma reunião com o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan. Ele também se dirigiu ao Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, em Washington, pedindo uma moratória sobre a pena de morte no continente americano, em 1998. Nesse mesmo ano, Pierre Sané liderou a campanha em todo o mundo que comemoraria o 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, concentrando a atenção do mundo sobre as ameaças contra defensores dos direitos humanos em muitos países. Ele presidiu o Comitê de Defensores dos Direitos Humanos, realizado em Paris em dezembro de 1998. Pierre Sané foi responsável pela expansão do escopo da organização dos direitos civis e políticos para os direitos econômicos, sociais e culturais. Em 2009, sob sua liderança, a Anistia Internacional lançou uma grande campanha global, chamada “Exija Dignidade”. Ao fazê-lo, a organização reafirmou a reformulação de seu mandato ampliado, que incluía agora acabar com a injustiça e com a exclusão, apontadas pela organização como as responsáveis por manter pessoas em condição de pobreza presas em um ciclo de privação de direitos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012b). Essa campanha teve como objetivo garantir que pessoas em condição de pobreza pudessem ter controle sobre as decisões que afetam suas próprias vidas.

Em 2001, houve outra mudança no Secretário Geral da Anistia Internacional. No lugar de Pierre Sané, entrou Irene Khan, de Bangladesh, a primeira mulher a comandar a organização, responsável por dirigir a AI até 2009. O legado de Irene Khan foi adicionar à abordagem de “vítima” dos POC a abordagem de empoderamento dos que lutavam por direitos.

Não víamos as pessoas que sofriam injustiças ou violências como sujeitos, os víamos como beneficiários de nossa ação. Os prisioneiros de consciência não eram

¹⁶³ U2, Sting, Lou Reed e Joan Baez participaram da *Conspiracy of Hope*, e Bruce Springsteen, Youssou N'Dour, Sting, Peter Gabriel e Tracy Chapman da *Human Rights Now!*.

vistos na organização como agentes de mudança, mais sim como beneficiários de ações. Você trabalha sobre alguém e não com alguém. Este era o maior problema da abordagem da Anistia (KHAN, 2016).

Na sequência dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 nos EUA, a Anistia Internacional condenou o ataque a civis e a perda deplorável de vidas. A subsequente “guerra ao terror” teve como consequência a detenção de muitas centenas de pessoas. Por isso, o movimento fez uma campanha robusta para que os padrões de direitos humanos fossem respeitados. Ela exigiu que indivíduos sob investigação deveriam ser tratados com pleno respeito pelos seus direitos, tanto sob a lei dos EUA como sob as normas internacionais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012a). Esse mesmo ano marca a soltura de 47.000 presos “adotados” pela organização.

Durante os dez anos que se seguiram, a Anistia Internacional continuou a expandir tanto a sua missão de propagar a defesa dos direitos humanos quanto o seu número membros. Em 2011, mais de três milhões de membros e ativistas compunham a organização. Nesse meio tempo a organização desenvolveu o prêmio Embaixador de Consciência, que é dado a indivíduos que apresentaram liderança excepcional na luta para proteger e promover os direitos humanos. O primeiro deles foi concedido em 2003 a Vaclav Havel, ex-prisioneiro de consciência (2003). Os outros que se seguiram foram dados a Mary Robinson e Hilda Morales Trujillo (2004), U2 e seu gerente Paul McGuinness (2005), Nelson Mandela (2006), Peter Gabriel (2008) e Daw Aung San Suu Kyi (2009).

Com a saída de Kahn, ocupou o cargo Salil Shetty, da Índia, antigo diretor da ActionAid Internacional.¹⁶⁴ A partir da liderança de Shetty, a Anistia Internacional reviu sua estratégia geopolítica expandindo o escopo dos direitos humanos através do aprofundamento das relações com os países emergentes, da descentralização e do aumento da capacidade dos escritórios específicos do Sul para que pudessem ter mais autonomia. No seu entendimento, para que a Anistia consiga sobreviver e manter sua efetividade na luta por direitos humanos, ela deveria enfrentar quatro fatores que alteraram, no período recente, o contexto político, econômico e social no qual a organização está inserida.

Primeiro, a ascensão dos BRICS e outros países emergentes e o declínio relativo da quantidade de novos membros não pagantes no Norte global. Em segundo lugar, a maior transparência política do mundo atual, especialmente por conta das revoluções nas tecnologias de comunicação. Em terceiro, o surgimento de fortes movimentos de protesto popular, como

¹⁶⁴ Interessante observar que, após a entrada de Pierre em 1992, a Anistia não teve mais nenhum diretor que representasse os países desenvolvidos do Norte, fato que, como iremos abordar com mais detalhes abaixo, marca certamente uma alteração no modo como a própria instituição se vê ou quer ser vista.

os do Oriente Médio e do norte da África. Por último, o cenário de maior liberdade para a Anistia Internacional bradar a defesa dos direitos humanos em qualquer lugar do mundo em relativa segurança (DE JONGE, 2011).

Para avançar nesse processo, Shetty promove, desde 2011, novas formas inovadoras de atuação, como a criação do Conselho Global do Secretário Internacional, em 2013, que consiste em um fórum que reúne líderes das artes, dos negócios e da filantropia com objetivo de aumentar a visibilidade da Anistia Internacional no Sul Global, auxiliando na angariação de recursos na medida em que a instituição expande sua presença na África, na Ásia, na América Latina e no Oriente Médio. Atualmente, figuras como Sir Richard Branson, Paulo Coelho e Yoko Ono, entre outras, fazem parte deste Fórum Global.

3.2.2. Atrás dos sucessos: disputas internas sobre o escopo de direitos humanos camuflam também o embate Norte-Sul

Atrás do sucesso da Anistia Internacional se esconderam por décadas disputas internas profundas que, entre outros temas, camuflaram também o embate Norte-Sul travado dentro da organização.

A Anistia tradicionalmente teve uma abordagem muito ocidental em sua visão dos direitos humanos (...). Tem a ver com todas aquelas questões sobre pressupor que a forma ocidental de agir ou a definição e a compreensão ocidental (...) de direitos humanos são superiores (...). Eles não escutam. A Anistia fala que precisa ouvir, envolver, crescer, entrar em contato com o sofrimento diário das pessoas. A Anistia tem uma atitude condescendente. Não são os reis e rainhas dos direitos humanos. Existem milhares de grupos no Terceiro Mundo que trabalham todo dia por isso (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁶⁵

A fim de entender essas disputas, é necessário rever alguns elementos da fundação da Anistia Internacional que se tornaram a essência de seu *ethos* e o definidor de seu *modus operandi*. Primeiro, a influência espiritual dos Quakers, que trouxe no testemunho, ou “*bearing witness*”, o direcionamento da organização à não violência e ao enfrentamento ao

¹⁶⁵ O texto em língua estrangeira é: “Amnesty has traditionally had a very Western centrist approach to looking at human rights (...). It comes back to all those things about assuming that the Western way of doing things or the Western definition and understanding (...) of human rights is actually more superior (...). They do not really listen. Amnesty talks the talks, we need to listen, we need to involve, we need to be bigger, we need to be in touch with the day to day suffering of the people. Amnesty has a patronizing attitude. It is not the kings and the queens of human rights. There are thousands of groups out there in the Third World who works every day for that.”

poder através da verdade objetiva. Segundo, o voluntarismo como demonstração de engajamento através de uma decisão consciente de doar seu tempo, sua energia ou recurso. Terceiro, o princípio da imparcialidade baseado na desconsideração em relação à ideologia política de governos e das vítimas. E, em quarto, o individualismo como a experiência única de cada um.

Para colocar estes princípios em prática, políticas internas e práticas foram estabelecidas, como a WOOC (*Work on Own Country Rule*), que proibia o funcionário de trabalhar em casos relacionados ao seu país de origem. A suposta objetividade dependia de boas e detalhadas pesquisas.

O voluntarismo e individualismo determinaram o tipo de atitude de funcionários e membros e, conseqüentemente, a cultura institucional.

Essa culpa enorme de que não estamos fazendo o suficiente. No fim do dia, pessoas são responsáveis pelas vidas de outras pessoas. É assim que a Anistia é organizada e é isso que a torna incrível. É isso que a faz funcionar. Diferente da Human Rights Watch, que não tem uma relação mais pessoal com (...) um prisioneiro ou uma família de uma pessoa que foi executada ou de alguém que foi condenado à pena de morte. A Anistia fez isso. Foi construída nisso (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁶⁶

A teoria de mudança da organização era que, para fazer a diferença, precisava impactar a vida de pessoas reais (os prisioneiros esquecidos) e, para isso, era essencial se manter imparcial, ter a voz unificada de todos os membros, assegurar pesquisas “objetivas e de qualidade” e não se envolver em questões políticas de nenhum Estado.

Essa abordagem garantiu até os anos 1970 e 1980 o sucesso e o quase monopólio da Anistia Internacional como autoridade moral dos direitos humanos no mundo. Para muitos membros e funcionários, essa abordagem era a essência da organização. Resguardar e proteger esses princípios e práticas se tornou a razão de ser de muitos membros europeus. Em nome desses princípios havia uma resistência imensa para qualquer mudança ou mesmo para uma reflexão maior sobre se e como o embate Norte-Sul influencia as ações e estruturas da organização.

Havia problemas muito maiores e que dominavam a agenda da organização. O tema Norte-Sul não era um tema dominante, talvez estivesse submerso ou talvez escondido atrás de outros temas (SHETHY, 2016, em entrevista).

¹⁶⁶ O texto em língua estrangeira é: “This enormous guilt, that you are not doing enough. At the end of the day, people are responsible for people's lives. That is how Amnesty's set up and that is what makes it great. That is what makes it work. Unlike Human Rights Watch, which does not really have a kind of personal relationship to (...) a prisoner or to a family whose person has been killed in an extra-judicial execution or someone on death row. Amnesty did. It was built on it.”

Os três principais conceitos da organização – prisioneiros de consciência, o foco em direitos civis e políticos (mas nas em direitos sociais e econômicos) e a regra não poder trabalhar sobre o próprio país (WOOC) – não deixavam a Anistia mudar, nem mesmo lidar de maneira diferenciada com os temas Norte-Sul. Os embates eram sobre estes conceitos e não conseguíamos debater o tema Norte-Sul, mas sempre esteve presente. Então estes debates ideológicos eram o pano de fundo do debate Norte-Sul (KHAN, 2016)

Nos anos 1980, entretanto, a organização começou a ser pressionada, interna e externamente, a se pronunciar contra os abusos e violência contra os direitos humanos na América Latina e Sudeste Asiático onde ditaduras violavam diariamente os direitos civis e políticos de cidadãos comuns. Entretanto, para o então Secretário Geral, não era o papel da Anistia comentar o contexto que levava pessoas para a prisão, mas sim libertar os prisioneiros ou melhorar suas condições de encarceramento. Temia-se que, ao se posicionar, a Anistia Internacional comprometeria seu princípio de imparcialidade.

Com a intensificação da globalização e o final da Guerra Fria, as demandas internas e externas por campanhas mais amplas e políticas também cresciam. A posição de “neutralidade” da organização estava sendo colocada em cheque e seu conceito e definição de “direitos humanos” eram cada vez mais questionados como uma visão ocidental, do Norte, e limitada pelos rituais das Nações Unidas. Em 1993, Pierre Sané, ao abrir a Assembleia Geral, fala sobre a diferença entre autoridade moral e autoridade política e questiona se os direitos humanos podem ser parte de uma imparcialidade superior ou se deve se engajar na luta por justiça.

Apesar da inviabilidade do debate, fica claro nas palavras de Sané que o embate quanto ao escopo do conceito de direitos humanos inclui também a diferenças e tensões Norte-Sul do movimento de direitos humanos.

Se compreendermos a ideia de humanidade como uma ideologia e aceitarmos que coloca as necessidades e interesses de certos grupos – pobres, marginalizados e fisicamente vitimados – em primeiro lugar, entramos no mundo das políticas de autoridade. As políticas de autoridade são o processo de contestação, representação, luta e resistência no qual ocorre a distribuição de recursos sociais, incluindo coisas como o acesso à lei ou a trabalhos e serviços. A autoridade moral é baseada em diferença; a autoridade política é baseada em semelhança e pertencimento. Você precisa ser, não só fazer (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁶⁷

Para ele, a organização teria que deixar de focar em casos específicos e começar a

¹⁶⁷ O texto em língua estrangeira é: “If we view the idea of humanity as an ideology and accept that it puts the needs and interests of certain groups - the poor, the marginalized, and the physically victimized - first, then we enter the world of authority politics. Authority politics is the process of contestation, representation, struggle, and resistance within which the distribution of social resources, including things such as access to the law and access to jobs and services, takes place. Moral authority is based on difference; political authority is based on similarity and belong. You must be, not just do.”

lidar com temas fundamentais para a agenda de direitos humanos. A proposta de Sané de redirecionar a organização para campanhas temáticas, incluindo direitos econômicos e sociais, foi recebida como uma afronta por muitos no Secretariado Internacional e em alguns escritórios nacionais, pois mexia diretamente com o “poder dos pesquisadores” que eram considerados guardiões do *ethos* fundacional da organização, isto é, a pesquisa detalhada de cada prisioneiro e do expertise por países individuais.

UK, França e Espanha eram mais conservadores, pois na verdade seus membros nunca realmente aceitaram a ampliação da agenda de direitos civis e políticos para os direitos econômicos e sociais. Outros eram obcecados pela qualidade da pesquisa e os prisioneiros, pois esta era uma visão muito europeia do problema de direitos humanos. E temos que considerar que poucos membros da organização têm uma visão global e é mais fácil para os membros locais entenderem e validarem os problemas que eles conhecem e enfrentam, sua própria realidade (ANTONIOLI, 2016).

O combate interno sobre conceitos e formas de atuação mascarava uma profunda diferença no olhar de direitos humanos que o senegalês trazia para a organização.

Em um discurso em 1998, Pierre Sané observou: “A Anistia não foi estabelecida para libertar prisioneiros de consciência. A Anistia foi estabelecida para contribuir para a realização completa de direitos humanos para todos. E escolhemos, no começo, trabalhar com a libertação de prisioneiros de consciência porque, na época, eles eram talvez o melhor símbolo de direitos humanos, e talvez a melhor forma de apresentar os direitos humanos ao público. A ação não era um valor central, mas uma estratégia” (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁶⁸

A crise na Bósnia e em Ruanda e a demanda para a Anistia Internacional se posicionar levou a mais uma crise interna. O relato de um dos colaboradores da Anistia retrata a tensão da organização. Ele conta que, quando entrou na Anistia, no começo dos anos 1990, lhe foi dada uma mensagem muito clara: que a Anistia não estava fazendo nada sobre os conflitos da Bósnia ou de Ruanda pois não trabalhava com “crises”.¹⁶⁹¹⁷⁰ Foi avisado que Anistia não faria nada e que, depois que a crise passasse, a Anistia investigaria se havia “casos do tipo da Anistia” para serem trabalhados, ou seja, prisioneiros inocentes, mas que guerra não era uma

¹⁶⁸ O texto em língua estrangeira é: “In a 1998 speech, Pierre Sané observed: “Amnesty was not established to free prisoners of conscience. Amnesty was established to contribute to the full realization of Human rights to all. And we chose at the beginning to work for the release of prisoners of conscience because, at the time, the POC were maybe the best symbol of human rights and maybe was the best way to introduce human rights to the great public. The mandate was not a core value, but a strategy.”

¹⁶⁹ Em 1997, a Anistia Internacional passou uma decisão que dizia: “A Anistia Internacional não se posiciona sobre o desejo de intervenção armada ou do uso de força em qualquer circunstância, incluindo, em particular, em crises ou situações de violações de direitos humanos em massa” (HOPGOOD, 2006).

¹⁷⁰ “O texto em língua estrangeira é: “Amnesty International takes no position on the desirability or otherwise of armed intervention or the use of force in any circumstances including, in particular, in crises or situation of mass human rights violations.”

preocupação para a Anistia. Os pesquisadores da Anistia eram protegidos de terem que produzir reações rápidas, a pesquisa da Anistia tinham que ser apurada com cuidado e, por isso, a Anistia não trabalhava em guerras ou crises. “A vela não aparece onde já está o holofote” (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁷¹

A guerra em Ruanda, entretanto, se tornou um teste difícil para os que lutavam contra qualquer modificação no escopo e abordagem de direitos humanos da organização. Frente a um genocídio, a organização se dividiu entre os que achavam que a Anistia Internacional deveria se pronunciar e os que mantinham a posição que era preciso se manter objetivo e imparcial a fim de não comprometer sua habilidade de influenciar os casos de prisões ilegais.

A resistência contra Sané e seu desejo de redirecionar a organização para campanhas temáticas e um posicionamento político em relação a crises e guerras culminou com uma greve em 1996 dos funcionários do Secretariado Internacional contra a posição do Secretário Geral. Essas crises e outros embates internos levaram à redução do número de membros ativos de 218 mil em 1983 para 150 mil em 1993.

Uma das grandes preocupações dos países do Norte, principalmente da Europa, era como os nossos voluntários europeus se sentiriam. Tinham medo que eles se sentissem desempoderados se abraçassemos os direitos sociais e econômicos. O que um voluntário no interior da Inglaterra poderia fazer para ajudar na falta de água no Brasil, por exemplo? (KHAN, 2016).

Ficava cada vez mais claro que o compromisso pela humanidade dos fundadores da Anistia não incluiu uma reflexão mais profunda sobre sua própria identidade social, pois se colocavam como “testemunhas” imparciais e como autoridade moral e superior da sociedade, não como ator social. Essa postura da Anistia Internacional havia passado sem ser questionada por décadas. Entretanto, ficava cada vez mais claro que esse olhar era baseado numa monocultura Ocidental, do Norte, branca e masculina.

A Anistia foi fundada como a encarnação da universalidade – aberta a todos, preocupada com todos. Seu espaço é um espaço em terceira pessoa. Era precisamente não representativa de uma identidade ou de um interesse em particular. Isso significa que não tinha identidades sociais ou culturais sólidas nas quais se basear ao fazer escolhas. Se existia qualquer perigo disso, e vemos que é até certo ponto inevitável dado suas origens de classe, gênero e etnia, uma série de mecanismos foi criada para tentar preveni-lo. Tentava ativamente desencorajar a voz em primeira pessoa (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁷²

¹⁷¹ O texto em língua estrangeira é: “The candle actually doesn't show up where the spotlight already is”.

¹⁷² O texto em língua estrangeira é: “Amnesty was founded as the embodiment of universality – open to all, concerned with all. Its space is third-person space. It was precisely not representative of a particular identity or interest. This meant it had no thick social and cultural identity to reason from in making choices. It there was any danger of this, and we can see that it is to some extent unavoidable given its class, gender and ethnical

Para a Anistia se posicionar politicamente, ela teria antes que refletir sobre a realidade social e se ver como ator desta realidade. Nesse sentido, a pesquisa se tornaria um instrumento para a promoção da justiça e não um instrumento da imparcialidade, e isso naquele momento era inaceitável.

Apesar de toda a resistência, as mudanças aconteciam lentamente. Mais do que o apoio explícito a uma ampliação do conceito de direitos humanos, as mudanças vieram, pois alguns escritórios nacionais no Norte, como o dos EUA, resistiam à concentração de poder do Secretariado Internacional, e em particular do Departamento de Pesquisa. Para o escritório dos Estados Unidos, havia um indevido monopólio da pesquisa de casos pela Secretaria Internacional. As operações nas seções nacionais eram conduzidas de maneira que o escritório Central aprovasse que aquela iniciativa estava de acordo com o “espírito e *ethos*” da organização. Para o Secretariado Internacional, as seções nacionais tinham que “resistir à tentação de agir independentemente” (HOPGOOD, 2006).

Manter a organização coesa e unida numa só voz fez da Anistia Internacional a portavoza moral do interesse da humanidade nos direitos humanos e, novamente, membros, principalmente europeus, achavam que isso tinha que ser mantido a qualquer custo.

A descentralizado distrairia da unidade do movimento da Anistia. A escolha de casos, o envio de observadores, as campanhas especiais, etc. precisam ser feitas em uma estrutura internacional para que as prioridades corretas sejam estabelecidas. A distribuição de adoções também requer centralidade, de um ponto de vantagem onde o trabalho do movimento – grupos e seções podem ser vistos como um todo e correlacionados com as suscetibilidades políticas dos governos que prendem os prisioneiros (...). O Secretariado Internacional precisa ser capaz de responder com autoridade sobre as ações e atitudes do movimento caso haja qualquer problema. Trabalho contínuo por parte de qualquer grupo ou seção em particular poderia levar a partidarismo ou falta de perspectiva por ignorância sobre os problemas de outras áreas. Críticas de tal fonte podem ser vistas como partidárias por observadores, mesmo não sendo. O caráter internacional do trabalho é um dos recursos principais da Anistia, que não pode ser perdido (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁷³

origins, a whole series of mechanism were created to try to prevent it. It tried actively to discourage the first-person voice.”

¹⁷³ O texto em língua estrangeira é: “Decentralization would detract from the unity of the Amnesty movement. The taking up of cases, sending observers, special campaigns, etc, need to be undertaken in an international framework so that proper priorities can be established. The distribution of adoptions also requires to be done centrally, from a vantage point where the work of the movement - groups and sections can be seen as a whole and correlated with the political susceptibilities of the governments by whom prisoners are held (...). The International Secretariat must be able to answer authoritatively fro the movement's actions and attitudes to any given problem. Continuing work by any one Section or group in a particular are could lead to partisanship or lack of perspective because of ignorance of problems in other areas. Criticism from such a source might be believed by observers to be partisan even if it were not. The international character of the work is one of Amnesty's most important assets, which it cannot afford to lose.”

A descentralização era vista com um grande risco, pois se temia que a Anistia Internacional poderia fragmentar sua “voz” e deixar de lidar com direitos humanos globais e universais.

Para muitos, descentralizar levaria não só à fragmentação mas também a possíveis contradições entre os diferentes países. Por exemplo, apesar de nossa posição sempre ter sido contra a pena de morte, em alguns países, como o EUA, o escritório achou que seria mais efetivo começar primeiro fazendo campanhas contra a prisão perpétua e puxar uma oportunidade de pedir liberdade condicional como uma estratégia ou tática para depois chegar em campanhas contra penalidade de morte. Quem poderia julgar o impacto disso no resto da organização? Quando se decide fazer uma campanha global voce começa a competir com matrizes nacionais e, apesar de muito difícil, é inevitável. Como a Anistia é baseada nas leis universais de direitos humanos, isso nos mantém focados e não nos deixa fragmentar (ANTONIOLI, 2016).

Khan via pouco perigo de fragmentação ou de alinhamento com governos nacionais:

Na Anistia, o tema de soberania nacional era um não tema, pois os direitos humanos têm como premissa a violência dos Estados e, por isso, atacar os governos é a *raison d'être* dessas organizações. Os ativistas de direitos humanos têm processos globais nas Nações Unidas, levamos casos contra nossos governos para os fóruns internacionais, isso é parte de nosso trabalho e é isso que os une (KHAN, 2016).

Tendo que enfrentar a competição de outros grupos de direitos humanos, como o Human Rights Watch, o escritório da Anistia Internacional nos EUA começou a pressionar o Secretariado Internacional para levantar mais casos, abraçar campanhas temáticas que pudessem engajar mais membros e descentralizar a pesquisa. A argumentação dos que desejavam reforma era que o movimento havia crescido e que havia agora a necessidade de descentralizar e democratizar a organização, assim como a necessidade de ter mais casos que o Secretariado Central conseguisse pesquisar para suprir as necessidades das campanhas e desejo de captação dos escritórios nacionais. Se em 1974 o Secretariado Internacional conseguiu pesquisar e gerar 2.458 casos, em 1975 foram gerados 2.015 casos, em 1976, 1.948, em 1977, 2.275 e em 1978, 1.888 casos. A descentralização da pesquisa e o empoderamento das campanhas temáticas baseados nos escritórios nacionais dividiram a organização.

Como fruto dessa pressão do escritório dos Estados Unidos, em 1985 foi aprovado o slogan “*One movement, one message, many voices*” para se contrapor ao princípio de uma só voz que dominava a organização até então. As grandes turnês de música promovidas pelo escritório dos Estados Unidos foram vistas com um grande descontentamento pelos membros fundadores e muitos dos pesquisadores do Secretariado Internacional, alegando que a cultura

do *show business* não condizia com a postura de uma organização de “autoridade moral” baseada no engajamento de milhares de voluntários (DE JONGE, 2011).

Como os escritórios nacionais detinham os recursos do Secretariado Internacional e como o escritório dos Estados Unidos havia conseguido, com os shows, crescer rapidamente, chegou-se então a um acordo que definiu uma descentralização com estrita observância do Secretariado Internacional em relação aos procedimentos e qualidade das pesquisas feitas por escritórios nacionais que teriam que passar por aprovação do Escritório Central. Esse longo e complexo processo de checagem era demandado para relatórios externos, artigos em jornal, submissão para organismos intergovernamentais, Ações Urgentes, boletins externos, etc. Esse sistema de controle negociado e aprovado pela organização era visto como essencial para que organização mantivesse uma voz única e evitasse fragmentação e contradição entre os escritórios nacionais.

A nova Secretária Geral da Anistia Internacional, Irene Khan, de Bangladesh, que assumiu em 2001, seguiu nos passos de Sané na tentativa de ampliar e rever o escopo e conceito de direitos humanos da organização, mas também sob muita resistência interna. Em 2004, na Assembleia Geral no México lançou o relatório *Stop Violence Against Women* e apresentou um novo plano estratégico para a organização.

Uma das grandes mudanças da organização foi sair de campanhas sobre indivíduos para campanhas de massa sobre temas. O Norte resistiu muito, pois a estrutura inteira na organização estava organizada para trabalhar em casos específicos de indivíduos. A primeira campanha de massa que fizemos foi a campanha contra violência contra mulheres. Nos não queríamos colocar as mulheres como vítimas de violência, nós queríamos as mulheres como agentes de mudança. Queríamos falar de mudanças sistêmicas. Então mudar isso na organização era mudar todo seu *modus operandi* (KHAN, 2016).

Para Khan, era essencial que a organização redirecionasse seus recursos da proteção de “vítimas” para o empoderamento dos excluídos. A abordagem tradicional de prisioneiro da consciência reforçava a imagem de sujeitos passivos, pois os prisioneiros não podiam falar, e não de ativistas de direitos humanos como sujeitos da história e que por isso precisavam ser empoderados.

Mais uma vez, sem mencionar em nenhum momento o tema Norte-Sul, seu discurso na Assembleia de 2004 no México deixa claro esse importante pano de fundo:

A Anistia Internacional nasceu como uma campanha e devemos nos manter fiéis à sua origem. Mas velhas regras e pesos devem ser deixados para trás. Em um mundo sem fronteiras, a Anistia precisa se afastar do WOOOC na direção de temas globais, cobertura estratégica e administração de pesquisa. A mudança foi de adotar vítimas para empoderar o indivíduo. A Anistia se mobiliza ao redor da verdade. Dos

prisioneiros, aqueles que lidam com a sombra humana mais escura – morte, violência e dor emocional e física todos os dias. A Anistia nos aproximou o máximo que pode do limite entre vida e morte, onde sacrifícios e sofrimento extremo são de lei (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁷⁴

Com a invasão do Iraque e o uso da força das Nações Unidas no Congo, novamente, a Anistia Internacional se viu pressionada a se posicionar frente a guerras. E novamente encontrou resistência. “A Anistia não é uma organização pacifista, mas sua posição de não-posição em relação à guerra é profunda em parte dos membros” (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁷⁵

Depois de muito embate interno, a posição oficial da Anistia Internacional em relação à guerra no Iraque foi simplesmente que as guerras deveriam somente ser usadas como últimos instrumentos, e a organização fez uma declaração em conjunto com a Human Rights Watch pedindo pela rápida retirada das tropas. A Anistia Internacional também autorizou os funcionários, em suas capacidades individuais, a participar de protestos contra a guerra.

Apesar de conservadora, esta posição foi vista como uma mudança radical internamente.¹⁷⁶¹⁷⁷ Entretanto, a transição da organização de transferir sua autoridade moral para uma autoridade política ficou simbolizada no posicionamento da organização contra o governo dos EUA em 2005, quando a Anistia Internacional chamou a prisão de Guantánamo de *gulag*. Donald Rumsfeld reagiu rapidamente, condenando a Anistia Internacional por faltar com objetividade e informação.¹⁷⁸

¹⁷⁴ O texto em língua estrangeira é: “Amnesty International was born a campaign and to this heritage we must remain true. But old rules and old tolls had to go. In a borderless world Amnesty needed to move away from WOOC toward global themes, strategic coverage, and research management. The shift was from adopting victims to empowering individual. Amnesty is mobilized around the truth. From POC those that deal with the darkest human shadow – death, violence, and emotional and physical pain every day. Amnesty has taken us as close as it can to the threshold between life and death, where sacrifice and extreme suffering are the norm.”

¹⁷⁵ O texto em língua estrangeira é: “Amnesty is not a pacifist organization, but its no-position position on war is deep-seated among part of the membership”.

¹⁷⁶ “Um membro da equipe de IS, tomando chá na cozinha, contestando intensamente a decisão da IEC de permitir que membros da Anistia marchassem porque a manifestação antiguerra era ampla o suficiente para que você pudesse estar marchando contra as consequências da guerra e não contra a guerra em si. Ele argumenta que essas pessoas não podem usar uma camiseta ou um distintivo da Anistia, porque estariam usando a Anistia para sua posição pessoal” (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).

¹⁷⁷ O texto em língua estrangeira é: “A senior IS staff, standing in the kitchen holding his tea mug, passionately contesting the IEC’s decision to allow Amnesty members to march because the antiwar collation was broad enough that you could be marching against the consequences of war not against war itself. These people should not wear an Amnesty T-shirt or badge, he argued, because they would be using Amnesty for their own personal position”.

¹⁷⁸ Irene Khan tinha, no quadro branco de seu escritório, a frase “Advocacy, not impartiality” escrita em vermelho (HOPGOOD, 2006).

A Anistia nasceu no meio da Guerra Fria. Nos não tínhamos nenhum escritório nos países ligados à União Soviética. Os temas de direitos humanos eram muito polarizados e vistos como um tema exclusivo do Ocidente contra o Oriente. Neste sentido, a Anistia era vista como um instrumento dos países ocidentais. Por isso foi fundamental durante o 11 de setembro com os ataques em Nova York que a Anistia tivesse se pronunciado firmemente contra a guerra ao terror dos EUA. Durante o 11 de setembro tivemos uma chance de mostrar todas as violações de direitos dos Estados Unidos, como as prisões sem julgamento, a falta de privacidade, o limite à liberdade de expressão e tantas outras que o Bush estabeleceu com a desculpa da guerra ao terror. Tínhamos que nos posicionar politicamente (KHAN, 2016 em entrevista).

Este evento marcou, de certa maneira, a transição da organização do seu lugar de autoridade moral para uma autoridade política. Isso foi também essencial para repensar a agenda de direitos humanos da organização e sua relação com os países do Sul. Um pensador africano que Hopgood entrevistou disse:

Como um africano, que trabalhou em meu próprio país, é uma compreensão errada do que são direitos humanos. Direitos humanos no Sul são política interna. Direitos humanos no Norte são política externa. Você precisa decidir onde você vai estar. Se for uma organização de direitos humanos real no Sul, precisa focar em questões internas (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁷⁹

Com a entrada de Salil Shetty, em 2010, algumas das mudanças nesta direção foram aceleradas. A partir de um argumento sobre a falta de “eficácia e efetividade” da organização manter sua relevância num contexto geopolítico radicalmente diferenciado de quando a organização havia sido fundada, Shetty questionou a teoria de mudança da organização.

No passado, nossa teoria de mudança estava baseada na mudança através de uma rota de influencia que passava pelos governos do norte. Primeiro eu achava essa teoria absolutamente errada pois cada governo tem primeiro que prestar contas e responder a seus próprios cidadãos e eleitores. Este modelo também não era sustentável já que os países como China, Índia, Brasil, Nigéria ou México tinham crescido e estavam muito mais fortes, e não por isso não são mais vulneráveis à pressão dos países do Norte. Então, a forma de lidar com direitos humanos é ampliando seu número de membros e apoiadores nos países do Sul. Acima de tudo, não podemos ser uma organização internacional se quase todos nossos membros e apoiadores estão na Europa, nos EUA ou na Austrália. Algo estava errado (SHETTY, 2016).

Neste sentido, Shetty lidera desde 2011 um processo que tem como objetivo criar capacidade nos países emergentes do Sul. Outra mudança promovida por Shetty é fazer com que os escritórios do Norte redirecionem os seus recursos para olhar para os problemas de direitos humanos nos seus próprios países e para a arrecadação de fundos para financiar a

¹⁷⁹ O texto em língua estrangeira é: “As an African, who has worked in my own country, it is a misunderstanding of what human rights is. Human rights in the South is domestic. Human rights in the North is foreign policy. You have gotta decide where you are join to be. If you are going to be a real human rights organization in the South, it has gotta be domestic issues.”

criação de capacidade real nos países do Sul. Shetty defende que os países do Sul têm que ter capacidade de fazer suas próprias pesquisas e também poder oferecer *briefings* sobre a situação de direitos humanos dos países do Norte quando um dos seus diplomatas vai viajar para esses países.¹⁸⁰

Como seus antecessores, Shetty também enfrentou resistências internas para promover estas mudanças.

Era difícil os países do Norte argumentarem contra a lógica da mudança, isto é, a necessidade da organização criar uma constituinte no Sul ligada com o fortalecimento dos emergentes. Então muito da discussão ficou baseada na implementação e em coisas práticas ou operacionais, como por exemplo, na transferência de posições do Secretariado Internacional para abrir novas posições nos países do Sul. Alguns dos funcionários, mesmo os do Sul, baseados em Londres, podiam correr algum tipo de perigo em seus países ou serem vistos como espíões; outros não queriam se mudar por causa de suas famílias. Tiveram também alguns que, apesar de concordar, com o objetivo, diziam que a estratégia ou o planejamento não estavam claros, reclamavam que as mudanças estavam indo rápido demais. Temas supostamente operacionais acabaram se tornando o grande embate (SHETTY, 2016).

Antonioli acrescenta que, em 2012, houve um dia de greve em frente à sede internacional.

Esta greve foi o resultado de uma aliança entre os funcionários e membros de alguns países do Norte e funcionários da sede internacional contra as mudanças. Mas a verdade é que muitos deles, sejam dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, não queriam perder seus empregos nos escritórios da Europa (ANTONIOLI, 2016).

Os países na vanguarda deste novo impulso foram a Índia e o Brasil. O Secretário Geral propôs gastar 5 milhões de euros na Índia, 3 milhões de euros no Brasil e 4 milhões de euros na África para apoiar o desenvolvimento, a capacidade e criar meios de autonomia para esses escritórios. Essencial para este processo era o desenvolvimento de projetos de campo, com especialistas em direitos humanos e ativistas, atuando localmente nas regiões em que era considerada necessária a intervenção da organização (DE JONGE, 2011).

A despeito da lógica da necessidade de mudar, essas inúmeras mudanças esbarravam novamente no interesse de alguns membros da Anistia Internacional em alguns países europeus e de alguns departamentos do Secretariado Internacional que, novamente, temiam perder o poder que carregaram durante anos. As preocupações dessa oposição foram ecoadas

¹⁸⁰ “Uma grande novidade para a Anistia é que agora esses escritórios estão dando relatórios para os seus governos sobre a violência de direitos humanos dos países no Norte. Isso é muito novo e importante para seus governos perceberem que a Anistia está interessada no tema de direitos humanos seja onde for. Por exemplo, quando Modi estava indo para os EUA, o escritório da Anistia na Índia deu um *briefing* para seus assessores sobre as violações de direitos humanos dos EUA. Muito desses países do Sul têm pouca capacidade para saber sobre os problemas de direitos humanos nos países que seus presidentes visitam, e temos que ter capacidade para poder ajuda-los” (SHETTY, 2016, em entrevista).

em uma “carta aberta” ao Secretário Geral Salil Shetty no início de agosto de 2011, quando alegaram medo de que a pesquisa elaborada pela Anistia Internacional fosse perder qualidade com as mudanças. Além disso, alegaram falta de evidência que mostrasse a necessidade dessa transformação e incertezas a respeito da prestação de contas e dos indicadores de sucesso da Anistia Internacional (DE JONGE, 2011). As críticas soaram claramente como um pedido para a não mudança. O poder político dos membros do norte não deveria ser subestimado.

O princípio de “uma voz” e o distanciamento de preocupação local via WOOC eram operacionais, sim, mas eram ancorados no *ethos* e isso vai direto no centro do que a Anistia foi. Por muitas razões – um foco em direitos civis e políticos; WOOC; “uma voz”, os membros e o Secretariado Internacional brancos, masculinos e classe média; prisioneiros e cartas; legados coloniais, o domínio de operacionalidade inglesa; e a cristandade sem religião – a Anistia enfrenta um desafio em tentar desenvolver o tipo de eleitorado que deseja fora do ocidente (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁸¹

3.2.3. Expansão territorial para o Sul e as dificuldades intrínsecas da organização de incorporar a visão do Sul na sua atuação

As origens protestantes do movimento encontraram primeiro solo fértil na Grã Bretanha, Suécia, Alemanha, Noruega, Holanda e Dinamarca. Em seguida, grupos surgiram na Áustria, Bélgica e França. Foi também seu caráter anglo-saxão protestante que levou o movimento a conseguir adeptos na Austrália, Nova Zelândia, nos Estados Unidos e no Canadá. Na Suíça e Itália o movimento só cresceu junto aos expatriados.

Apesar de hoje a Anistia estar presente de uma forma ou de outra em mais de cinquenta países e seu relatório anual de 2016 cobrir as violações de direitos humanos em 165 países, a Anistia Internacional sempre teve muitas dificuldades de se estabelecer e atrair membros fora do eixo dos países ocidentais do Norte.

¹⁸¹ O texto em língua estrangeira é: “The “one voice” principle and detachment from local concern via WOOC where operational, yes, but they were anchored in the ethos and that goes right to the heart of what Amnesty has been. For so many reason – a focus on civil and political rights; impartiality; WOOC; “one voice”, the white, masculine and middle-class International Secretariat and Amnesty membership; POCs and letter writing; colonial legacies; the dominance of English operationally; and religionless Christianity – Amnesty faces a challenge in trying to develop the kind of constituency outside the West that it desires.”

Se nos anos 1970 a organização abriu quatro sessões¹⁸² nacionais no Sul, a década de 1980 viu a abertura de 12 outras agências desse tipo em países em desenvolvimento. Foi nessa época que a Anistia Internacional Brasil foi aberta, em 1984.

Aqui, vale fazer um adendo. Apesar da abertura da agência no Brasil ter acontecido apenas em 1984, a organização vinha trabalhando e estudando os casos brasileiros há muito tempo. O mesmo vale para diversos países ao redor do mundo: primeiro, a organização começa a trabalhar com os prisioneiros de consciência de determinado local e, caso considere pertinente e segura a instalação de uma seção nacional em determinado país, a Anistia Internacional instala um pequeno escritório ou nomeia um representante baseado no país.

Mesmo que a maioria dos casos de prisioneiros viesse dos países do Sul ou do Leste, a abordagem de “adoção” de presos políticos e campanhas baseadas em escrever cartas como metodologia de criar grupos locais tinham pouca aderência fora do mundo ocidental do Norte.

É importante lembrar que a Anistia foi fundada durante a Guerra Fria e sempre foi uma organização ocidental do Norte. Mas, desde que nasceu, tinha aspirações de ter uma presença forte no Sul e no Oriente. Fez um esforço para expandir para a África nos anos 1980 logo depois do fim da Guerra Fria. E depois durante o período de Pierre Sané tivemos oportunidade de expandir para o Oriente. Mas, apesar do desejo de expansão, a organização realmente nunca teve apetite e abertura para mudar as relações de poder Norte-Sul ou Ocidente-Oriente. Então nos anos 1980 era assim: internacionalização sim, mas divisão de poder não. Nos anos 1990, com o empoderamento da sociedade civil, a internet e a globalização, estava claro que o modelo de negócio da Anistia não era sustentável e precisava mudar. O grande problema continua sendo as relações de poder, e talvez, agora que tem possibilidade nos países do Sul para que os escritórios também possam captar recursos nos seus próprios países, as coisas mudem (ANTONIOLI, 2016).

A política do WOOC (*Work on Own Country Rule*), que proibia pessoas do país de origem de trabalhar nos casos de seus próprios países, também dificultou a expansão da Anistia para o sul, pois excluía os melhores ativistas de direitos humanos a se tornarem parte da Anistia Internacional. Uma das consequências dessa política era a contratação de “*experts*” do Norte para ficarem baseados nos escritórios do Sul. Como Irene Khan explica:

A origem desta política tinha como objetivo proteger os grupos locais dos governos nos países em que trabalhavam, assegurando aos membros da organização melhor acesso aos presos políticos, já que eram vistos como imparciais. Entretanto, esta mesma política limitava a Anistia de empregar nos países do Sul os melhores ativistas de direitos humanos, pois estes não se interessavam em mudar de país pois estavam envolvidos diretamente nas lutas pelos direitos humanos em seus países. Esta regra tinha como objetivo manter a Anistia longe de agitações políticas e consequentemente reforçar sua identidade sagrada de imparcialidade. WOOC fez com que a Anistia atraísse para seus escritórios no Sul os não ativistas. Esta política

¹⁸² Apesar de nesta pesquisa estarmos usando “seções” como equivalente a “escritórios”, é importante deixar claro que nem todas as seções tinham um escritório. Muitas delas representavam um grupo de voluntários e outras um ou dois funcionários da Anistia Internacional que estavam localizados naquele país.

deslegitimizava aqueles que tinham experiência local. Era como se os sujeitos da luta dos direitos humanos não tivessem capacidade de ser objetivos (KHAN, 2016).

Hopgood vai ainda mais longe para mostrar como esta política interna foi fundamental na relação da Anistia Internacional com os países e ativistas de direitos humanos do Sul.

Ao tentar usar WOOC para reforçar sua autoridade moral, distanciou a Anistia de sua autoridade política, dificultando a captação de membros além do ocidente e, por sua vez, reforçando a dinâmica colonial de brancos ocidentais de classe média trabalhando como experts em nomes de não-brancos não-ocidentais (HOPGOOD, 2016, tradução nossa).¹⁸³

No começo dos anos 2000 a política do WOOC começa a ser abandonada e com isto facilitou a organização a contratar ativistas locais do Sul. Em 2004 ela é substituída por uma política de conflito de interesse.

Pietro Antonioli nos lembra que na Anistia Internacional recursos financeiros não eram a maior fonte de poder na organização.

Conhecimento também é poder, e isso sempre foi um tema de disputa na organização. O conhecimento na Anistia sempre esteve concentrado no Norte, o *know how* sobre como fazer análises e investigação dos casos de direitos humanos, e consequentemente a capacidade de reagir e comunicar estes casos da perspectiva da organização e com a linguagem de direitos humanos estão muito concentrados. Alguns escritórios pequenos do Sul não tinham ou não têm a capacidade de análise, não têm pessoal dedicado ou capacitado para fazer uma análise mais profunda. Então muitas vezes aconteciam casos de atrocidades ou violência num país e o escritório local não podia reagir rapidamente, tinha que esperar a análise e interpretação da Sede Internacional. E isso criava e cria até hoje muita tensão. Então eu diria que há falta de capacidade e a concentração do conhecimento era talvez um dos maiores motivos de tensão Norte-Sul. Não podemos esquecer que o conhecimento legal e da legislação internacional e nacional são elementos essenciais para nosso trabalho e por isso muitas vezes muito específicos (ANTONIOLI, 2016).

A “aura” da meritocracia das pesquisas e o conhecimento específico se tornou também um obstáculo na inclusão de representantes do Sul na organização e na expansão da organização para outras regiões além dos países ocidentais.

Muitos membros da equipe que não são brancos ou ocidentais se sentem restritos por uma cultura que acham que discrimina contra eles implicitamente porque eles não se encaixam no molde de pesquisadores da Anistia, as figuras legendárias que eram experts em países vastos e complexos muito distantes, cujas línguas alguns deles, especialmente na Ásia ou na África, eram (e ainda são) incapazes de falar. Como me explicou um membro não ocidental da equipe dos anos 1990: “O uso da palavra 'expert' sempre me incomodou muito. Quando alguém diz que é expert em Burundi, o que quer dizer como 'expert em Burundi'? Bem, talvez você tenha morado no país por seis meses ou como um expatriado. Mas temos um expert sobre

¹⁸³ O texto em língua estrangeira é: “In trying to use WOOC to reinforce its moral authority, it has distanced Amnesty from its political authority, making it hard to generate membership outside the West and in turn recasting the colonial dynamic of largely white middle-class Westerners working as experts on behalf of largely nonwhite non-Westerns.”

a França aqui? Não, não temos. Então, para mim, esse expert em alguns países era um resto de um pensamento colonial; que tínhamos em Londres experts, mas nenhum expert sobre a Grã-Bretanha. Tinha alguém trabalhando na Grã-Bretanha, mas não era um expert sobre a Grã-Bretanha. Então não tem experts sobre Burundi também. Talvez ele saiba a legislação de lá, tenha bons contatos lá, talvez até fale a língua e tenha ido várias vezes ao país. Mas ele é um pesquisador de direitos humanos em Burundi. Não deve chamar de 'expert'.” (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁸⁴

Não só havia obstáculos para absorver a perspectiva do Sul nas operações da organização, como era também muito difícil diversificar os funcionários que trabalhavam no Secretariado da Anistia Internacional ou nos escritórios locais. As tabelas abaixo mostram que, desde seus primeiros anos, a Anistia Internacional teve dificuldade de diversificar seu grupo de funcionários.

Tabela 3. Quantidade (e proporção) de funcionários da AI por nacionalidade – 1974.

	Ingleses	Americanos	Canadenses	Suecos	Outros
Membros	38 (60%)	7 (11%)	3 (5%)	3 (5%)	13 (19%)
Membros <i>Seniors</i>	6 (66%)	1 (11%)	1 (11%)	1 (11%)	x
Pesquisadores	5 (36%)	2 (14%)	2 (14%)	1 (7%)	4 (29%)

Fonte: Hopgood (2006).

Infelizmente, houve pouca mudança com o passar do tempo. Do total de funcionários do Secretariado da Anistia Internacional em 1992, 77% do todo eram do Norte ou ocidentais, e, dos pesquisadores, 67%. Em 2002, este quadro ainda não havia se alterado, com 76% e 71%, respectivamente.

Tabela 4. Funcionários da Secretaria Internacional (SI) com origem no Reino Unido e no total de países ocidentais: 1992-2002.

Ano	Total de funcionários do SI	Participação Reino Unido (%)	Participação Países ocidentais (%)
------------	------------------------------------	-------------------------------------	---

¹⁸⁴ O texto em língua estrangeira é: “Many nonwhite or non-Western staff members feel constrained by a culture that they think implicitly discriminates against them because they do not fit the mold of Amnesty researcher, the legendary figures who were experts on vast, complex countries thousands of miles away whose language or languages some of them, especially in Asia and Africa, were (and are) unable even to speak. As one non-Western staff member from the 1990s explained to me: “The use of the word expert was always something that was really annoying to me. When somebody says I am an expert on Burundi. What do you mean by expert on Burundi? Well, maybe you have lived in the country for six months or were there as an expatriate. But do we have an expert on France here? No, we don't have an expert on France. So, for me this expert on certain countries was a remnant of a colonial way of thinking; that you would have in London people who would be experts, but we did not have an expert on Britain. We had someday who was working on Britain, but he was not an expert on Britain. So therefore you are not an expert on Burundi. Maybe you know Burundi legislation, you have goods contacts in Burundi, maybe ever you speak the language and have been there several times. But you are a human rights researcher on Burundi. Do not call it expert.”

1992	237	54	77
1993	258	56	78
1994	303	56	77
1995	364	55	77
1996	351	54	77
1997	352	53	77
1998	366	53	77
1999	376	50	77
2000	377	48	75
2001	414	47	76
2002	430	46	75

Fonte: Hopgood (2006).

Tabela 5. Pesquisadores da Anistia Internacional por país de origem: 1992 e 2002.

Países e Regiões	1992		2002	
	Total	%	Total	%
Reino Unido	18	40	20	31
Estados Unidos	2	4	4	6
Ocidente - outros	9	20	20	31
África / Oriente Médio	9	20	9	14
América Latina	5	11	5	8
Ásia	0	0	1	2
Europa Oriental	1	2	2	3
TOTAL	44		61	

Fonte: Hopgood (2006)

Esses números demonstram que o “olhar do Norte” sobre a agenda de direitos humanos global era preponderante, pois os chamados “*experts*” que controlavam as pesquisas e a voz da organização eram na sua grande maioria de países do Norte. Por exemplo, o número de pesquisadores da China e Índia em 1992 era um e dois respectivamente, e, em 2002, ainda era somente um e cinco.¹⁸⁵

As seções ou escritórios do Sul estavam mais interessados em trabalhar sobre os temas de seus próprios países, eles tinham menos interesse ou capacidade de pesquisar temas globais ou de outros países. Os problemas deles eram tão grandes e reais que havia pouco espaço ou capacidade para, nesses escritórios, para trabalhar com temas globais. Então, se estivéssemos falando sobre tortura ou violência contra mulheres, os escritórios do Sul só estavam interessados em levantar os casos de

¹⁸⁵ Durante a Assembleia de 2004, funcionários do Sul organizaram uma festa chamada “*AI 2020 Party, The Colonies Strike Back*”. Na parede, fizeram um gráfico que imaginava os membros da AI em 2020 com 5% nos EUA, 5% da Europa Ocidental, 15% da Europa Central e do Leste, 20% de cada uma das regiões da África, América Central e América Latina, e 35% na Ásia e no Pacífico (HOPGOOD, 2006).

violência nos seus próprios países e não em fazer análises internacionais. Então havia uma tendência nos escritórios do Sul de localizar os temas, era muito difícil encontrar alguém da Índia ou do Quênia interessado em trabalhar com as violações de direitos humanos no Brasil ou no México (KHAN, 2016).

O conceito de multiculturalismo foi como a Anistia lidou com esta desigualdade ou falta de representatividade interna. As desigualdades Norte-Sul como desigualdades políticas globais, entretanto, não fizeram parte deste debate explicitamente.

Raça é um problema porque não podemos falar a respeito (...). O último Secretário Geral era negro (...) e a última coisa que ele queria era ser visto como sendo parcial a minorias étnicas. Raça não deve ser vista como uma questão de poder, mas sim de diversidade e inclusão na cultura ocidental (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁸⁶

A dificuldade de atrair funcionários e ativistas dos países do Sul eram múltiplas,¹⁸⁷¹⁸⁸ mas WOOC e a chamada meritocracia e imparcialidade eram os instrumentos usados para explicar a falta de diversidade da equipe da Anistia Internacional. Era como se a Anistia Internacional achasse que pudesse operar acima das desigualdades históricas do mundo. Como se tivessem um *leveled playing field*, e que por isso mesmo ter a maioria de seus funcionários e membros no Norte não tinha relação com seu olhar de direitos ou seu *modus operandi*. Como se esses fatores fossem irrelevantes para ser uma organização da sociedade civil global.¹⁸⁹¹⁹⁰

¹⁸⁶ O texto em língua estrangeira é: "Race is a problem because we cannot talk about it (...). The last Secretary General was black (...) and the last thing he would have wanted is to have been seen to being partial to ethnic minorities. Race is to be seen not as an issue of power but as one of diversity and inclusion in the Western culture."

¹⁸⁷ "Os falantes de inglês não nativos competentes o suficiente na língua para conseguir morar em Londres e ocupar uma posição no Secretariado Internacional raramente são das classes mais pobres de seus países. Os prisioneiros eram (...) frequentemente homens de *backgrounds* bem educados – professores, padres, poetas, advogados – e seu "crime", praticar a liberdade de expressão, exigia uma facilidade com palavras e ideias na esfera pública. Todas essas considerações predisuseram a Anistia a ser uma organização intelectualmente exigente que reforçava sua estrutura de classe básica. Também tem uma política econômica dominada pelos EUA e pela Europa" (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).

¹⁸⁸ O texto em língua estrangeira é: "Those nonnative English speakers competent enough in English to be able to move to London and take up an IS post are rarely from the poorer classes in their own countries. The POCs were (...) often men from educated backgrounds – professors, priests, lawyers, poets – and their "crime", practicing freedom of expression, required a facility with words and ideas in the public sphere. All of these considerations predisposed Amnesty to be an intellectually demanding organization that reinforced its underlying class structure. It also has a political economy dominated by the US and Europe."

¹⁸⁹ Um ativista de direitos humanos da Índia acusa fortemente a Anistia Internacional: "Você, Anistia, é o McDonalds dos direitos humanos. É o rosto da globalização em termos de direitos humanos. Você vem aqui, constrói seus restaurantes pré-fabricados, serve seu cardápio padronizado, expulsa a culinária local e o ativismo local" (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).

Quando olhamos para os apoiadores e os membros da Anistia Internacional (quadros abaixo), encontramos o mesmo padrão desigualdade Norte-Sul, o que demonstra a inabilidade histórica de engajar a sociedade dos países do Sul nas suas campanhas, que prevaleceu, até recentemente, na Anistia Internacional.

A Anistia sempre foi muito lenta e não conseguiu acompanhar as mudanças do mundo. Por exemplo, na América Latina, nós ganhamos um prêmio Nobel por causa das campanhas que fizemos contra a ditadura no Chile. Quase todo mundo nas ruas de Santiago conheciam a Anistia, mas nunca conseguimos ter muitos apoiadores ou voluntários neste país. Sempre nos viram como uma organização de fora e nós nunca conseguimos nos adaptar e fazer coisas que os atraíssem. Não é uma história de sucesso. A Anistia demorou muito para perceber que o Brasil, a Índia, o México, haviam se tornado países democráticos, e por isso, se quiséssemos ter apoiadores nesses países, teríamos que lidar com os problemas de direitos humanos que as pessoas lidavam diariamente, como falta de escolas ou saúde (KHAN, 2016).

É importante ressaltar que, apesar da organização proclamar que possui mais de sete milhões de membros, De Jonge (2011) afirma que a informação sobre o número exato de membros é passada de forma pouco sistemática pelas sedes nacionais. Por isso, o número total de adesões ao movimento, atualmente, não é muito preciso.

Tabela 6. Grupos Locais de voluntários da AI registrados por Secretariado Internacional: 1965-1991.

Ano	AI (total)	Europa Ocidental	EUA
1965	376	347	1
1970	931	874	6
1975	1.573	1.398	85
1980	2.464	2.103	203
1981	2.628	2.186	230
1982	2.895	2.371	260
1983	3.179	2.552	281
1984	3.391	2.686	288
1985	3.624	2.828	306
1986	3.739	2.918	319
1987	3.844	2.959	343
1988	3.963	3.000	370
1989	4.124	3.046	418
1990	4.159	3.045	413
1991	4.191	3.041	416

Fonte: Hopgood (2006).

¹⁹⁰ O texto em língua estrangeira é: “You, Amnesty, you are the McDonalds of human rights. You are the face of globalization in human rights terms, You come in here, you build your prefabricated restaurants, you serve your set menu, you displace local cuisine and local activism”.

Tabela 7. Membros da Anistia Internacional por maiores seções* das regiões – 2003.

	América do Norte Europa Ocidental	Asia	África
Membros	1.157.939	56.195	4.201

Fonte: Hopgood (2006). *seis maiores seções em cada região.

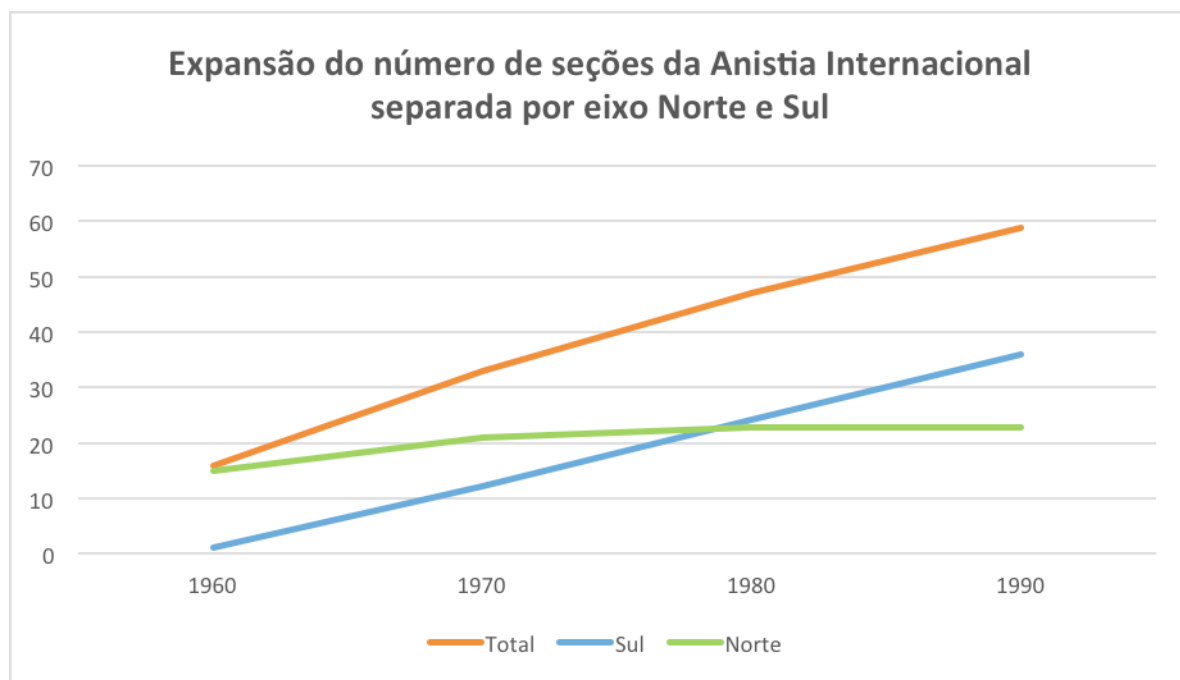
Uma nota do Comitê Internacional resume bem:

É óbvio (...) que a credibilidade da Anistia como organização não europeia é aberta a questionamentos (...). É importante considerar se o grupo tradicional da Anistia não é um fenômeno pouco natural demais em países em que a preocupação social provavelmente está voltada para os problemas nativos de fome, doença e analfabetismo. (...) Para estabelecer credibilidade no Terceiro Mundo, a Anistia Internacional deve se tornar mais obviamente relevante quanto a (...) problemas de justiça social em países subdesenvolvidos (DE JONGE, 2011, tradução nossa).¹⁹¹

Apesar das dificuldades apresentadas acima, o estabelecimento de seções da Anistia Internacional em países fora do eixo Norte vem crescendo paulatinamente desde a origem da organização, como mostra o gráfico abaixo.

¹⁹¹ O texto em língua estrangeira é: “It is obvious (...) that the credibility of Amnesty as a non-European organization is wide open to challenge (...). It is important to consider whether the traditional Amnesty group is no too unnatural a phenomenon in countries where social concern is likely to be turned towards the indigenous problems of starvation, disease and illiteracy. (...) To establish credibility in the Third World, Amnesty international must become more obviously relevant to (...) problems of social justice in underdeveloped countries.”

Gráfico 6. Expansão do número de seções da Anistia Internacional separada por eixo Norte e Sul e



Sul.

Fonte: Elaboração própria a partir de Anistia Internacional, Amnesty International Timeline, 2012.

Para entender o gráfico acima é fundamental levar em consideração a disparidade da definição do que se considera uma “seção” local dentro da organização. A tabela abaixo é uma ilustração desta disparidade.

Tabela 8. Seções e grupos por regiões – 1973.

Regiões	Seções	Grupos
Europa Ocidental	15	1.008
Austrália / Nova Zelândia	5	43
EUA / Canadá	1	26
Ásia	5	9
África	3	3
América Latina	2	2

Fonte: Hopgood (2006).

Não encontramos dados comparativos que possam ilustrar melhor a disparidade entre as seções. Entretanto, baseado em dados de 1991, sabemos, por exemplo, que a seção dos Estados Unidos tinha 416 grupos locais e 341 mil membros e a da Alemanha tinha 600 grupos locais e 12.100 membros (HOPGOOD, 2006). Apesar de nem todas as seções terem páginas na internet ou terem dados atualizados – a seção de Tonga conta ter hoje em dia 27 grupos

locais e ao redor de 150 membros, e as seções do Paraguai e Benin parecem ter somente um grupo local.

Ao verificar o site de uma parte significativa das seções do Sul, que hoje em dia formam mais da metade das 70 seções da Anistia Internacional, fica também claro que a grande maioria deles é uma replicação do site ou das informações do site do Secretariado Internacional da Anistia Internacional.

O Secretariado Internacional, só considerava uma seção um parceiro real de interlocução quando este alcançava um nível de sofisticação e robustez grande. Antes de atingir este nível os capítulos ou seções são considerados simplesmente satélites do Secretariado Internacional, uma subsidiária para prestar serviços ao Secretariado Internacional, mas sem uma autonomia verdadeira (ANTONIOLI, 2016).

Como mencionado acima, sob a liderança do presente Secretário Geral, Salil Shetty, a Anistia Internacional mudou sua estratégia a fim de estabelecer uma atuação muito mais profunda com grupos locais de voluntários, organizações de direitos humanos locais e a sociedade em geral nos países emergentes e elegeu as seções da Índia, do Brasil e da Indonésia para iniciar a implementação desta estratégia que tem como objetivo trazer mais autonomia e capacidade de atuação e de arrecadação local.

Todas as seções, por mais desiguais que sejam, tem o mesmo poder de voto na governança da organização internacional, como explicaremos a seguir.

3.2.4. Governança: um híbrido de movimento e organização

Desde a sua criação, em 1962, a Anistia Internacional teve uma identidade híbrida, de um lado movimento baseado na adesão global de voluntários e do outro era uma organização que funciona como uma federação a partir de escritórios nacionais e articuladas por um Secretariado Internacional, sediado em Londres. O Estatuto de Anistia Internacional estabelece que a autoridade máxima da organização jaz na Assembleia Internacional, cujas funções são:

- Focar na estratégia da AI;
- Definir os valores, a missão e a visão da organização;
- Determinar os objetivos estratégicos, bem como a estratégia financeira da Anistia;
- Estabelecer os sistemas, os órgãos administrativos e a delegação do movimento, responsável por eleger membros para esses órgãos, e de manter estes organismos e

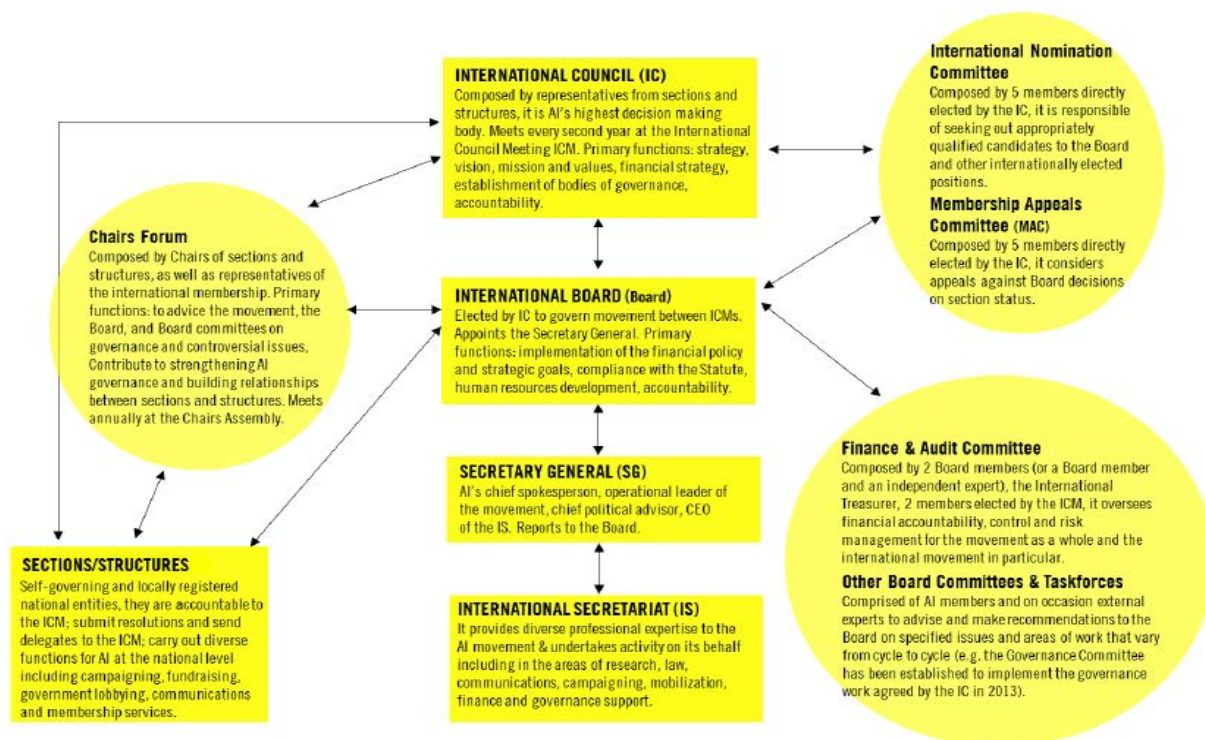
os seus membros responsáveis pela sua parte da AI;
Avaliar o desempenho do movimento, tendo em mente as estratégias e planos acordados;
Garantir a responsabilidade das seções nacionais e regionais, estruturas e outros organismos. (ANISTIA INTERNACIONAL)

Há também o Conselho Internacional (CI), órgão que supervisiona o Secretariado da Internacional da organização. Composto por nove pessoas, representantes dos membros da organização, eleitos pela Assembleia Internacional e dois membros apontados por seu conhecimento ou experiência que podem vir de fora da organização (os chamados *co-opted members*).¹⁹² O principal papel do CI é proporcionar liderança e gestão ao trabalho do Secretariado da Anistia Internacional. Para isso, o Conselho toma decisões em nome de todo o movimento, garante sua saúde financeira, assegura a implementação dos objetivos estratégicos determinados pela Assembleia, assegura que o estatuto da organização está sendo cumprido corretamente, e garante a prestação de contas correta de todos os organismos da Anistia Internacional. Os membros do CI possuem mandatos de quatro anos, com possibilidade de reeleição uma vez consecutiva. Cabe ao Conselho Internacional a nomeação do Secretário-Geral da Anistia Internacional. O Presidente do Conselho é aprovado pela Assembleia Geral.

A função do Secretário-Geral, por sua vez, é a condução do dia a dia do movimento, atuando como porta-voz-chefe da organização, como seu conselheiro político e como o diretor executivo do Secretariado Internacional. O diagrama abaixo, retirado do Relatório de Prestação de Contas de 2013 da Anistia Internacional, mostra como se articula essa rede de governança.

¹⁹² Antonioli comentou que historicamente pelo menos 4 dos 9 membros do Conselho Internacional são representantes do Sul (ANTONIOLI, 2016).

Diagrama 2. Articulação da rede de governança da Anistia Internacional.



Fonte: Anistia Internacional, 2013.

Dos 7 milhões de membros, 2 milhões votam para os conselhos de suas seções. Cada seção manda de 4 a 6 delegados para Assembleias Bi-anuais, o que faz com que estes encontros tenham 400 ou 500 pessoas. Cada seção ou escritório tem de 4 a 7 votos, dependendo no número de membros pagantes daquele escritório.¹⁹³

Em 2004, o Estatuto aprovado em Assembleia foi modificado para que todos os membros contribuintes pudessem fazer parte da estrutura de governança da organização. Isso significou a ampliação do poder de voto das seções e escritórios, para membros que não necessariamente se relacionavam com a Anistia Internacional através de um escritório local, mas também os membros diretamente ligados ao Secretariado Internacional. Esta mudança reforçou o caráter mais de movimento da Anistia Internacional.

Foi também em 2004 que se estabeleceram os direitos exclusivos da marca, nome e *brand* da Anistia Internacional ao Secretariado Internacional. Qualquer grupo local utilizava a

¹⁹³ A capacidade financeira determina o peso do voto de cada seção, mas isso deveria ser mudado. Por exemplo, poderíamos valorizar mais e dar mais peso político para que os escritórios conseguissem mobilizar mais gente para assinar petições, demonstrar nas ruas, envolver mais estudantes ou jovens, números de seguidores do Facebook, números de parcerias com organizações locais, etc. Para organizações que são de campanha tínhamos que pensar no “poder das nossas organizações” baseados em valores de campanha e não em relação de captação de recursos (KHAN, 2016).

brand sem qualquer controle do Secretariado. Foram estabelecidas regras para como as seções ou escritórios nacionais poderiam usar a *brand* da Anistia Internacional. Uma outra importante obrigação adicionada no Estatuto neste período foi o compromisso de todos os escritórios da organização com o ativismo e a diversidade. Todas as seções locais tiveram, a partir daquele momento, que formalizar seus conselhos locais e prestar contas para este para eles. A contribuição de cada seção para o escritório da Anistia Internacional foi estabelecida de acordo com o que a seção ou escritório declarasse como renda.

Apesar das mudanças formais, na realidade o poder financeiro de alguns poucos países e algumas poucas seções continuaram dominando a organização. As maiores e mais ricas seções continuam sendo aquelas seções ou escritórios estabelecidos nos anos 1960. Somente três escritórios contribuíam com 50% do orçamento da Anistia Internacional.

Tabela 9. Renda estimada e contribuição para o Secretariado Internacional (SI) das maiores seções da AI – 2004.

País	Total de Recursos (£)	Contribuição (%) da Seção para o SI	Total acumulado (%) da contribuição para o SI
Estados Unidos	6.221.333	24,54	24,54
Reino Unido	4.039.801	15,94	40,48
Holanda	3.039.895	11,99	52,47
França	2.173.891	8,58	61,05
Alemanha	1.185.469	7,16	68,21
Suíça	1.382.469	5,45	73,66
Suécia	955.674	3,77	77,43
Canadá (Inglês)	941.899	3,72	81,15
Itália	939.708	3,71	84,86
Austrália	787.953	3,11	87,97
Noruega	776.651	3,06	91,03

Fonte: Hopgood (2006).

Apesar das regras formais, os escritórios ricos tinham muitas maneiras de manter seus recursos em território nacional e diminuir sua contribuição para a Anistia Internacional e, conseqüentemente, para os escritórios do Sul que dependem do repasse da Anistia Internacional.

A manifestação mais óbvia de seções retendo seu controle exclusivo vem da falta de contas globais consolidadas. O Secretariado Internacional não sabe quanta renda a seção recebe porque as seções só precisam apresentar um breve resumo de sua renda para avaliação. Além disso, quase nenhuma seção transferiu a propriedade do nome

e da logomarca de vela da Anistia Internacional para o movimento internacional (DE JONGE, 2011, tradução nossa).¹⁹⁴

O Secretariado Internacional depende das estimativas dos escritórios locais para poder planejar seu orçamento e o que vai poder aportar para os escritórios do Sul. Como vemos pela tabela abaixo, o valor médio estimado de cada escritório é muito diferente já que o valor da contribuição individual e o tipo de captação são bastante diferentes. Conseqüentemente, mesmo com o mesmo peso de voto, o “poder” de cada escritório ou seção é muito desigual.

Tabela 10. Contribuição financeira estimada por habitante – 2004.

Posição	País	Total (£)	População (1000)	Valor médio por habitante (£/1000)
1	Suíça	1.382.469	7.261	190
2	Holanda	3.039.895	16.105	189
3	Noruega	776.651	4.524	172
4	Suécia	955.674	8.940	107
5	Bélgica (Francesa)	341.863	3.718	92
6	Irlanda	286.789	3.838	75
7	Reino Unido	4.039.801	58.836	69
9	Bélgica (Flamenga)	286.107	6.591	43
10	Austrália	787.953	19.386	41
12	França	2.173.891	59.481	37
14	Islândia	7.064	286	25
16	Alemanha	1.815.469	82.259	22
17	Estados Unidos	6.221.333	288.368	22

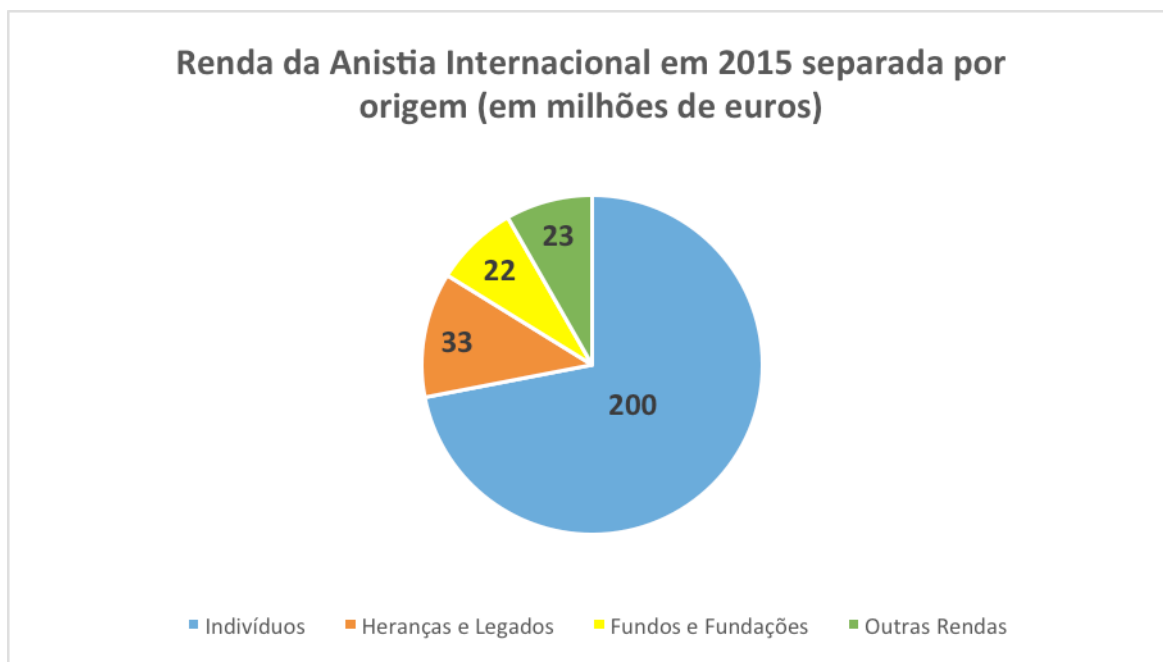
Fonte: Hopgood (2006)

3.2.5. Captção de recursos: reflexos da desigualdade

A Anistia Internacional não recebe recursos de empresas privadas, de governos ou de partidos políticos. A maior parte da renda da organização é composta por doações de pessoas físicas, como mostra o gráfico abaixo.

¹⁹⁴ O texto em língua estrangeira é: “The most obvious manifestation of sections retaining their exclusive control comes from the lack of consolidated global accounts. The International Secretariat does not know how much income the section receives because the sections are required to submit only a brief summary of their income for assessment purpose. In addition, almost no Section has transferred ownership of the Amnesty International name and trademark candle to the international movement.”

Gráfico 7. Renda da Anistia Internacional em 2015 separada por origem (em milhões de euros).



Fonte: Anistia Internacional, Amnesty International Global Financial Report, 2015.

No início, a captação de recursos era ligada diretamente aos casos pesquisados de prisioneiros. Centralizado no escritório da Anistia Internacional em Londres, o departamento de pesquisa mandava casos para que os grupos locais nos países pudessem fazer campanhas de cartas e captação de recursos. No começo, mandavam três casos, um por região: Ocidente, Oriente e outro do Sul. Cada seção nacional é responsável por sua própria captação de recursos e, baseado nesta captação que é declarada por cada seção, se paga uma taxa para a Anistia Internacional.

O relatório anual de 1961-1962 mostra que o orçamento da organização naquele ano havia sido de 7.859 libras. Para escapar do escrutínio do Governo Britânico, a Anistia Internacional estabeleceu um fundo separado legalmente, chamado Prisoners of Conscience Fund, para facilitar a captação de recursos. Em 1978-1979, o orçamento do Secretariado Internacional já contava com 1,3 milhões de libras e um time de 160 colaboradores pagos.

Um momento de inflexão importante da Anistia foi, nos anos 1980, quando acordou-se com a desconexão entre apoiador financeiro e os casos relacionados ao prisioneiros. A partir daquele período, os escritórios locais puderam levantar recursos usando outras formas de arrecadação, como foi o caso do escritório dos EUA, que, devido aos shows dos anos 1990,

creceu rapidamente, com 341 mil membros pagantes (DE JONGE, 2011).

Como a organização depende na sua maioria de doação individual, é natural que os países que possuem a maior quantidade de membros pagantes sejam aqueles responsáveis pela maior arrecadação dentro da instituição. Com a desigualdade de renda entre os países do Norte e do Sul, é também natural que maior parte dos recursos da organização, como mostra a tabela e o gráfico abaixo, tenha historicamente vindo dos países do Norte.¹⁹⁵

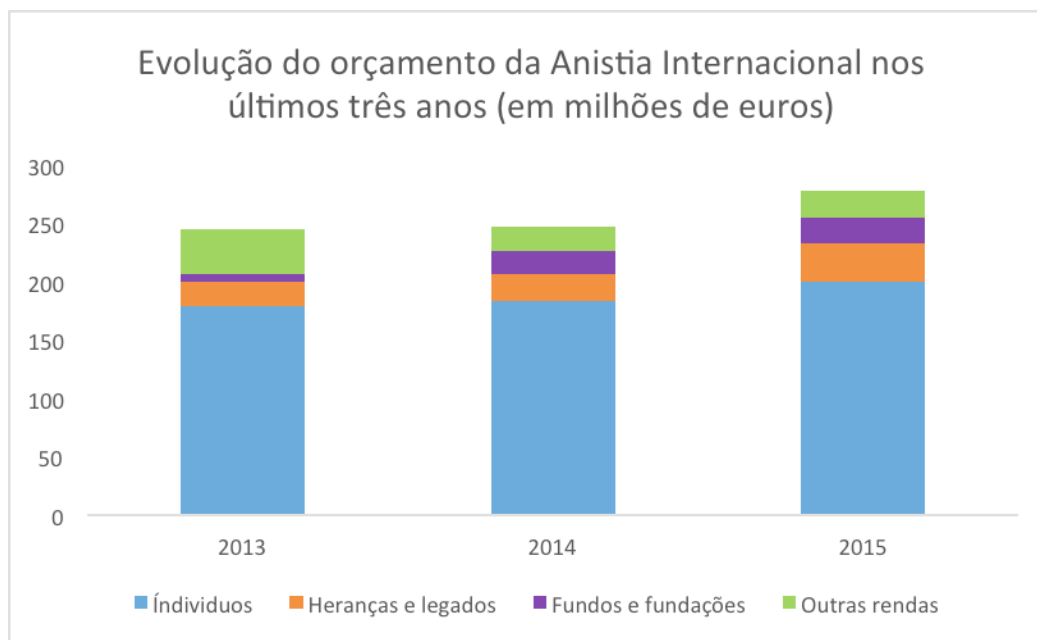
Tabela 11. Contribuição financeira (US\$) de indivíduos membros por seções da AI: 1983-1991.

Anos	AI (total)	Europa Ocidental	EUA	EUA (%)
1983	571.439	287.642	222.400	38,9
1984	x	254.263	130.000	
1985	x	261.510	140.000	
1986	527.257	306.230	170.000	32,2
1987	670.000	302.625	308.000	46,0
1988	x	347.550	402.000	
1989	x	388.392	375.300	
1990	876.719	421.920	386.000	44,0
1991	898.565*	464.140	341.000	

Fonte: Hopgood (2006) * dados referentes a 1992.

¹⁹⁵ Shetty, entretanto, comenta que, o problema não era o modelo de captação de recursos da Anistia mas que os escritórios tinham uma relação paternalista com os escritórios do Sul. Havia a falta de capacidade e talvez até de estímulo ou ambição de algum dos escritórios do Sul de desenvolver capacidade em captação de recursos e o Secretário internacional também não tinha experiência e *knowhow* para ajudar e capacitar os escritórios nesta área. “Se queremos ser fortes no Sul, temos que levantar recursos no Sul, precisamos investir e criar capacidades nestes países” (SHETTY, 2016).

Gráfico 8. Evolução do orçamento da Anistia Internacional nos últimos três anos (em milhões de euros).



Fonte: Anistia Internacional, Relatório 2015¹⁹⁶.

Assim, mesmo com o aumento de seções e escritórios nos países do Sul mostrado acima, a diferença é ainda gritante. Também é gritante, como a tabela abaixo mostra, a dependência do Secretariado Internacional em relação aos escritórios do Norte.

Tabela 12. Renda da Anistia Internacional separada por seção em 2014 (milhões de euros).

Seção	Renda	Seção	Renda
<i>AI Charity Limited</i>	79	Japão	154
Austrália	3.412	Luxemburgo	9
Áustria	1.217	Holanda	7.515
Bélgica	1.738	Nova Zelândia	112
Canada	2.088	Noruega	1.936
Dinamarca	2.789	Portugal	89
Finlândia	719	Coréia do Sul	157

¹⁹⁶ Aqui, vale outro adendo. Muito poucas informações foram encontradas a respeito da evolução financeira da Anistia Internacional. Diferente de outras organizações, não foi possível encontrar relatórios financeiros de anos anteriores a 2013, sendo que mesmo o desse ano e dos anos subsequentes não foram encontrados na forma usual de relatório, mas como páginas da internet. Esse modo de disponibilização de informações, infelizmente, comprometeu uma avaliação mais profunda da parte financeira-administrativa da Anistia Internacional.

França	3.943	Eslovênia	23
Alemanha	3.935	Espanha	1.877
Hong Kong	25	Suécia	3.111
Islândia	142	Suíça	4.632
Irlanda	79	Reino Unido	8.918
Itália	1.266	Estados Unidos	5.275

Fonte: Anistia Internacional, Relatório 2015.

A tabela acima capta a imagem atual da organização, isto é, com 99,63% da renda da Anistia Internacional vinda do Norte, enquanto apenas 0,37% vem do Sul. Espera-se, no entanto, que na medida em que o processo de democratização e descentralização da organização avance, essa realidade mude e que os países emergentes, como Índia, Brasil e Indonésia, comecem a contribuir para as ações globais da organização.

Uma das iniciativas do Fórum Global, criado por Salil Shety mencionado acima, foi a criação de uma estratégia que teve como objetivo promover o crescimento do movimento de defesa dos direitos humanos no Sul Global e de dobrar o número de membros na região. Um exemplo do sucesso dessa iniciativa aparece no *State of the Movement Report* de 2013. Esse relatório aponta uma mudança significativa na composição da Anistia Internacional. A proporção de membros da Anistia Internacional, composta por apoiadores e ativistas no Sul Global, cresceu rapidamente, graças ao trabalho da Anistia Internacional Índia, e passou a compor 30% do total da organização. A alteração da proporção Norte-Sul, que antes se situava em 87-13%, respectivamente, passou para 70-30%, mais que dobrando a quantidade de membros do Sul em três anos.

3.2.6. Conclusão do caso

Como a Anistia fez suas escolhas? Inicialmente não precisou fazê-lo. Os prisioneiros de consciência eram a elucidação explícita do que a Anistia era e do que defendia. Os direitos humanos universais eram uma ferramenta retórica para espalhar o trabalho, não a razão para a existência da Anistia. Nunca liberariam mais do que uma pequena proporção dos prisioneiros, mas não precisavam fazê-lo. Só era preciso manter a chama queimando na escuridão e juntar pessoas ao seu redor. Muitas organizações trabalham pelos direitos humanos mas não têm necessariamente foco na vítima individual. A Anistia começou com as vítimas individuais, os prisioneiros. Quarenta anos depois, mesmo quando estamos lidando com o genocídio em Ruanda, tentamos em nosso relatório listar indivíduos, contar a história de suas vidas, porque queremos apresentar a humanidade de cada indivíduo

apesar dos grandes números. É só ao retomar a individualidade de cada vítima que podemos começar a entender as atrocidades com as quais estamos lidando. Essas vítimas não são só números, não são só Hutus, não são só moradores de rua. Elas têm nomes, data de nascimento, histórias, e é sobre suas histórias que devemos falar (HOPGOOD, 2006, tradução nossa).¹⁹⁷

O estudo de caso da Anistia Internacional é um exemplo emblemático de quando o realismo inflexível disfarça interpretação como um fato. Apesar do debate Norte-Sul ter sido formalmente rejeitado ou invisibilizado a favor de uma identidade global imparcial, objetiva e superior dos direitos humanos universais de todos, fica claro que as desigualdades Norte-Sul e as tensões ao redor delas esteve presente durante todo o momento na história da organização. A universalidade dos direitos humanos e as histórias individuais das vítimas que serviram de alicerce a organização serviram para minimizar a importância do embate Norte-Sul na geopolítica internacional e as desigualdades nacionais que eram fruto da geopolítica.

A Guerra-Fria teve sem dúvida uma influência muito maior do que o embate Norte-Sul na Anistia Internacional. E a dominação dos países ocidentais, ou do Norte, que desde a Guerra Fria promoveram a internacionalização dos direitos humanos universais e individuais como instrumento fundamental para a expansão modelo capitalista de sociedade, priorizou o embate Oriente-Occidente sobre o embate Norte-Sul.

As mudanças estratégicas da organização quanto a sua relação com o Sul se deram como resultado das mudanças geopolíticas internacionais, por exemplo neste último período tentativa de consolidação da organização nos países dos BRICS.

Apesar da Anistia Internacional não depender economicamente das empresas ou dos Governos, fica claro que tem uma relação muito forte com alguns dos Estados do países desenvolvidos, pois era através destes que conseguia mais facilmente promover a agenda de direitos humanos e colocar pressão diplomática e pública nos países do Leste ou do Sul global que estavam violando os direitos humanos. Neste sentido, a Anistia potencializou, direta ou indiretamente, Norte-Sul, seja ela governamental ou não.

¹⁹⁷ O texto em língua estrangeira é: “How did Amnesty make its choices? Initially it did not have to. The POCs were the explicit elucidation of what Amnesty was and what it stood for. Universal human rights were a rhetorical device for spreading the work, they were not the reason why Amnesty existed. It was never going to release more than a tiny proportion of POCs, by then again it did not need to. It just needed to keep the flame burning in the darkness and gather people around it. Many organization work for human rights but they do not necessarily have a focus on the individual victim. Amnesty started with the individual victims, with the POCs. Forty years later, even when we are dealing with genocide in Rwanda, we try in our report to name individuals, to give the stories of their lives because we want to bring out the humanity of each individual in spite of the big numbers. It is only by bringing back the individuality of each victims that we can make sense of the atrocities we are dealing with. These victims are not just numbers or are not just Hutus or are not just street-children. They have a name, they have a date of birth, they have a history and the history of their life is what we need to talk about.”

3.3. Greenpeace Internacional

O caso do Greenpeace é interessante na medida em que o tema Norte-Sul não faz parte dos desafios de sua origem. É uma organização que nasce durante o auge da Guerra Fria com o intuito de lutar contra os poderes estabelecidos, dos países ocidentais e em seguida do bloco soviético, que utilizam bombas nucleares. É a partir de uma visão humanista e ecológica radical de grupos locais que a organização cresce e expande sua atuação temática e sua presença geográfica.

Há na história da organização uma resistência considerável de expandir sua atuação para os países em desenvolvimento ou do Sul. Esta resistência deriva de um entendimento profundo dentro da organização que os maiores problemas globais do planeta precisam ser enfrentados prioritariamente pelos países do Norte e por suas multinacionais.

Eu tive muita dificuldade de me lembrar de exemplos de tensão Norte e Sul e isto não tem a ver com a minha falta de memória, mas com a natureza da organização. O Greenpeace é uma organização que, talvez mais do que outras organizações ambientais, tem uma filosofia, uma forma de atuação e uma cultura internacional. Lógico que é uma organização internacional da perspectiva ocidental. O meio ambiente não tem fronteiras e nunca quisemos ficar restritos aos limites das fronteiras nacionais, mesmo que tenhamos de entendê-las, respeitá-las e trabalhar através de governos nacionais (LEIPOLD, 2016).

Todos os entrevistados admitem que o debate Norte-Sul nunca foi um tema prioritário para a organização, mas que, implicitamente, a partir dos anos 1990, o debate se tornou presente. A globalização levou as campanhas e, conseqüentemente, a organização a abrir escritórios no Sul, principalmente nos países emergentes, e com isto houve uma politização do debate Norte-Sul. Hoje, com 20 dos 55 escritórios da organização baseados no Sul, o debate é rico e complexo, mesmo que não explícito¹⁹⁸.

Sempre teve tensões ideológicas Norte-Sul na organização. O Norte sempre teve os recursos e, apesar de não usar estas palavras, o embate estava presente. Havia também a sensação nos escritórios do Norte de que estes tinham mais legitimidade com a missão e valores da organização. Sempre tratamos o Sul como os “novos” escritórios que ainda não entendiam direito a missão e forma de atuação da organização (BODE, 2016).

¹⁹⁸ É importante ressaltar que o conceito de Norte e Sul aqui empregado, e representado nos gráficos abaixo, corresponde à uma definição política e não geográfica de Norte-Sul. Dessa forma, países como a Austrália e a Nova Zelândia, localizados no Sul, são entendidos como países do Norte. O Leste Asiático (menos o Japão) são classificados como Sul. Colocamos também o escritório do Europa Central e Oriental como Sul já que a concepção Norte, de países ricos e ocidentais, não se aplica a este escritório e aos países incluídos nele".

Apesar da estrutura financeira e de governança da organização ainda manter uma clara hegemonia europeia, a organização se viu obrigada a mudar suas estratégias e formas de atuação a fim viabilizar uma atuação “global” aprofundada e mais efetiva.

O Greenpeace não é uma organização que gosta de discutir teoria. Sim, tínhamos debates profundos, mas eram estratégicos e práticos sobre como avançar em campanhas específicas e como fazer ações que pudessem surpreender e mover a agenda política global naquele tema (LEIPOLD, 2016).

Neste sentido, apesar da indiscutível predominância de uma visão ocidental dos problemas ambientais presente na organização, o Greenpeace talvez seja uma das OSC globais que mais tenha desenvolvido instrumentos e capacidades para atuar genuinamente globalmente, para além de fronteiras nacionais, e ser reconhecida como tal. A natureza dos temas ambientais escolhidos pela organização e sua forma de atuação através de campanhas definiram sua presença geográfica e fizeram a organização deslocar sua atuação para alguns países do Sul e criar nestes capacidades reais de se tornarem protagonistas globais.

3.3.1. História e evolução de sua abordagem: do pacifismo ao conservacionismo, até chegar ao desenvolvimento socioambiental

A história do Greenpeace começa em 1969, no Canadá. Nessa época, os Estados Unidos estavam se preparando para detonar uma bomba nuclear subterrânea na ilha de Amchitka, do arquipélago Aleuta, no Alasca, como parte de seu programa de testes de armas nucleares. Preocupados com as consequências desse teste, um grupo de manifestantes organizou um protesto no consulado americano em Vancouver, no Canadá, se posicionando contra o lançamento da bomba, marcado para acontecer em outubro daquele mesmo ano. O slogan “*Don’t Make a Wave*” (“não faça uma onda”, em tradução literal) protestava contra o risco de terremotos e maremotos na região caso o teste fosse realizado. O grupo não conseguiu impedir a realização do teste, que registrou um choque de magnitude 6,9 na escala Richter (HUNTER, 1979).

Após a bomba de 1969, os Estados Unidos anunciaram a preparação de outro teste a ser realizado em 1971. Ao saber disso, esse mesmo grupo fundou o comitê Don’t Make a Wave Committee, na esperança de conseguir impedir dessa vez a explosão das bombas. Apesar

do nome desse comitê ter oficialmente mudado para Greenpeace Foundation apenas em 1971, desde 1970 os integrantes do grupo já se identificavam por esse nome, que foi ganhando popularidade naquele ano na medida em que a realização dos testes se aproximava (HUNTER, 1979).

Dessa forma, no seu princípio, o Greenpeace foi criado em especial para se opor aos testes nucleares da Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos, nas ilhas Aleutas, no Alasca. Buscando assegurar que o grande número de espécies de animais ameaçados da região não continuasse a ser vítima dos testes, e preocupado com a capacidade da explosão nuclear subterrânea de detonar uma série de maremotos, o grupo embarcou no navio Phyllis Cormack, mais tarde batizado de Greenpeace, e navegou diretamente na zona de teste do arquipélago. Lá permaneceram durante todo o teste nuclear subterrâneo, que não foi cancelado.

Os esforços do grupo e a divulgação por fax de fotos e relatos atraíram a publicidade de todo o mundo e fizeram surgir uma série de protestos, demandando que os testes fossem encerrados. Sofrendo pressão, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos foi chamado para uma sessão especial para determinar se o cancelamento dos testes nas ilhas Aleutas deveriam ou não ser ordenados por motivos ambientais. Dessa forma, em fevereiro de 1972, a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos anunciou que os testes na ilha Amchitka seriam abandonados por “questões políticas e também de outra ordem” (GREENPEACE CHRONICLES, 2011).

Após esta grande e simbólica vitória no caso do lançamento das bombas no Alasca, a organização resolveu adotar de forma permanente essa mesma abordagem de atuação como sua estratégia de confronto. Esta forma de abordagem tinha três elementos com forte influência dos Quakers:¹⁹⁹ i) “*bearing witnesses*”, ou seja, ser testemunha de atentados contra a paz ou o meio ambiente; ii) “*non-violent direct actions*” (NVDA), ou ação direta e não violenta, também conhecida como resistência pacífica; e iii) o uso da mídia para dar

¹⁹⁹ Os Quakers, ou “sociedade de amigos”, têm origem na Inglaterra no século XVII como um movimento contra os dogmas da igreja anglicana. Os Quakers possuíam raízes nas ideias de George Fox e o seu propósito era estabelecer a consciência individual, e não as escrituras sagradas, como a última autoridade em questões morais, potencializando o exercício da liberdade individual do indivíduo. Os Quakers migraram para a Pensilvânia, nos Estados Unidos, e atraíram um número impressionante de colonos ingleses, mesmo não originalmente pertencentes ao grupo. Os Quakers ofereciam liberdade religiosa e alfabetização como ferramentas para a liberdade de interpretação da Bíblia. A cidade de Filadélfia tornou-se um dos maiores núcleos urbanos das colônias americanas e do império inglês. Possuía excelentes índices de alfabetização, superiores aos da maioria das cidades da metrópole, e foi considerado um dos locais de maior tolerância religiosa do mundo. Fieis aos ideais de liberdade, os Quakers insistiam que as mulheres mereciam ter os mesmos direitos que os homens e que o poder do governo deveria ser limitado. Ainda no século XVII, os Quakers americanos escreveram um código penal humanitário que garantia várias liberdades fundamentais e o bem estar da natureza.

visibilidade às ações, através de todos os meios possíveis, como satélite, fax etc. Um importante instrumento desta abordagem foi a utilização de navios para a realização de ações de enfrentamento não violento, o que se tornou também uma marca registrada da organização (SUSANTO, 2007). Dessa forma, a partir de uma série de protestos pelo mar, que duraram dois anos, o Greenpeace conseguiu em 1974 também barrar a realização de testes nucleares franceses no Pacífico Sul. Importante ressaltar que membros do que então se tornaria o Greenpeace Nova Zelândia (1974), a primeira organização do Greenpeace a ser inaugurada fora do Canadá, tiveram papel preponderante nessa vitória e mais tarde na trajetória do Greenpeace. O surgimento dessa nova instituição se deu a partir da junção de membros de duas organizações distintas da Nova Zelândia: a Campaign for Nuclear Disarmament (CND) e a Peace Media, ambas ligadas à campanha anti-nuclear.

O episódio com os testes nucleares franceses fez crescer ainda mais a fama da organização a nível internacional e no final da década de 1970 a organização já havia se espalhado pelo mundo e grupos de apoio haviam se formado em diversas localidades. Rex Weyler, um dos co-fundadores do Greenpeace Internacional, e membro da organização desde de 1975, afirma que já em 1977 havia entre 15 e 20 grupos diferentes do Greenpeace ao redor do mundo. O Greenpeace se tornou uma organização legalizada em 1979. A organização se expandiu de forma orgânica, sem grande planejamento, na medida em que identificava casos para intervenção. Essa identificação, combinada com a vontade de grupos locais em receber a organização e, em muitos casos, se fundir com ela, era a base da criação de novos capítulos ou escritórios do Greenpeace. De qualquer maneira, nesse período as relações entre os escritórios, grupos, voluntários, fundadores ou primeiros empregados da organização eram muito fluídas e informais.

Os protestos pautados pela desobediência civil, misturada com formas de enfrentamento pacíficos na área ambiental e da paz, viraram marca registrada da organização nessa época e foram fundamentais para a rápida expansão da fama internacional do Greenpeace. Frank Zelko (2004) informa que essa característica do Greenpeace surgiu de maneira muito orgânica, a partir da origem distinta dos seus fundadores, que tinham raízes profundas no movimento *hippie* americano. Dessa forma, uma avaliação histórica de sua formação revela que, apesar da organização ter surgido no Canadá o *ethos* da organização é baseado num forte enfrentamento às políticas externas norte-americanas, nos movimentos e ideias do pacifismo radical, da ecologia popular e do movimento de contracultura; movimentos que emergiram todos justamente em solo estadunidense, em um momento

cultural que marcou uma época da sociedade ocidental (ZELKO, 2004). A influência dos Quakers na organização foi muito forte e se mantém até hoje. Na realidade, alguns dos integrantes do primeiro navio que partiu do Canadá eram americanos que haviam ido para o Canadá justamente como uma tentativa de fugir da política externa americana que obrigava o alistamento militar e travava, no momento, uma Guerra Fria contra a União Soviética.

Como mencionado, uma importante estratégia da organização desde o início era visibilizar suas ações como forma de colocar o tema na agenda pública e política e de proteger seus ativistas de possíveis retaliações. Neste sentido havia e ainda há um entendimento na organização que, para se proteger de suas ações de desobediência civil e proteger seus ativistas, é fundamental a exposição na mídia e o apoio da opinião pública. Os ativistas são em sua grande maioria voluntários que, depois de treinados, agem em consciência própria e se responsabilizam por suas ações, ou seja, o princípio que estrutura essa visão é que pessoas ordinárias são capazes de fazer coisas extraordinárias pela proteção da paz e pelo meio ambiente.

Entretanto, essa estratégia de visibilidade das ações como proteção dos ativistas nem sempre funcionou; em particular, a mesma exposição rendeu algumas fatalidades trágicas para a organização durante sua história. Por exemplo, na ação do Greenpeace contra o teste nuclear francês no Oceano Pacífico em agosto de 1973, a estratégia de confronto e visibilidade da política externa e nuclear levou franceses a agredirem fisicamente ativistas do Greenpeace. O ataque atraiu considerável publicidade e forçou a França a anunciar uma curta moratória em novembro, a fim de minimizar a pressão internacional após o incidente (SUSANTO, 2007). Entretanto, anos mais tarde, a França realizou outro teste nuclear, o que incentivou o já formalizado Greenpeace Internacional a iniciar outra série de protestos contra o governo francês. A retaliação francesa foi trágica e desproporcional e em julho de 1985 o navio do Greenpeace, Rainbow Warrior, foi explodido no porto de Auckland, na Nova Zelândia, pelo serviço de inteligência francês, matando um fotógrafo do Greenpeace Internacional.

Apesar da abordagem e estratégia de *bearing witness* e *non-violence direct action* ter sido a dominante até a década de 1990, em 1975 houve uma importante mudança na pauta da organização que, devido à dominação do tema nuclear, passou despercebida em grande parte da literatura sobre o Greenpeace, mas que foi fundamental para a trajetória da organização. Até 1975, o Greenpeace poderia ser descrito como um grupo antinuclear com ênfase ambiental, entretanto em 1975, pela primeira vez o Greenpeace decidiu montar uma

campanha de ação direta contra a caça de baleias, o que de certa forma alterou significativamente sua filosofia (ZELKO, 2004).

Um cientista da Nova Zelândia havia convencido Bob Hunter, o então diretor executivo do Greenpeace, a fazer uma ação direta com barcos baleeiros russos no Pacífico. Em junho 1972, os botes infláveis do Greenpeace bloquearam um navio russo que caçava baleias a 40 milhas da costa da Califórnia e, ao invés de pararem com a caça, os russos lançaram arpões nos ativistas do Greenpeace. Em poucas horas, estas imagens foram veiculadas pelos maiores canais de mídia do mundo (GREENPEACE CHRONICLES, 2011).

Ao colocar em um protesto contra a caça às baleias os próprios corpos dos ativistas na frente dos arpões russos, o Greenpeace abriu, sem planejar, uma nova agenda institucional e começou a ficar mais próximo da agenda ambiental ou de conservação. Apesar de a partir deste episódio as campanhas em proteção das baleias terem se tornado um símbolo da organização e seu mote para captação de recursos, novas campanhas, como a de lixo tóxico, energia e oceanos, foram incorporadas pela organização e as campanhas antinucleares continuaram no centro da atuação do Greenpeace.

Como resultado de sua ação bem sucedida, grupos de voluntários do Greenpeace começaram a surgir em muitos estados dos Estados Unidos. Foi nessa época, em 1976, que surgiu uma filial da organização em São Francisco, a primeira dos EUA, seguida por grupos em Seattle, Portland e Denver. Até então só haviam grupos locais informais liderados por ativistas e voluntários, com pouca institucionalidade. Em 1979, esses escritórios se fundiram em uma única entidade, o Greenpeace USA (MARZOCHI, 2009).

Em 1978, o Greenpeace começou a passar por uma série de problemas financeiros. A rápida expansão da organização, cuja sede ainda se localizava em Vancouver, não havia sido bem administrada. Somado a isso, uma campanha mal formulada pelo fim da caça às focas no litoral do Quebec, em 1976, levou a uma diminuição significativa dos fundos doados ao grupo Vancouver. A controvérsia dessa campanha se resumia no fato de que a organização, ao protestar pelo fim da prática da caça às focas, colocava em perigo o meio de sustento de trabalhadores, que não tinham outra fonte de renda a não ser a venda da carne do animal. A má resolução desse conflito com os trabalhadores e com o governo canadense diminuiu o apoio popular à organização e, por conta disso, seus recursos, que eram compostos de doações de pessoas físicas, diminuíram consideravelmente nos anos seguintes (ZELKO, 2004).

Nesse estrangulamento financeiro, os membros da sede da organização, em Vancouver, se viram demandando uma quantidade considerável de recursos dos diversos

grupos locais do Greenpeace. Apesar da filial em São Francisco neste período estar financeiramente bem, este se recusou a ajudar o escritório canadense. O conflito resultante terminou em uma batalha legal em que o escritório de Vancouver processou a filial em São Francisco. Em meio a essa confusão, os grupos europeus, que haviam aberto suas atividades fazia pouco tempo, aproveitaram a oportunidade para consolidar sua hegemonia na organização.

Depois do pagamento das dívidas do Greenpeace Canadá, os escritórios europeus emergiram como os líderes do Greenpeace, e o centro de poder da organização mudou da costa do Pacífico na América do Norte para a Europa. Com isso, Holanda (1978), Reino Unido (1977), França (1977) e Alemanha (1980) substituíram Canadá e Estados Unidos como os escritórios de maior importância do Greenpeace, uma situação que se mantém até hoje (ZELKO, 2004). Desde então os escritórios europeus se tornaram os mais fortes e ricos da organização, sendo liderados pelo Greenpeace Alemanha.

A estratégia do Greenpeace na década de 1980 foi muito semelhante àquela adotada nos anos anteriores. Em 1981, dois novos barcos entraram na frota da organização e 50 diferentes ações foram realizadas contra o transporte e despejo de resíduos nucleares, contra a chuva ácida e os testes nucleares.²⁰⁰ Nesse mesmo ano, o Greenpeace estabeleceu novos escritórios na Espanha, Dinamarca e Suíça e dois anos depois um escritório na Suécia foi criado. As imagens lançadas pela organização do ataque francês ao seu navio Rainbow Warrior se tornaram parte da campanha mais bem sucedida na história da organização. Logo após o bombardeio, o Greenpeace França ganhou 43.000 novos membros e a filiação dos grupos duplicou, passando de 400.000 para 800.000 em dois anos. O Greenpeace também triplicou suas receitas na Europa (BONDAROFF, 2008). O fim da década é marcado pela realocação da sede internacional do Greenpeace para Amsterdã, na Holanda, em 1989.

3.3.2. Greenpeace se torna *mainstream* e fortalece sua agenda socioambiental

A década de 1990 marca um momento de mudança na estratégia da organização. Ao examinar o trabalho do Greenpeace Internacional nesse período é possível observar que a estratégia da organização evoluiu, aproximando-se da corrente *mainstream* do movimento

²⁰⁰ Para mais informações, ver: <<http://www.greenpeace.org.uk/about/greenpeace-1980s>>. Acesso em 15 de maio 2016.

ambientalista. Em outras palavras, as ações diretas de desobediência civil do Greenpeace agora dividiam espaço com a produção de relatórios científicos e de propostas de políticas específicas no preparo de ações direta que tivessem como objetivo chocar e sensibilizar o público (SUSANTO, 2007).

Com a preparação da Conferência Internacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992, outras organizações ambientais internacionais, como Sierra Clube, WWF, IUCN, e Friends of the Earth, ampliaram sua visibilidade. A conscientização política sobre questões ambientais nacionais e internacionais como o aquecimento global e biodiversidade também havia crescido rapidamente. O começo dos anos 1990 fora classificado como uma “onda verde” que invadiu os fóruns políticos e a sociedade civil, nos países do Norte assim como os do Sul. Os métodos baseados no confronto como meio de conscientização utilizados pelo Greenpeace até então começam a ser colocados em questão (WALL, 1999).

O Greenpeace então começou a utilizar novas formas de atuação. Em 1990 a organização passou a distribuir uma publicação trimestral para seus apoiadores, intitulada *Greenpeace News*, como forma de estimular e aprofundar o aprendizado sobre as questões ambientais. Sendo um material de boa qualidade científica, a organização passou a utilizá-lo também para tentar influenciar as políticas governamentais a aceitar suas recomendações. Neste período, a organização prioriza a produção de boa ciência e sua visibilidade como um instrumento de pautar as agendas ambientais.

Contudo, essa transformação deixou o Greenpeace sujeito a críticas de grupos ambientalistas mais radicais, que passaram a definir o Greenpeace como "um estabelecimento de angariação de fundos a construção de um império" cujo principal objetivo tornou-se ganhar credibilidade entre os legisladores, e não preservar o meio ambiente (LEE, 1995). Todavia, para o Greenpeace Internacional, uma estratégia organizacional mais abrangente não significava uma mudança significativa nos princípios básicos da organização ou na sua abordagem.

Os fatores que contribuíram para essa mudança foram muitos. Suzanto (2007) ajuda a estruturá-los de forma resumida:

- 1) A “nova onda ambiental” que se espalhou pelo mundo na década de 1990. Conforme já explicitado, esta época foi marcada por uma mudança significativa na consciência e preocupação com as questões ambientais. O ambientalismo tornou-se uma tendência geral em todo o mundo e, por conseguinte, as questões ligadas a ele

tornaram-se uma característica permanente do discurso político mais amplo. Essa nova onda ambiental emerge como um resultado das ações do movimento ambiental nos anos anteriores, que conseguiram, aos poucos, alterar o sentimento da sociedade para com as essas questões. Conseqüentemente, a emergência da "onda verde" estimulou o Greenpeace a ter mais participação nos processos de decisão nacionais e internacionais, mudando o foco da organização, que passou a conseguir colocar o debate ambiental de forma mais sofisticada e madura e dentro da estrutura legal de governança internacional, através das convenções das Nações Unidas. Assim, influenciar a política através da investigação e do diálogo junto com protesto e ações diretas tornou-se uma opção real para o Greenpeace International, que tem trabalhado para desenvolver um amplo conhecimento dos setores governamentais e industriais que afetam o meio ambiente.

2) A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), conhecida como Rio-92. Conhecida também pelo nome de Earth Summit, ela foi a maior conferência internacional ambiental já realizada. Para o Greenpeace, a participação nesta conferência começou oficialmente nos dois anos que a antecederam, através da participação da organização nos comitês preparatórios. O envolvimento da organização na conferência aumentou sua credibilidade frente à ONU e abriu portas para a inserção da organização em uma nova agenda de sustentabilidade, o que ia além de sua postura mais conservacionista dos anos 1970 e 1980.

3) Finalmente, o crescimento no tamanho, abrangência geográfica e as mudanças estruturais passadas pela organização. O enorme crescimento da adesão ao Greenpeace devido à crescente consciência ambiental da sociedade estimulou o desenvolvimento de uma agenda mais atrelada às causas da destruição ambiental e não só suas conseqüências.

Outro importante elemento a ser ressaltado é o impacto da Guerra Fria no Greenpeace. Se de um lado o movimento antiamericano e as potências ocidentais deram origem ao Greenpeace, ao mesmo tempo a Guerra Fria levou a uma grande despolitização da organização nos anos 1980 e 1990, principalmente na Europa, onde a visão neoliberal era dominante. O Greenpeace se dizia nem de direita nem de esquerda, nem oriental nem

ocidental, mas quando estas definições caíram a organização teve que entender melhor o que significava ser uma organização global de verdade. Com mencionou Leibold:

Éramos contra armas nucleares, não importava se isto era de direita ou esquerda, ocidental ou oriental; éramos contra a matança de baleias, não nos importava quem matava. Então era uma forma de *anti-politics* que depois do final da guerra fria não funcionou e nos obrigou a desenvolver uma análise política muito mais sofisticada (LEIPOLD, 2016).

Em consequência, nos anos 1990 alguns escritórios da federação, tanto do Norte (Alemanha e Austrália) como no Sul (Índia e China), começaram a influenciar a organização a ser mais positiva na sua abordagem. Muitos viram este movimento como um *Greenwash*, o que levou a muitas críticas internas e externas. Para estes escritórios, o Greenpeace deveria não só ter uma abordagem crítica contra governos e multinacionais, mas também utilizar de ações propositivas e alternativas. Por exemplo, em 1994 a campanha contra uso de gases CFCs e a demanda por uma legislação no Protocolo de Montreal incluiu não só ações contra Coca-Cola, Unilever e McDonald's, mas também o desenvolvimento e a promoção de uma nova tecnologia para geladeiras sem CFC, o GreenFreeze. A campanha de mudanças climáticas contra as petroleiras no começo dos anos 1990 já incluiu o desenvolvimento de um motor mais eficiente para carros pelo Greenpeace Alemanha, e o Greenpeace Austrália trabalhou pelo Green Olympic Games in Sidney em 2000. Para os escritórios do Sul, principalmente Índia e China, campanhas propositivas e tecnológicas, as chamadas *solution based actions*, eram fundamentais para conseguir apoio de alguns setores da sociedade, pois isto ajudava a refutar a ideia de que o Greenpeace era uma organização “conservacionista” ou “contra o desenvolvimento”.

Se nos anos 1970 o Greenpeace era ainda uma das poucas organizações ambientais reconhecidas como tal, a partir do final dos anos 1990 o campo das organizações ambientais ou socioambientais, seja no Norte ou no Sul, havia sido ocupado por uma diversidade imensa de organizações locais, nacionais e internacionais que agora trabalham em temas iguais ou similares aos do Greenpeace. Se antes o Greenpeace podia agir sozinho e ter impacto, ficava cada vez mais claro que sem fazer parcerias o Greenpeace teria pouco impacto no futuro.

No seu relatório de 2014 o Greenpeace elenca suas seis principais agendas de atuação: Clima e Energia; Florestas; Ártico; Comida para a Vida; Oceanos e Detox.

CAMPANHAS DO GREENPEACE: **Clima e Energia:** Através dessa campanha, a organização busca manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C para assegurar o acesso ao desenvolvimento para as gerações presentes e futuras, criando espaço para mudanças políticas econômicas e sociais através de ações que

promovam a descentralização e o compartilhamento da produção energética, o empoderamento das pessoas para que possam conquistar meios de produzirem energia de forma autossuficiente, a luta pelo desmantelamento das forças políticas e econômicas das empresas de combustíveis fósseis e nucleares. **Florestas:** A campanha de floresta do Greenpeace tem como objetivo diminuir drasticamente o desmatamento e a degradação das florestas assim como a restauração de florestas. Para tanto luta para mudar as formas de produção das cadeias de suprimentos de alguns produtos como carne, minério, papel ou soja e promover o consumo responsável dos consumidores, assim como auxilia na implementação de práticas de uso da terra inclusivas, que respeitem os direitos indígenas e das comunidades locais e que permitem a garantia de segurança alimentar e soberania alimentar, e esteja alinhada com o desenvolvimento responsável e equitativo. **Ártico:** Através desta campanha a organização busca assegurar: a proibição de perfuração *offshore* das empresas petrolíferas em águas polares do Ártico; a proibição da pesca industrial destrutiva no alto mar e nas áreas selecionadas de Zoneamento Ecológico; e promove a criação de um Santuário global na área desabitada em torno do Polo Norte. **Comida para Vida:** Esta campanha tem como objetivo desenvolver um sistema de alimentação alternativo, construído sobre os princípios da agricultura ecológica e familiar; construindo alianças estratégicas com organizações e as principais partes interessadas, incluindo as organizações dos agricultores familiares, movimentos locais do campo, e outras "alianças assimétricas" em torno de uma apreciação compartilhada por alimentos; promovendo os custos reais de alimentos e do uso sustentável da terra; apoiando política em favor de sistemas agrícolas ecológicos que minimizam a necessidade de insumos externos, e maximizam o uso do local e de materiais naturalmente disponível para produzir produtos de alta qualidade; e arquitetado projetos sobre questões de mudança sistêmica, como o consumo, o comportamento das empresas, e o poder dos cidadãos. **Oceanos:** nessa campanha, o Greenpeace busca ajudar a salvar os oceanos e para tanto tem como objetivo ajudar a criar associações nacionais de pescadores de baixo impacto; melhorar o acesso público aos dados sobre atribuição de quotas de pesca e de propriedade e combater a pesca industrial predatória. **Detox:** manter a pressão sobre as marcas de consumo que utilizam substâncias tóxicas, forçando-as a implementar mudanças no seu modo de produção, enquanto busca acelerar a mudança legislativa em países-chave; garantindo uma mudança fundamental na indústria têxtil, até atingir um nível de igualdade jurídica ao padrão "detox" (RELATÓRIO ANUAL 2014, 2015).

A evolução programática do Greenpeace mostra que a organização se tornou parte do *mainstream* e os embates dentro da organização se tornaram mais complexos. Como nos lembra Lalita Ramdas, a indiana que foi primeira presidente do Conselho do Greenpeace Internacional do Sul:

A tensão Norte-Sul era uma mistura de tensões que se confundiam com Norte e Sul, ocidental e oriental, conservador e progressista, machismo e feminismo. Entretanto, estava claro que muitas das diferenças, debates e embates eram frutos das grandes diferenças de prioridades que naturalmente cada um de nós traz para a agenda, então na verdade podemos estar falando do mesmo tema, clima, energia, GMO por exemplo, podemos até querer a mesma coisa, mas como chegar lá e que prioridade dar a um aspecto ou outro é muito diferente e a gente nunca deixa isto explícito. Como as diferenças em cada um dos países é significativa, era muito complicado interpretar ou traduzir todas estas posições. Um exemplo interessante foi a decisão de construir ou não o Rainbow Warrior III – para os escritórios da Holanda, Espanha, Alemanha, Nova Zelândia ou UK era absolutamente impensável até discutir essa questão. Mas para muitos dos escritórios da Índia, África, ou Brasil esta era uma pergunta fundamental pois com os recursos para construir um novo barco eles poderiam fazer muito e tínhamos que pensar em novas maneiras de fazer ação

direta que não dependessem de barcos e equipamento tão caros. O Greenpeace com certeza se tornou uma organização mais complexa e rica com a perspectiva do Sul (RAMDAS, 2016).

A organização que iniciou com o combate contra testes nucleares e ficou conhecida pelo combate contra a matança de baleias chega em 2014 com um mosaico de campanhas bastante diferente e muito mais convergente com *mainstream* das organizações ambientais. Mais do que em “o que” a organização tenta se diferenciar no “como”, isto é mantendo, aperfeiçoando e criando novas maneiras de ser “testemunha” e utilizando outras formas de ações não violentas, que sejam adequadas não só para os apoiadores e parceiros do Norte mas também do Sul.

3.3.3. Globalização: campanhas impulsionam a organização para o Sul

A década de 1990 é, também, marcada pela expansão da organização para os países do Sul. A expansão refletiu o processo de globalização e, conseqüentemente, as demandas das campanhas para uma atuação para além dos países do Norte.

Devido ao sucesso das campanhas contra as multinacionais na Europa muitas delas começaram a se deslocar para o Sul e tínhamos que assegurar que elas não fossem fazer a mesma coisa nos países em desenvolvimento. Neste sentido fomos para onde as multinacionais também estavam indo, isto é, América Latina e Ásia. Ali onde as novas batalhas ambientais seriam travadas. Então a globalização foi o motor dos debates estratégicos que informaram nossa expansão e geopolítica.

Olhando para trás eu percebo que o que fizemos foi usar as mesmas táticas que as multinacionais. Uma multinacional ia para a China e focava na classe média dizendo que eles mereciam os mesmo produtos e com as mesmas qualidades que um europeu, e nós, ambientalistas, fomos lá, também focamos na classe média e dissemos que eles também mereciam a mesma proteção ambiental que os europeus tinham. Quando olhar o que fizemos e para quem falávamos nestes países vai ver que foi isto mesmo. O Greenpeace não dizia este é um país pobre e por isto temos que lidar com os problemas sociais antes, a ideia era que estes países poderiam fazer um *leapfrog*. Os interesses eram muito diferentes mas os método de expansão para o Sul foram no final similares (LEIPOLD, 2016).

O contato com militantes locais do Sul que lutavam contra as atrocidades de algumas multinacionais europeias ou norte-americanas e que eram alvo das campanhas do Greenpeace nesses países levaram o Greenpeace a refletir sobre a necessidade de uma atuação mais ampla. As campanhas temáticas do Greenpeace são grandes redes dentro da organização, com muito poder, e organicamente elas foram levando o Greenpeace para outras regiões do mundo.

Havia um reconhecimento de que fazer ações na China, Índia ou na Amazônia era mais efetivo do que continuar fazendo só ações contra algumas multinacionais nos seus países de origem, onde já faziam há mais de 10 ou 15 anos.

Ideologicamente, a maioria dos escritórios do Sul estava em países com menos democracia ou liberdade de imprensa que os do Norte, e por isto a abordagem política era também muito diferente. Tínhamos a garantia de ser protegidos pela lei quando fazíamos nossas ações, tinha a mídia que cobria etc. E nos países do sul nem sempre era assim, então o tipo de ação do Greenpeace tinha muito mais riscos para os ativistas e pessoal dos escritórios do Sul. A mídia local também era mais crítica ao Greenpeace. Não era de se surpreender que alguns escritórios do Sul queriam que a gente também tratasse de temas sociais e de direitos humanos. E se no começo dos anos 90 a organização não entendia ou era contra essa abordagem, agora isto mudou muito. No meu tempo, o Greenpeace trabalhava com uma agenda ambiental muito restrita que não dialogava com a agenda social ou de direitos, hoje isto mudou e é um ótimo sinal (BODE, 2016).

Em 1995, Thilo Bode, Diretor Internacional do Greenpeace, liderou pessoalmente uma ação direta contra testes nucleares na Praça da Paz Celestial em Beijing. Em 1997, o Greenpeace abriu seu escritório no Leste Asiático. Hoje, ações como a de 1995 seriam impossíveis, pois colocariam em perigo ativistas locais; em compensação, o escritório do Leste Asiático consegue outras formas de fazer ações diretas e influenciar a opinião pública da China, por exemplo no que se refere à questão de poluição devido aos carros e ao carvão, contribuindo mais efetivamente para a campanha global de clima.

Desmatamento, despejo de lixo ou substâncias tóxicas, venda de tecnologia nuclear, ou a expansão de empresas multinacionais de petróleo rapidamente se tornaram prioridades para alguns dos escritórios da Sul. Marzochi (2009), define bem como se procede a entrada da organização em novas regiões:

Uma vez aberto como associação civil por membros-fundadores nacionais, o Greenpeace é obrigado a trabalhar sob novas condições jurídicas, econômicas, sociais, políticas, culturais. A abertura de escritórios pelo mundo corresponde, desse modo, a uma diversificação do conhecimento e da maneira como a ONG deve operar. Ao adicionar novos escritórios nacionais, a associação incorpora as perspectivas das diversas regiões e países. A entrada do Greenpeace na América Latina e na Ásia, assim como em outras regiões, teria acrescentado novos problemas e forçado a ONG a relacionar questões sociais e ambientais (MARZOCHI, 2009).

A América Latina foi a primeira região a incorporar novos escritórios do Greenpeace. O primeiro escritório do Greenpeace foi aberto na Argentina em 1987, seguido pelos escritórios do Chile (1990), Brasil (1991) e México (1992) e, mais tarde, do Leste Asiático (1997), Sudeste Asiático (2000), da Índia (2001) e, finalmente, o escritório da África (2001). Diferentemente de outras organizações, os escritórios locais do Greenpeace são desde o

começo estabelecidos como organizações legalmente constituídas nestes países e com conselhos nacionais.

Tinha muitas vozes na organização que eram contra abrir escritórios no Sul, porque os grandes poluidores do mundo eram e são os países do Norte e por isso muitos queriam que o Greenpeace concentrasse seus recursos para assegurar que os países do Norte mudassem. Como eu havia trabalhado por mais de 12 anos com países em desenvolvimento, eu fui um dos que defendiam a abertura de escritórios no Sul. Entretanto, eu confesso que agora, olhando para trás, talvez estas pessoas estivessem certas e eu errado. Deveríamos ter concentrado nossas ações nos países industriais, pois estes são os vilões em termos ambientais e eles não são exemplos para nenhum país em desenvolvimento (BODE, 2016).

A entrada do Greenpeace na América Latina se explica facilmente pela importância estratégica-ambiental da região, onde fica localizada a Amazônia. A ideia inicial do Greenpeace Internacional foi atuar regionalmente e para isto criou uma sede regional latino-americana. Tani Marilena Adams, da Costa Rica, foi apontada como diretora latino-americana e responsável pela abertura dos escritórios na região que respondiam à coordenação regional latino-americana e não ao Greenpeace Internacional. A proposta era criar o Greenpeace América Latina, cujas ações seriam coordenadas em vários países sob a orientação de uma coordenação regional. Cada diretor de campanha, seja o tema floresta ou lixo tóxico, seria responsável por coordenar as ações em vários países latino-americanos. Contudo, a ideia de coordenações regionais se perdeu com o tempo, pois o resto da organização e os próprios diretores de campanhas regionais viam na coordenação regional um obstáculo para uma atuação mais global.

Nos anos 1990, Tani Adams, como diretora regional, trouxe muito forte o debate de desigualdade Norte-Sul, mas não ajudou a organização a lidar com o tema de forma madura ou estratégica. Por exemplo, numa reunião da Assembleia Global, ela exigiu que todos os debates acontecessem em espanhol, pois em inglês os diretores de campanhas latino-americanos estariam em desvantagem, o que é certo, mas todos os presentes na reunião falavam inglês e estavam confortáveis em fazer a reunião em inglês (LEIPOLD, 2016).

O embate sobre o uso de espanhol ou inglês nas reuniões internacionais era somente a ponta de um iceberg acerca dos confrontos políticos muito mais relevantes entre os escritórios latino-americanos e o Greenpeace Internacional. Talvez o maior embate tenha acontecido ao redor da abertura do escritório da Amazônia, baseado em Manaus, em 1998. Para muitos da organização internacional, a Amazônia era uma campanha internacional de um biossistema, liderada pela campanha de florestas, e por isso o escritório de Manaus deveria ser coordenado pelo Greenpeace Internacional. Para a coordenação latino-americana, o escritório de Manaus

deveria responder à direção regional, e para o escritório do Brasil não havia dúvidas que o escritório de Manaus fazia parte do escritório nacional.

A campanha da Amazônia foi um caso emblemático do debate Norte-Sul. A Amazônia é algo latino-americano e nossas ações estavam concentradas no território brasileiro e a organização internacional não deveria se meter na política interna do Brasil. Alguns ativistas queriam só conservar a Amazônia e o escritório local logicamente colocava a importância da população local da região da Amazônia, este foi um grande debate na organização. Era como se a destruição da Amazônia pudesse ser resolvida só pela cooperação internacional ou parando as ações das multinacionais na região, o que logicamente estava totalmente errado. Era ingênuo, apolítico e prejudicial ao escritório no Brasil ou à efetividade da campanha (BODE, 2016).

O escritório de Manaus ficou em 1998 diretamente ligado ao Greenpeace Internacional, e o Greenpeace Brasil tinha um poder de veto às ações no território nacional. Só em 2004 o escritório de Manaus foi totalmente transferido para o Greenpeace Brasil e todas as estratégias e ações na região da Amazônia eram elaboradas, definidas e implementadas pelo escritório local.

A estrutura regional latino-americana durou até 1998 e a partir daí os escritórios nacionais da América Latina, como Brasil, México e Argentina passaram a fazer parte da organização como qualquer outro (MARZOCHI, 2009). Em 2014, formou-se o Greenpeace Andino, que engloba a atuação da organização na Argentina, no Chile, na Colômbia e na Bolívia.

Na Ásia a estratégia foi um pouco diferente: ao invés de abrirem escritórios nacionais com conselhos nacionais, o Greenpeace abriu escritórios sub-regionais liderados por conselhos com representação sub-regional, como o do Leste Asiático, que engloba os escritórios na China (Pequim e Hong Kong), na Coreia do Sul e em Taiwan. O escritório sub-regional do Sudeste Asiático inclui escritórios na Indonésia, Tailândia e Filipinas. O escritório sub-regional do Mediterrâneo tem também uma atuação em vários países: Argélia, Tunísia, Egito, Israel, Líbano, Marrocos, Síria, Turquia e Palestina. O escritório da África tem uma atuação supostamente continental, entretanto, devido à baixa capacidade instalada em termos operacional, financeiro, de recursos humanos e institucionais, o escritório mantém sua atuação focada nos países do Senegal, Congo e África do Sul.

Desde os anos 2000 a organização vem tentando também regionalizar ou fundir escritórios europeus a fim de diminuir seu poder na federação, apesar do escritório da Europa Central e Oriental representar sete países (Bulgária, Croácia, Hungria, Polônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia), mas os escritórios da Europa Ocidental vêm resistindo com todas suas forças. A única fusão aconteceu em 2014 entre o escritório da França e o de

Luxemburgo, e mesmo assim não por razões estratégicas, mas pelo declínio de arrecadação do escritório de Luxemburgo.

Precisamos dar destaque ao debate interno sobre a abertura ou não de um escritório na África que se deu nos finais dos anos 1990. Kumi Naidoo, que em 2009 se tornou o primeiro Diretor Executivo Internacional do Greenpeace de origem do sul (África do Sul), lembra que até abrir um escritório o Greenpeace tinha uma atuação “paraquedas” no continente, isto é “vem, faz uma ação espetacular e depois vai embora. Não tinha nenhuma relação com a sociedade civil africana” (NAIDOO, 2016). A decisão de abrir o escritório na África gerou um tensionamento desconhecido na organização. Em particular, o Diretor Internacional, Gerd Leibold, e a Presidente do Conselho Internacional, Anne Summers, eram contra a abertura do escritório, enquanto alguns dos países europeus e latino-americanos, principalmente Bélgica, França, Suíça e Brasil, eram a favor. O argumento contrário era, de um lado, que na África o debate ambiental era de outra natureza e, de outro lado, a estrutura da sociedade era muito diferente do que o Greenpeace conhecia e tinha atuado até então. Como explica Summers,

A questão de pobreza logicamente dominava e o que sabíamos fazer era ir contra grandes e poderosas multinacionais e os poderosos governos mobilizando as classes médias. Não tínhamos recursos ou capacidades de lidar com as complexidades dos problemas sociais e ambientais africanos para fazer um trabalho decente (SUMMERS, 2016).

O argumento do outro lado era que a organização não poderia ser global ignorando um continente todo. A classe média europeia tinha uma relação histórica e colonial com a África e havia uma pressão grande dos apoiadores europeus assim como dos captadores de recursos para que o Greenpeace abrisse um escritório na África. Um importante elemento que pesou nesta decisão foi a pressão das campanhas de floresta e alimentos, que sabiam que não poderiam atingir seus objetivos sem que trabalhassem de maneira mais efetiva na África. Já as campanhas de clima e tóxicos eram muito resistentes, pois achavam que, ao trabalhar na África, teriam que redirecionar recursos que eram essenciais para fazer os países do Norte assumirem sua responsabilidade histórica nestes temas. “O debate interno foi muito intenso, e para falar a verdade, se não fosse a mudança de membros no Conselho Internacional, onde os representantes do Sul eram maioria, não teríamos aberto o escritório na África” (RAMDAS, 2016).

O embate ao redor do escritório da África não acabou com sua abertura em 2001. Como menciona Naidoo, em entrevista:

Mesmo depois da decisão de abrir o escritório da África um outro importante tema é que quando uma destas grandes organizações abrem um escritório numa outra região, como foi o caso do Greenpeace na África, que foi muito apoiado pelos escritórios da Bélgica, da França e da Suíça, esses países pressionam para que as campanhas naquele outro escritório sirvam o seu público e não se importam muito se o escritório da África está conseguindo fazer campanhas que sejam relevantes para os cidadãos africanos. Então é como se aqueles escritórios fossem estabelecidos para servir os interesses de outros escritórios no Norte. Por exemplo em relação à campanha de floresta *versus* a campanha de alimentos sustentável na África. Estas campanhas eram logicamente importantes para o *fundraising* destes países, mas mesmo assim ainda é difícil para o escritório da África ter capacidade de desenvolver sua própria estratégia de engajamento e arrecadação (NAIDOO, 2016).

“Soluções” com tática de confronto são bastante utilizadas nos países do Sul. Como mencionado acima, a abordagem propositiva se torna um instrumento importante para os escritórios do Greenpeace nos países em desenvolvimento, já que demonstra que não só a organização é contra o desenvolvimento, mas que pode também colaborar com um modelo de desenvolvimento mais sustentável.

Hoje, por exemplo, o Greenpeace Índia tem um projeto de acesso a energia elétrica, através de painéis solares, para as populações mais excluídas no Estado de Bihar, um dos estados mais pobres da Índia, como parte integral de uma forte e combativa campanha contra o uso do carvão na Índia que levou o governo indiano a cancelar temporariamente a licença do Greenpeace naquele país. Independentemente das diferenças entre o Greenpeace e o governo indiano, o Greenpeace apoiou o governo contra os EUA numa batalha na Organização Mundial de Comércio contra os subsídios indianos a painéis solares.

Um outro caso emblemático é o caso brasileiro em relação à campanha contra o desmatamento da Amazônia que começou mobilizando diversos supermercados na Europa contra a compra de carne e soja brasileiras de áreas de desmatamento ilegal. Depois de uma moratória temporária, o Greenpeace se prontificou a trabalhar com o governo brasileiro e as indústrias de carne e soja para desenvolver uma metodologia de rastreabilidade que desse segurança ao governo, às empresas e aos consumidores em relação à origem das carne e da soja.

A campanha do Greenpeace incluiu ações diretas no Brasil e na Europa e a publicação do relatório "Comendo a Amazônia", que detalha os impactos negativos da expansão da soja na floresta. Após a publicação do relatório, redes de supermercados e *fast-foods*, como o McDonald's, formaram uma aliança histórica com a organização ambientalista para exigir que a indústria da soja adote medidas para conter o desmatamento da Amazônia e trazer governança para a região. Como resultado da pressão desta aliança, as multinacionais de *commodities* Cargill, ADM, Bunge, a francesa Dreyfus, e o grupo brasileiro Amaggi sentaram à mesa de negociações. Responsáveis pela maior parte do comércio de soja no Brasil, as *traders* discutiram critérios propostos pela aliança para fortalecer os esforços do

governo brasileiro contra o desmatamento, além do cumprimento às leis brasileiras e proteção das áreas de florestas sobre grande pressão, terras indígenas e povos tradicionais.

Como resposta, as duas associações de grãos no Brasil - Abiove (Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais) e Anec (Associação Nacional dos Exportadores de Cereais) assinaram hoje um comunicado anunciando uma moratória de dois anos em novos desmatamentos para a soja. Um grupo de trabalho será estabelecido, formado por *traders*, produtores de soja, ONGs e governos federal e estaduais para apresentar um plano de ação que traga governança para a região (GREENPEACE BRASIL, 2006).

Apesar do trabalho de soluções ser bastante utilizado em muitos dos países do Sul, a atuação de confronto do Greenpeace se mantém como sua marca registrada, e as “soluções” são utilizadas como táticas para confrontar governos e empresas quando estes usam de desculpas tecnológicas ou de gestão para adiar ou evitar uma ação pró-meio ambiente.

Hoje em dia o Greenpeace tem 55 escritórios, dentre os quais aproximadamente 20 no Sul, mas atua em qualquer outro país onde não tem escritórios. Neste caso, o poder de decisão em relação às ações é do Greenpeace Internacional. Todas as ações onde o Greenpeace tem escritórios nacionais ou sub-regionais, o poder da decisão está nos conselhos nacionais ou sub-regionais.

3.3.4. A governança fortalece e assegura o caráter global do Greenpeace

Como visto anteriormente, o conflito entre o escritório do Canadá e o dos Estados Unidos levou a organização a mudar seu eixo hegemônico da América do Norte para a Europa. O que era um conflito entre os dois escritórios levou também o Greenpeace a se institucionalizar e criar em 1979 o Greenpeace Internacional.

Uma das motivações por trás da criação dessa nova organização internacional foi a necessidade de concentrar parte das arrecadações dos escritórios nacionais num “pote global” a ser distribuído de acordo com estratégias globais e em regiões que não necessariamente contavam com escritórios do Greenpeace.

Nesse sentido, David McTaggart,²⁰¹ advogado, membro da organização e responsável por importantes ações diretas, como o ocorrido com os testes nucleares do governo francês em 1973, tornou-se o primeiro diretor internacional do Greenpeace Internacional e fez um grande

²⁰¹ David McTaggart foi, também, o responsável pelo apaziguamento das relações entre os escritórios do Canadá e dos Estados Unidos, o que torna natural o fato de ele mesmo ter encabeçado o processo de internacionalização da instituição.

esforço para que os recursos de todos os escritórios e grupos do Greenpeace fossem compartilhados (MARZOCHI, 2009). O crescimento rápido da organização demandava também a criação de uma estrutura de governança mais complexa e uma coordenação internacional mais efetiva. Legalizado originalmente na Inglaterra em 1979, o Greenpeace Internacional logo foi transferido para Amsterdã, na Holanda, onde seu nome jurídico era e continua sendo “Stichting Greenpeace Council” (SGC).

Apesar da estrutura de governança do Greenpeace ter sido aprimorada de forma contínua, podemos destacar três períodos distintos que mostram essa evolução: um primeiro momento iniciado com a criação da organização em 1979, quando o Greenpeace se coloca como uma grande “franquia” e o Greenpeace Internacional tinha um papel importante de coordenador de uma rede de organizações locais e regionais; uma segunda fase que começa em 1995, quando a organização se enxerga como uma federação, com regras legais claras que a regulam, e o Greenpeace Internacional tinha uma atribuição de pensar globalmente e mediar conflitos entre os escritórios; e a terceira e mais recente fase, que começa em 2013, quando a organização se vê como um ator global ou mesmo cosmopolita cujos entes nacionais e regionais têm também a responsabilidade de pensar e agir globalmente e o papel do Greenpeace Internacional é de facilitar, agregar, capacitar e fiscalizar as organizações nacionais ou regionais a fim de fortalecer a atribuição global da organização.

Nesta primeira fase, conforme mencionado por Gabeira (1988), a ideia de David McTaggart (fundador e primeiro diretor da organização internacional) na criação do Greenpeace Internacional fora criar uma organização semelhante a uma empresa, com um sistema de franquias. Os escritórios localizados nos diversos países deveriam “pagar” uma parte de suas arrecadações como *royalties* pelo uso do nome e marca “Greenpeace” à agência internacional. Nesse arranjo, cada escritório nacional manteria a sua autonomia e elaboraria suas próprias campanhas locais, e um conselho de supervisão com representantes de cada escritório fora estabelecido, que se reuniria para tomar decisões importantes e coordenar o trabalho da organização como um todo (GREENPEACE CHRONICLES, 2011). Entretanto, a coordenação da organização global era bastante fraca e dominada pelas ações nacionais, principalmente pelas ações dos países do Norte.

De 1980 a 1994, os países europeus dominaram a agenda da organização internacional. O poder de captação de recursos junto a indivíduos fez com que os escritórios da Alemanha, Suíça, Inglaterra, França e Dinamarca se tornassem os escritórios mais poderosos da organização. Eles não só dominavam a maioria de votos nas reuniões de

coordenação, mas também controlavam os recursos financeiros e sua alocação junto ao resto da organização e nas campanhas globais. Neste período, os escritórios mais ricos alocavam recursos em escritórios com menos recursos diretamente a fim de persuadir ou forçar estes países a participar das campanhas supostamente globais, ou davam recursos dirigidos para o Greenpeace Internacional a fim de financiar campanhas específicas em detrimento de possíveis outras campanhas. Por exemplo, o Greenpeace UK financiou por muito tempo o Greenpeace Japão para este participar da campanha contra a matança de baleias, e o Greenpeace Alemanha financiou diretamente a campanha de florestas da Amazônia e da Rússia pois era um tema de grande interesse de seus apoiadores. Foi também neste período que os escritórios da América Latina foram abertos, pois havia um interesse específico de alguns dos escritórios da Europa, como os da Alemanha, França e Espanha. Apesar de um poder legal frágil, o Greenpeace Internacional e sua liderança tinham uma legitimidade grande e seu papel de coordenador era bastante respeitado.

Em 1995, Thilo Bode, Diretor Internacional do Greenpeace, reorganiza a estrutura de governança do Greenpeace de forma radical, tornando-a uma federação estruturada e oficializando legalmente o poder do Greenpeace Internacional como mediador e de liderança. O Programa de Reforma, acordado em 1996 na Assembleia no Canadá, havia se baseado no documento *The Future of Greenpeace*, que tinha como premissa básica a centralização da organização e o fortalecimento das ações globais de campanha. Bode, em entrevista, relembra que “Tivemos que reestruturar a organização para trabalhar de uma maneira mais global, principalmente concentrando os recursos no Secretariado e redistribuindo os recursos de acordo com as prioridades globais debatidas globalmente” (BODE, 2016).

Foi neste período que pela primeira vez a organização como um todo acorda uma visão comum de missão da organização, denominada “statement of purpose”, que declara:

Greenpeace é uma organização independente de campanha que usa confrontos criativos e não violentos para expor problemas globais de meio ambiente, e para forçar soluções que são essenciais para um futuro verde e pacífico.

O objetivo do Greenpeace é garantir a habilidade da terra de nutrir vida em toda sua diversidade. Portanto, o Greenpeace busca:

- * Proteger a biodiversidade em todas as suas formas.
- * Prevenir poluição do oceano, da terra, do ar e da água.
- * Acabar com as ameaças nucleares.
- * Promover paz, desarmamento global e não violência.

(MINUTA ASSEMBLEIA, 1995, documento interno, tradução nossa).²⁰²

²⁰² O texto em língua estrangeira é: “Greenpeace is an independent, campaigning organisation which uses non violent, creative confrontation to expose global environmental problems, and to force the solutions which are

A fim de alinhar todos os escritórios, o Programa de Reforma (“One Greenpeace”) estabelece pela primeira vez um arcabouço legal detalhado que regula a relação dos escritórios nacionais e do escritório central, Greenpeace Internacional. “One Greenpeace” define quatro mudanças centrais para a governança da organização. A primeira mudança foi o estabelecimento de votos para a tomada de decisão, baseado no princípio “um país, um voto”²⁰³ com a seguinte caracterização dos escritório votantes:

O critério financeiro deve se diferenciar das organizações nacionais dependendo da posição econômica do país (ou dos países) em que a organização opera e/ou o impacto negativo de campanhas internacionais no tamanho da base de apoio nacional em potencial. Determinação de que organizações cumprem que critérios deve ser de responsabilidade do Diretor Executivo Internacional, ratificada pelo Conselho. As categorias devem ser definidas como a seguir:

Categoria A. As organizações nacionais em países com forte potencial de arrecadação e com apoio popular significativo para questões ambientais devem demonstrar que têm renda independente equivalente à que será necessária para salários, custos administrativos e custos operacionais para uma equipe de cinco membros, e investimento em arrecadação como concordado em seu plano de desenvolvimento.

Categoria B. As organizações nacionais em países com potencial de arrecadação limitado e/ou onde questões ambientais têm pouco apoio popular devem demonstrar que têm renda independente equivalente à que seria necessária para pagar salário e custos administrativos para uma equipe de dois membros.

Categoria C. As organizações nacionais em países onde há pouca chance de uma base de arrecadação nacional no futuro próximo, seja pela posição econômica do país ou pelo impacto negativo no apoio popular nacional das campanhas prioritárias, deve seguir um plano de desenvolvimento específico, acordado pelo Diretor Executivo Internacional e incorporado em seu acordo bilateral (MINUTA AGM, 1996, documento interno, tradução nossa).²⁰⁴

essential to a green and peaceful future. Greenpeace's goal is to ensure the ability of the earth to nurture life in all its diversity. Therefore Greenpeace seeks to:

- * Protect biodiversity in all its forms.
- * Prevent pollution of the earth's ocean, land, air and fresh water.
- * End all nuclear threats.
- * Promote peace, global disarmament and non-violence.”

²⁰³ A expressão “país” é usada pelo Greenpeace internamente para expressar os escritórios nacionais ou sub-regionais (NRO – National and Regional Organizations). Neste sentido o voto de um “país” significa o voto de um NRO que pode representar um ou mais países.

²⁰⁴ O texto em língua estrangeira é: “The financial criteria shall differ for national organizations depending upon the economic position of the country (or countries) in which the organization operates and/or the negative impact of priority international campaigns on the size of the potential national supporter base. Determination of which organizations meet which criteria shall be the responsibility of the International Executive Director, ratified by the Board. The categories shall be defined as follows:

Category A. Those national organizations in countries with strong fundraising potential and with significant popular support for environmental issues must demonstrate that they have independent income equivalent to that which would be required for average salary, administrative overheads and operational costs for five staff, and investment in fundraising as agreed in their development plan.

Category B. Those national organizations in countries with limited fundraising potential and/or where environmental issues have little popular support shall demonstrate that they have independent income

Esta mudança na governança da organização foi um marco, pois a partir deste momento se estabelece um voto por escritório para todos os temas da organização, as campanhas à abertura de novos escritórios. A única e importante exceção é a decisão quanto ao teto do orçamento do Greenpeace Internacional – nesse caso os votos têm peso diferenciado entre os países mais ricos e os que ainda dependem de doação do Greenpeace Internacional.

A segunda grande mudança da governança foi deliberar sobre a obrigação de todos os escritórios participarem ativamente em pelo menos duas campanhas globais da organização. Com a expansão da organização para diversos países e o crescimento da organização em países do Sul onde as prioridades ambientais eram distintas, começou a ser fundamental evitar a fragmentação da agenda da organização e fortalecer o alinhamento de sua atuação global.

A organização vai ativamente colocar em ação no mínimo duas campanhas diferentes (cf Definitions, A.1.9), ligadas a duas questões de campanha diferentes do Greenpeace Internacional, salvo determinação do acordo bilateral (MINUTA AGM, 1996, documento interno, tradução nossa).²⁰⁵

A terceira importante mudança em relação à governança foi a determinação da contribuição financeira mínima de 18% das arrecadações brutas das instituições nacionais ou regionais para o Greenpeace Internacional. Com esses recursos, o Greenpeace Internacional deveria cobrir suas próprias despesas, financiar os escritórios nacionais em desenvolvimento e estrategicamente importantes para a organização no Sul, e estimular campanhas globais ainda não cobertas pelos escritórios nacionais ou regionais. A partir dessa reformulação, se extingue no Greenpeace quaisquer relações bilaterais de transferência de recursos entre os escritórios ricos e os escritórios com menos recursos, o que é fundamental para uma reformulação das relações de poder dentro da federação e para o fortalecimento do Greenpeace Internacional e, conseqüentemente, das campanhas globais.

Finalmente, ainda nesta segunda fase de modificação da governança, o Greenpeace Internacional começa a ser governado por um Conselho de Diretores independentes e eleitos

equivalent to that which would be required to provide for the average salary and administrative overheads of two staff.

Category C. Those national organizations in countries where there is little chance for a national funding base in the near future, either because of the economic position of the country or the widely negative impact on national popular support of SGC priority campaigns, shall be required to conform to a precise development plan as agreed by the International Executive Director and incorporated into their bilateral agreement.”

²⁰⁵ O texto em língua estrangeira é: “The organisation will actively be carrying out at least two different campaigns (cf Definitions, A.1.9), relating to two different Greenpeace International campaign issues, unless otherwise agreed in the bilateral agreement.”

pelos membros votantes de uma Assembleia (*Council*). A Assembleia Internacional, composta por um representante de cada um dos conselhos dos escritórios nacionais ou sub-regionais da organização, é o órgão máximo da organização. Como instância maior de decisões, a Assembleia tem como atribuição eleger e delegar ao Conselho Diretor do Greenpeace Internacional poderes para as decisões do dia a dia da organização, supervisionar o Conselho, aprovar o teto do orçamento do Greenpeace Internacional e deliberar quanto à abertura de novos escritórios com poder de voto. Essa mudança na governança da organização foi um marco importante, pois reforçou novamente o caráter global da organização através da delegação de poderes dos escritórios nacionais e regionais,

A terceira e última fase do processo de fortalecimento do caráter global da organização e a reestruturação de sua governança se cristalizou em abril de 2013 na Assembleia Geral na Grécia. Esta reestruturação foi chamada de *Operating Model* e começou a ser debatida em 2008, mas só conseguiu ser aprovada em 2013. De acordo com os documentos de preparação da Assembleia Global de 2013, as mudanças propostas eram:

- Apresentação do Time de Liderança Global (GLT) e seu papel como conselheiro estratégico ao IED
- Consulta prévia com IED quando há intenção de desconsiderar uma NRO ED
- Apresentação da chamada regra 80/20 (uso de recursos de programa de NRO dentro do Programa Global acordado)
- Apresentação do Plano Estratégico de Três Anos, além o Plano de Desenvolvimento Organizacional (ODP) para todos os escritórios
- Apresentação de relatórios e padrões
- Apresentação do Plano Global de Recursos
- Abolição do voto com pesos diferentes
- Apresentação da Estrutura Global de Longo Prazo (LTGF)
- Insistência no valor comercial da reputação, do nome e da marca registrada “Greenpeace” para o 'acordo bilateral' existente entre cada NRO e o GPI (COVER LETTER TO TRUSTEES FROM BOARD CHAIR – AGM, 2013, documento interno, tradução nossa).²⁰⁶

²⁰⁶ O texto em língua estrangeira é: “Introduction of the Global Leadership Team (GLT) and its role as a strategic advisor to the IED

- Prior consultation with the IED when there is an intention to dismiss an NRO ED
- Introduction of the so-called 80/20 rule (use of NRO programme resources within agreed Global Program)
- Introduction of the Three Year Strategic Plan, in addition to the Organisational Development Plan (ODP) for all offices
- Introduction of Reporting and Standards
- Introduction of the Global Resource Plan
- Abolition of the weighted vote
- Introduction of the Long Term Global Framework (LTGF)
- Underlining the commercial value of the reputation, name and trademark “Greenpeace” to the existing ‘bilateral agreement’ between each NRO and GPI.”

O principal objetivo desta grande mudança é a radicalização do caráter global da organização e, conseqüentemente, a descentralização do pensar e agir global. Se no passado cada escritório se comprometia em aderir a pelos menos duas campanhas globais, em 2013 eles se comprometeram em dedicar pelo menos 80% dos seus recursos (financeiros, humanos e outros) para as campanhas globais e só 20% poderia ser dedicado para campanhas de interesse só locais ou nacionais. Se antes somente os países receptores de recursos do Greenpeace Internacional tinham que pedir a aprovação dos seus planos para o Greenpeace Internacional, a partir de 2013 todos os escritórios, ricos ou pobres, do Sul ou do Norte, receptores ou não de verba do Greenpeace Internacional, teriam que apresentar seus planos trienais para a aprovação do Greenpeace Internacional. Outros mecanismos, como a influência do Diretor Executivo Internacional na contratação e demissão de diretores nacionais, ou a adoção de políticas e parâmetros globais, foram também estabelecidos com o intuito de fortalecer a ação global da organização. O voto por peso financeiro foi finalmente totalmente abolido, estabelecendo uma igualdade de poder formal nas Assembleias. O Operating Model promoveu também um aumento substantivo da contribuição dos escritórios nacionais e regionais para o Greenpeace Internacional: de uma contribuição universal de 18% da arrecadação bruta, passa para uma escala contributiva que vai de 18% a 40%, sendo este último patamar para os escritórios mais ricos. Com isso, o orçamento do Greenpeace Internacional aumentou de 47,2 milhões de euros em 2008 para 80,5 milhões de euros em 2014 e 82,7 milhões de euros em 2015.

Se de um lado houve uma radicalização global através do fortalecimento do centro, por outro lado o Operating Model teve como objetivo uma radical descentralização do pensar e agir global para os escritórios nacionais. Neste sentido, houve um transferência para os escritórios nacionais e regionais da liderança das campanhas globais através eliminação dos cargos de *campaigners* globais do escritório central. Por exemplo, a campanha global de florestas, que antes era coordenada e liderada pelo escritório central em Amsterdã, é transferida para o escritório do Brasil que, a partir de São Paulo, coordena as campanhas de floresta da Indonésia, do Congo e da Amazônia, e que envolve outros países como Alemanha e Suíça. O escritório da China fica responsável por coordenar a campanha global de carvão, que inclui os Estados Unidos, a Índia e a Austrália, entre outros. O escritório nórdico e o escritório andino se tornam os coordenadores da campanha do Ártico.

A fim de garantir a autonomia dos escritórios nacionais que dependem de recursos do Greenpeace Internacional para poderem desempenhar as funções globais como qualquer outro

escritório, as mudanças de 2013 estabelecem que esses países recebam fundos institucionais a fim de capacitá-los e dar a eles as condições necessárias de desenvolvimento institucional, capacidade em recursos humanos e capacidade de investir em arrecadação de recursos junto aos seus apoiadores nacionais.

O papel do Diretor Executivo Internacional se torna ainda mais central nesta estrutura pois dele ou dela depende várias aprovações vis-à-vis a atuação dos escritórios nacionais ou regionais. Para auxiliar o Diretor Executivo Internacional na suas tarefas, criou-se um Comitê de Liderança Global (GLT), formado por sete Diretores Executivos nacionais e/ou regionais, cuja tarefa consiste em aconselhar e informar o Diretor Executivo Internacional em questões estratégicas da organização, que podem incluir questões ligadas a: coordenação global; desenvolvimento estratégico da organização global; recursos do programa maior da organização; estratégias de investimento de capital; e avaliações globais.

Apesar da transformação em como se organizar, houve pouca mudança nas esferas mais altas da governança da organização, isto é, no papel e atuação do Conselho Internacional e da Assembleia Internacional. O Conselho continuou respondendo à Assembleia Internacional, conforme definido nas *rules of procedure* do SGC. A Assembleia, composta por representantes de cada escritório nacional ou regional, continuou o órgão máximo de decisão e fiscalização da organização como um todo. Dentre as responsabilidades da Assembleia Internacional encontravam-se as de: eleger ou remover membros do Conselho Internacional; avaliar a performance do Conselho Internacional; aprovar a abertura de novos Escritórios; autorizar qualquer mudança nos estatutos. O sistema de votação da Assembleia Geral Anual (AGM) do Greenpeace Internacional permite que os membros, ou seja, os escritórios nacionais ou regionais da organização que formam a Assembleia, tenham poder de influenciar os estatutos e a agenda do Conselho Administrativo do Greenpeace Internacional (THRANARDOTTIR, 2012).

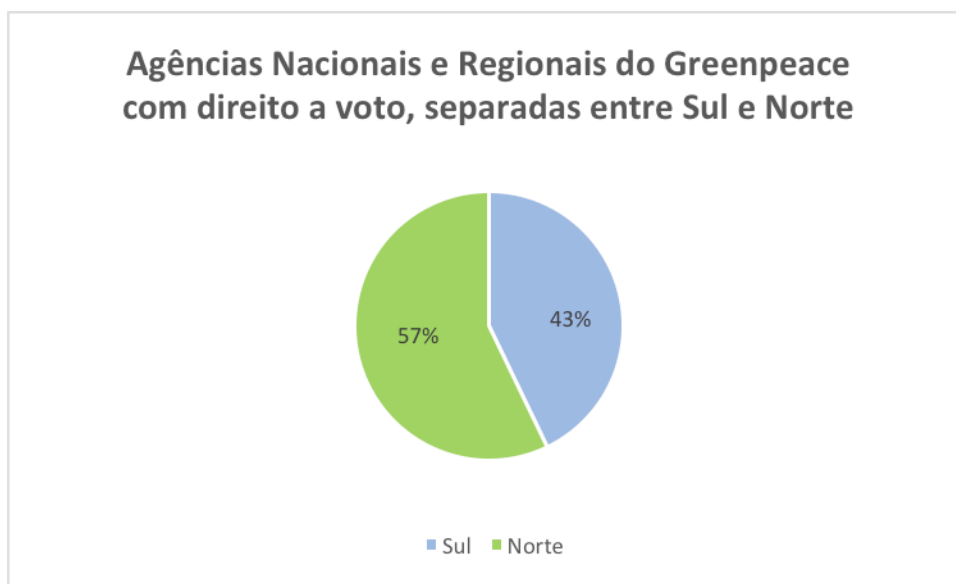
Em seu *Articles of Association*, ou estatuto, fica deliberado que os poderes do Conselho Internacional sobre os escritórios nacionais/regionais são consideráveis quando se trata de utilizar, controlar e proteger o nome “Greenpeace”. O Conselho Internacional retém todos os direitos autorais da marca “Greenpeace”, e pode retirar o direito de uso da marca de qualquer organização nacional ou regional.

Apesar do tema Norte-Sul não ter sido o motivo ou a fundamentação das mudanças de governança na organização, ele sem dúvida se tornou um pano de fundo fundamental dos debates internos. Por outro lado, a política de um voto por escritório (“um país, um voto”)

estabeleceu uma paridade formal entre os países que não foi capaz de lidar com as fortes desigualdades e discrepâncias entre os escritórios.

No que diz respeito à participação de escritórios do sul na governança da instituição, é possível afirmar que há ainda uma concentração das tomadas de decisão da organização nos países desenvolvidos do Norte, dominada pelos países Europeus. O gráfico abaixo ajuda a visualizar essa afirmativa a partir da comparação do total de escritórios do Sul (10) e do Norte (17) com poder de voto.

Gráfico 9. Agências Nacionais e Regionais do Greenpeace com direito a voto, separadas entre Sul e Norte.



Fonte: Elaboração própria com dados divulgados pelo Greenpeace, 2016

A maioria de votos dos escritórios do Norte na Assembleia Internacional se torna mais gritante quando consideramos a composição dos escritórios. Dos 17 escritórios, 10 são europeus, sendo que países como a República Tcheca têm o mesmo peso, com um voto, que o escritório do Leste Asiático que inclui a China e a Coreia do Sul, assim como a Holanda tem o mesmo poder que a Índia ou o Brasil.

A dominação dos escritórios europeus tem sido um tema de debate há mais de duas décadas. Para lidar com esta desigualdade, tentou-se unir os escritórios europeus em um ou em poucos escritórios regionais. Apesar da união dos países nórdicos em 2010 e da recente união do escritório de Luxemburgo com o escritório da França em 2014, a estrutura do Greenpeace na Europa não mudou.

No Conselho Internacional, desde os anos 1990, a proporção de representantes do Sul é significativa. Desde 2007, o Conselho Internacional é presidido por representantes do Sul (Índia de 2007 a 2011 e Brasil desde 2011) e dos 7 membros pelo menos 3 ou 4 são do Sul desde 2004.²⁰⁷

Apesar de atualmente o Conselho Diretor do Greenpeace ser formado em sua maioria por membros cuja nacionalidade é de algum país do Sul, historicamente nem sempre foi assim. A tabela abaixo, montada a partir de informações do Greenpeace, ajuda a visualizar melhor isso, separando os membros do Conselho por país e por posição dentro dele (presidência ou não).

Tabela 13. Membros do Conselho Diretor do Greenpeace por país.

País	Board	Chair
África do Sul	1	
Alemanha	3	
Austrália	3	1
Bélgica	2	1
Brasil	3	1
Canadá	2	2
China	3	
Espanha	1	
Estados Unidos	6	
Fiji	1	
Filipinas	2	
Finlândia	1	1
França	1	
Grécia	1	
Holanda	5	
Índia	2	1
Irlanda	1	
Japão	1	
Nova Zelândia	4	
Paraguai	1	
Reino da Suazilândia	1	

²⁰⁷ O Conselho Diretor do Greenpeace é composto por pessoas que se destacaram em suas áreas de atividade e foram eleitos segundo sua especialidade, experiência e talento. Dessa forma, pessoas de prestígio e reputação nas áreas de meio ambiente, mídia, levantamento de fundos, finanças, leis, e com experiência prioritária em administração costumam ser eleitas para compor o Conselho (MARZOCHI, 2009). No entanto, funcionários do Greenpeace não podem ser escolhidos para fazer parte do Conselho, dado que seus membros devem ser claramente independentes dos negócios internos do Greenpeace e não podem possuir interesses em conflito com os interesses e objetivos da organização.

Reino Unido	7	1
Senegal	1	
Suíça	1	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Greenpeace Internacional, 2016.

Como é possível observar, foram ao todo 17 (27%) representantes de países do Sul contra 45 (73%) do Norte, evidenciando uma grande desproporção. O país com maior representação em número de membros foi o Reino Unido, seguido pelos Estados Unidos, depois pela Holanda.

Como em muitas organizações, as lideranças do Sul presentes nas organizações globais ou internacionais são lideranças que de alguma maneira dominam rituais e culturas ocidentais. A maioria dos diretores dos escritórios nacionais e regionais do Greenpeace, incluindo o Diretor Internacional ou a presidente do Greenpeace Internacional, nascidos no Sul, estudaram ou viveram em países do Norte e, conseqüentemente, sabem como operar numa organização que sem dúvida nenhuma é ocidental em sua maneira de atuação e governança.

Kumi Naidoo, que foi único diretor executivo do Sul no Greenpeace Internacional, ao ser perguntado sobre o impacto direto dele nas questões Norte-Sul dentro da organização, reflete:

Eu tenho que confessar que não tinha trabalhado numa organização tão grande como o Greenpeace e que talvez eu tenha subestimado o quão calcificadas estas grandes organizações são. Demandamos grandes e difíceis mudanças a governos e empresas, e não podemos ser tão resistentes a mudanças internas. Houve muita resistência, mas também avanços. Por exemplo, o fim do voto com peso da contribuição financeira para a definição do teto do orçamento do Greenpeace Internacional, o fortalecimento da campanha sobre alimentos sustentável que era fundamental para alguns países do Sul, a decisão de dar *block grants* para os escritórios do Sul como China, Índia, Brasil ou África. A decisão de que todos os países submetessem seus planos trienais para o Greenpeace Internacional para aprovação foi muito importante, pois até então o Greenpeace Alemanha podia alocar mais recursos em uma campanha para salvar a floresta alemã do que tínhamos para alocar na campanha de floresta do Congo. A formalização do Grupo Global de Liderança foi também fundamental para nivelar o poder desigual da Assembleia. Então, sim, tivemos alguns avanços, mas minha expectativa e meu desejo eram muitos maiores. Tivemos também grandes frustrações. Por exemplo, não conseguimos fazer com que os países europeus se transformassem em uma região ou pelo menos unir alguns países em sub-regiões. Eu também tentei abrir um escritório do Pacífico juntando o da Austrália e o da Nova Zelândia e esse novo escritório deveria dar mais ênfase para as ilhas do Pacífico, mas isso nunca aconteceu. Então até hoje um escritório como o da República Tcheca tem o mesmo poder que o escritório do Leste Asiático ou da Índia, o que é um absurdo. Então, sim, tivemos alguns avanços, mas minha expectativa e desejo eram muitos maiores (NAIDOO, 2016).

Ramdas corrobora e complementa:

Durante o tempo do Kumi, acho que o Greenpeace mudou muito o jeito de se relacionar com os movimentos sociais e governos do Sul. Como um ativista antiapartheid negro, ele tinha redes sólidas no Sul, tinha legitimidade e, sim, se preocupava em querer encontrar e conversar com os líderes políticos do Sul, o que era fundamental (RAMDAS, 2016).

No embate Norte-Sul da organização, a influência a favor do aumento do peso relativo do Sul não pode ser atribuída de forma exclusiva ou prioritária às lideranças do Sul. Por um lado, é evidente que as lideranças do Sul tinham muita consciência das limitações da organização em entender a realidade do Sul ou a capacidade de operar com recursos escassos. Mas, por outro lado, haviam importantes lideranças do Norte que eram muito mais radicais e progressistas para lidar com os temas de desigualdade do que lideranças do Sul. Não podemos nos esquecer que nas organizações da sociedade civil global a tendência é recrutar pessoas “iguais” a nós, isto é, da mesma cultura institucional, que falam a mesma língua, e por isso há uma grande pressão para as lideranças do Sul demonstrarem estas credenciais a sua atuação dentro destas organizações.

Você não é julgado pelas suas conexões com os movimentos de base, ou se liderou importantes mudanças políticas no seu próprio país, você é julgado por outros critérios, como, por exemplo, como se escreve relatórios para o Conselho, como se faz uma apresentação num encontro internacional, se entende de orçamento ou gestão de pessoas, e se você não tancar todos os boxes burocráticos você está perdido. E será julgado com mais severidade do que pelo que você traz politicamente (NAIDOO, 2016).

Mudar estas grandes organizações nunca foi fácil para as lideranças do Sul ou mesmo as do Norte. Thilo Bode, que foi Diretor do Greenpeace Alemanha por mais de seis anos antes de se tornar Diretor do Greenpeace Internacional, resume bem:

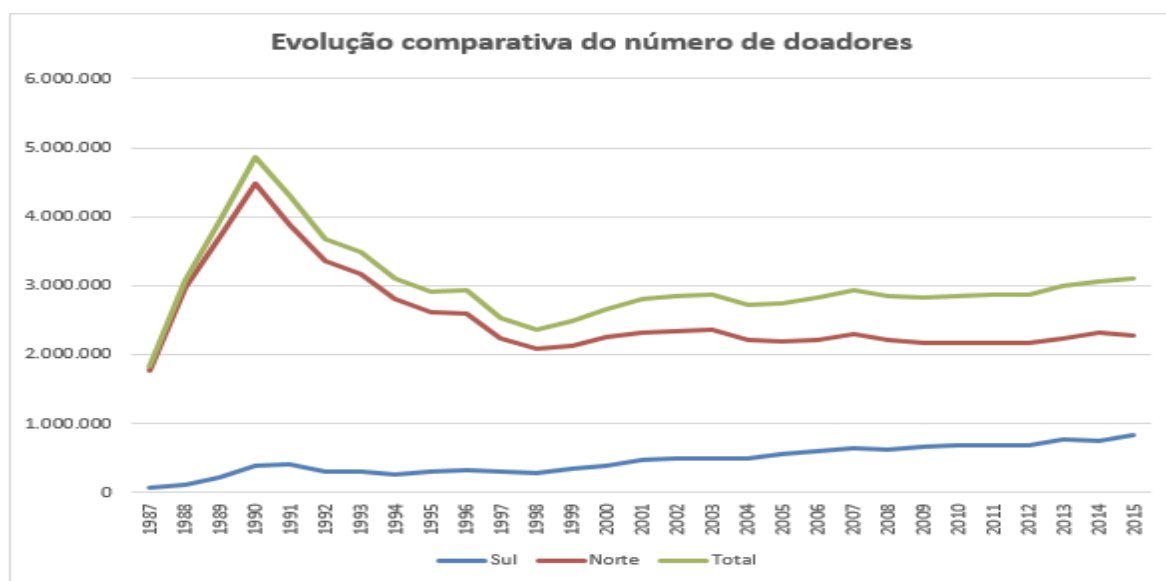
Não há nada mais difícil do que política interna dentro destas organizações internacionais. As pessoas de fora não fazem ideia. Era muito difícil adaptar a organização para as mudanças geopolíticas do mundo. Internamente, a organização é muito rígida, e, como tínhamos “sucesso” com milhões de doadores do Norte, era quase impossível de mudar. Se eles conseguem apoiadores, então não tem por que mudar. Era como cimento, como um tanque. Não é como uma companhia privada ou pública, ou uma multinacional, que olha para o mundo e se adapta ao mundo, olha para novos mercados e se adapta a eles. O Greenpeace e outras organizações da sociedade civil global querem mudar o mundo e não serem mudadas pelo o mundo. Elas não têm flexibilidade e, em termos organizacionais, são muito conservadoras (BODE, 2016).

3.3.5. Modelo de arrecadação como instrumento de independência e engajamento

Uma das características mais importantes para o Greenpeace é sua independência. E sua forma de arrecadação desde a sua criação é fundamental para manter essa independência. O Greenpeace não aceita recursos de empresas, governos ou partidos políticos. 90% de sua arrecadação vem da doação mensal de mais de 3 milhões de pessoas e 10% vem de fundações ou grandes doadores.

Este impressionante volume de doadores individuais tem forte concentração nos países do Norte, mas na última década o crescimento dos doadores é liderado pelos países do Sul. Essa composição no perfil da doação contribui para a organização repensar e ampliar os temas de suas campanhas. Como ilustra o gráfico abaixo, apesar dos países do Norte ainda arrecadarem muito mais que os do Sul, a contribuição do Sul vem aumentando, enquanto a do Norte permanece estável.²⁰⁸

Gráfico 10. Evolução comparativa do número de doadores.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Greenpeace Internacional, 2016.

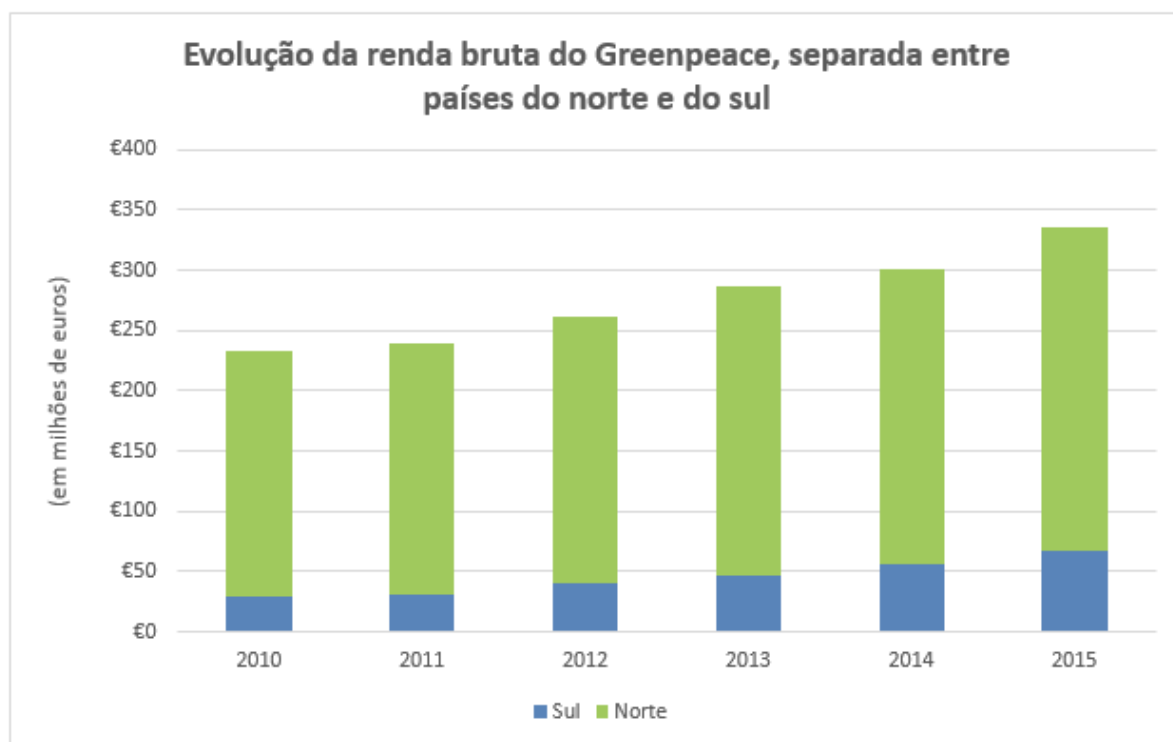
Segundo informa o relatório anual de 2014 da organização, em termos de recursos, os países que mais contribuíram na forma de doações em 2014 foram: Alemanha, com mais de 50 milhões de euros doados, EUA, com mais de 30 milhões, e a agência dos países nórdicos, a Holanda e a Suíça, todos com mais de 20 milhões de euros. Interessante observar que um

²⁰⁸ Em 1990, o conceito do que é um “doador” mudou no Greenpeace. Antes de 1990 contava como doador qualquer indivíduo que contribuía financeiramente para o Greenpeace, uma ou mais vezes. A partir de 1990 só contavam na estatística como doadores os contribuintes que doavam mensalmente por débito automático e pelo menos por três meses. Apesar de grandes oscilações de país para país, a média de um doador do Greenpeace é de 36 meses.

olhar nos relatórios anteriores mostra que, apesar de pequenas variações nos valores, a proporção apontada acima se mantém a mesma.

O primeiro escritório do Sul a aparecer entre os dez primeiros no quesito angariação de fundos foi o escritório Andino. Depois desse, aparece a agência da Austrália/Pacífico, em 10º, o leste asiático, em 13º, a Nova Zelândia, em 17º, o sudeste asiático, em 18º, e o Brasil, em 19º, em 50 mil membros. Importante destacar, como demonstra o gráfico abaixo, que o orçamento do Greenpeace cresce paulatinamente e que, nos últimos seis anos, a contribuição do Sul começou a ser significativa.

Gráfico 11. Evolução da renda bruta do Greenpeace, separada entre países do Norte e do Sul.



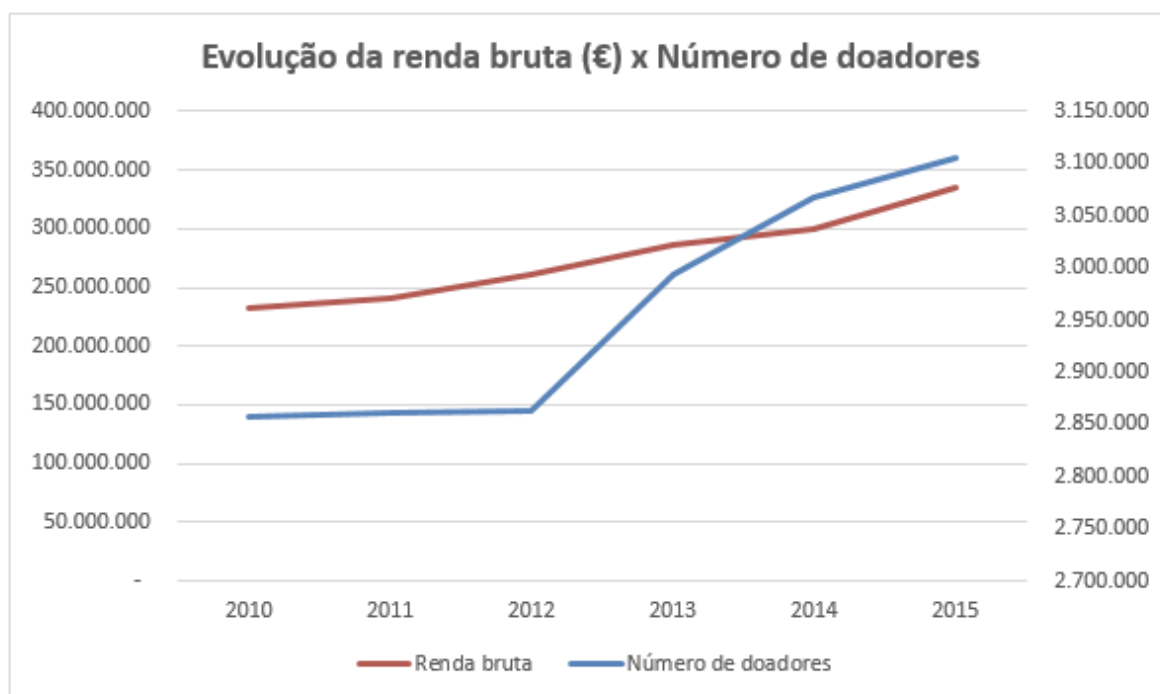
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Greenpeace Internacional, 2016.

É fundamental entender a filosofia de engajamento do Greenpeace a fim de melhor entender a ligação entre doadores, orçamento e poder na federação. Como menciona Leipold, em entrevista:

A mudança de governança que Thilo Bode fez em 1996 que deu para cada país um voto e sem dúvida isso mudou muito formalmente a equidade interna. Mas a grande mudança foi exigir que todos os escritórios tivessem que levantar recursos nos seus próprios países junto à sociedade, sejam escritórios operando em países ricos ou pobres. A obrigatoriedade de arrecadação para atingir o status de “self-

*sufficient*²⁰⁹²¹⁰ foi até mais importante que o voto formal, pois os países que conseguiram se tornar “*self sufficient*” adquiriam legitimidade e respeito das campanhas e da organização como um todo. Foi o caso da Índia, da Argentina e, mais recentemente, da China, ou mesmo do Brasil. Mas isso se dava não como uma forma de lidar com as desigualdades Norte e Sul, mas sim como uma forma de legitimação junto à sociedade onde o Greenpeace opera. A arrecadação local significava a habilidade daquele escritório de fazer boas campanhas, de fazer boa gestão e, o mais importante, de engajar apoio local junto à sociedade. Neste sentido, ter sucesso nas campanhas com engajamento de ativistas e doadores locais era uma demonstração de legitimação das ações do Greenpeace naquele país, a arrecadação de recursos é uma consequência de legitimação, boas campanhas e boa gestão, e é esse pacote de coisas que leva um escritório ter mais ou menos poder interno na organização (LEIPOLD, 2016).

Gráfico 12. Evolução da renda bruta em comparação com o número de doadores.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Greenpeace Internacional, 2016.

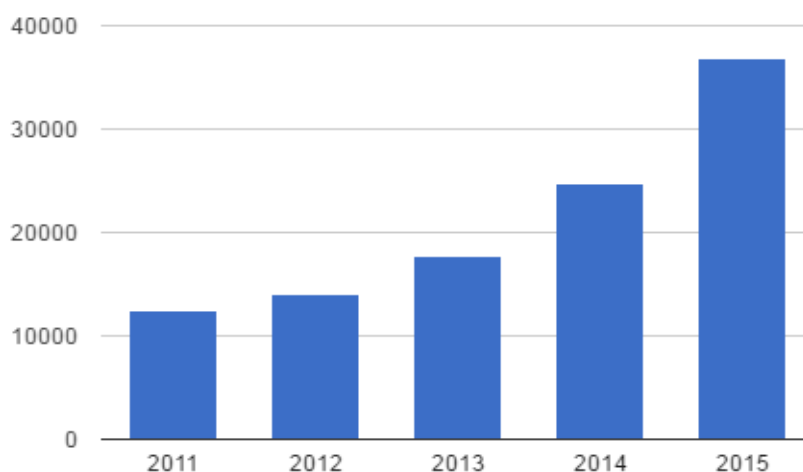
O gráfico acima mostra que o número de apoiadores cresce mais rapidamente que a receita do Greenpeace. Isso é consequência do crescimento mais acelerado nos últimos anos dos escritórios do Sul, onde as doações mensais têm um valor em Euros menor do que as do Norte.

²⁰⁹ “Para arrecadar renda independente equivalente à que seria necessária para o salário e os custos administrativos de uma equipe de dois membros”, de acordo com o Greenpeace Articles of Association (1996, tradução nossa).

²¹⁰ O texto em língua estrangeira é: “To raise independent income equivalent to that which would be required to provide for the average salary and administrative overheads of two staff”.

É também interessante verificar que o número de voluntários cresce ainda mais rapidamente do que a de doadores. Como ilustra o gráfico e os dados abaixo, o número de voluntários ativos cresce dramaticamente ano após anos (33% no último ano). Os voluntários se organizam através de grupos locais que ajudam o Greenpeace em diversas atividades como em eventos, ações, nos escritórios, na captação, etc. Em 2015 haviam mais grupos locais de voluntários em mais de 400 cidades ou comunidades rurais no mundo todo, e o crescimento mais expressivo é nos países fora da Europa.

Gráfico 13. Número de voluntários do Greenpeace nos últimos anos.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Greenpeace Internacional, 2016.

A diretriz de criar capilaridade e legitimidade local assim como a obrigação de atingir uma autossuficiência (*self-sufficiency*) mínima obrigou todos os escritórios do Greenpeace, independente de receberem ou não recursos do Greenpeace Internacional, a terem grandes números de associados, apoiadores e voluntários, o que levou o Greenpeace a empregar nos escritórios do Sul pessoas com uma grande capacidade de mobilização e as suas campanhas a serem voltadas de alguma maneira para as classes médias nesses países. Se na Europa o foco na classe média limitava menos as escolhas de campanhas da organização, já que nesses países a classe média é grande e de certa forma diversa em relação os temas de interesse, já nos países em desenvolvimento onde as classes médias e altas são menores e talvez mais homogêneas levaram ao Greenpeace de certa maneira a limitar o tipo de campanha que

desenvolveu nestes países. Os temas ambientais globais não eram uma prioridade em países como a Índia, China ou Brasil, que tinham e ainda têm tanta pobreza e outros desafios ambientais e sociais, mas como a organização tem como missão trabalhar em temas socioambientais que tenham impacto global, ela acabou priorizando direta ou indiretamente a na classe média desses países, que demonstram ter um interesse e disponibilidade maior por temas globais.

Greenpeace Índia fez um relatório muito interessante que se chamava “Se escondendo atrás dos pobres”, que era uma crítica à uma parte da classe média que usava o fato da Índia ser pobre para não apoiar algumas políticas sobre mudanças climáticas – a desculpa era que somos tão pobres que não podemos fazer nada, daí o relatório mostrou que a classe média da Índia (200 milhões de pessoas) tinha um nível de emissão da mesma ordem de magnitude que os Europeus. Então tivemos um grande debate sobre o norte no sul e o sul no norte considerando, inclusive, que a divisão por país ou grupo de países não era a melhor forma para a organização se estruturar, e teríamos também de confrontar os hábitos insustentáveis das classes altas e médias do Sul (LEIPOLD, 2016).

3.3.6. Conclusão do caso

Se a Guerra Fria pautou a origem e o DNA do Greenpeace, a globalização pautou sua expansão para Sul. O histórico embate Norte-Sul nunca se tornou uma pauta prioritária do Greenpeace.

Até recentemente o tema Norte-Sul era pouco explicitado ou discutido na organização. Implicitamente entretanto, tornou-se fundamental devido às mudanças geopolíticas globais e à expansão maciça da atuação das multinacionais para os países do Sul. Conseqüentemente, à expansão da organização e à abertura de escritórios em países emergentes.

A influência dos escritórios e lideranças do Sul na organização, considerando sua forma de atuação, estrutura de governança e temas de campanhas, não pode ser subestimada. Entretanto, o que definiu esta influência e as decorrentes mudanças foram a necessidade e a efetividade ou não das campanhas da organização em promover mudanças na agenda ambiental, e não a leitura política das desigualdades, internas ou externas, entre o Norte e o Sul. Assim, o “norte do sul”, ou seja, a classe média do Sul, passa a compor a estratégia do Greenpeace. Com a globalização, em particular com o aumento do peso dos problemas ambientais no Sul e do protagonismo da classe média, o tema das desigualdades Norte-Sul torna-se um elemento presente no cotidiano da organização. Nesse sentido, a agenda Norte-Sul no Greenpeace não deriva de um posicionamento político explícito da organização. As lideranças do Greenpeace tinham conhecimento intelectual e histórico do debate Norte-Sul, mas na verdade muito do debate e decisões das internas era mais sobre campanhas específicas, estruturas, orçamento etc. e por isso não havia um debate profundo para refletir as desigualdades Norte-Sul (RAMDAS, 2016).

O grande motivador da organização foi e continua sendo o aprofundamento de suas estruturas a fim de facilitar e fortalecer a eficácia da atuação da organização como ator global na preservação do meio ambiente. As mudanças da geopolítica servem de oportunidades para potencializar este objetivo. O fortalecimento da concepção e *modus operandis* global da organização, se dá através do protagonismo dos escritórios e lideranças nacionais e a habilidade destes de influenciar políticas nacionais de interesse global e políticas internacionais que fortaleçam a governança global dos temas de meio ambiente e paz. Neste, sentido a relevância e a legitimidade do Greenpeace como ator local e nacional seja num país do Norte ou num país do Sul é absolutamente fundamental para a sua atuação global. Criar capacidade local e protagonismo nacional para pensar e agir global são fundamentais para a eficácia do Greenpeace como uma organização da sociedade civil global.

Pela independência econômica da organização em relação aos governos e ao setor privado, já que só recebe doações de indivíduos e organizações filantrópicas, dá ao Greenpeace uma independência em relação aos governos e ao mercado. Seu papel, como ator da sociedade civil, é mobilizar a sociedade através de denúncia e visibilização das violações dos Estados e das empresas.

Finalmente, gostaria de terminar o caso do Greenpeace dando luz alguns dos fundamentos originais da organização de: *bearing witness* (ou sendo testemunha), *non violence direct action* (ações diretas não violentas). Os debates Norte-Sul e as diferenças e desigualdades internas e externa entre os países e regiões nunca comprometeram estes fundamentos. Apesar da adaptação local e nacional da maneira pela qual estas diretrizes se concretizam nas ações e campanhas da organização, são eles que mantiveram a organização unida e coerente por mais de 45 anos.

Neste sentido as mudanças estratégicas da organização e a crescente presença da organização nos países do Sul, são consequência das mudanças geopolíticas trazidas com a globalização e a ascensão dos países emergentes como atores econômicos globais e não uma estratégia de combate as desigualdades geopolíticas globais. A politização das relações Norte-Sul ou centro-periferia são consequentemente objeto de análise e consideração política estratégica mas não o foco de ação da organização.

CONCLUSÃO

Ao se escolher um “objeto de pesquisa” cabe ao pesquisador a difícil tarefa de escolher o ângulo do caleidoscópio pelo qual vai analisar seu objeto de estudo e a literatura que vai priorizar para ampliar sua visão quanto ao objeto escolhido. Esta pesquisa não teve a pretensão de analisar todos os importantes e interessantes aspectos sobre a sociedade civil global. Escolhemos um grupo específico da sociedade civil global, as organizações internacionais da sociedade civil organizada de *advocacy* constituídas e legitimadas como tal para analisar a influência das relações Norte-Sul neste grupo de instituições²¹¹.

A escassa literatura sobre o importante debate Norte-Sul em relação à sociedade civil global foi um dos fatores principais na escolha do objeto de estudo. Levou-se em conta que a maioria da literatura sobre sociedade civil global é ainda de acadêmicos europeus ou americanos e que poucos acadêmicos elegeram as tensões Norte-Sul em suas pesquisas sobre sociedade civil global. Muitos estudiosos de relações internacionais, economia política internacional ou ciência política escrevem sobre o conceito de sociedade civil global e seu impacto na governança internacional, entretanto, poucos analisam com profundidade a diversidade das organizações internacionais da sociedade civil ou focam nas dinâmicas internas dessas organizações como consequências do embate Norte-Sul. Nesse sentido, esta pesquisa pretendeu colaborar para o aprofundamento do conhecimento sobre a sociedade civil global e seus modelos de análise a partir de um olhar específico no que se refere ao embate Norte-Sul dentro das organizações internacionais.

Apresentamos a seguir algumas reflexões que condensam os resultados da pesquisa. Mais do que fechar o debate, elas deixam um conjunto de questões em aberto, na medida em que as dinâmicas da sociedade civil global, como demonstrado nos capítulos II, são um processo em constante reconfiguração.

Como colocado no início da pesquisa, nossa hipótese de trabalho foi que o embate geopolítico Norte-Sul e as estruturas de poder ali representadas, considerando o período desde a década de 1950 na sequência dos grandes processos de reconfiguração geopolítica internacional, foram pilares essenciais na formatação da sociedade civil global e, em

²¹¹ É fundamental também enfatizar que consideramos neste estudos somente organizações internacionais de origem nos países desenvolvidos e não as organizações internacionais com origem no Sul como Third World Network, Civicus entre outras. Com certeza um estudo aprofundado das organizações internacionais originárias do Sul trariam outros aspectos que aqui não foram considerados. A justificativa em focar nas organizações internacionais originárias do Norte foi que estas representam a grande maioria das organizações internacionais.

particular, das organizações estudadas. Nossa hipótese era que o embate Norte-Sul é um fenômeno influenciador permanente e definitivo na definição das estruturas internas, escolhas políticas, governança e estratégias de ação das organizações da sociedade civil global.

Considerando os casos específicos aqui tratados das organizações internacionais da sociedade civil, verifica-se que efetivamente o embate Norte-Sul influenciou direta e indiretamente o funcionamento das organizações selecionadas apesar do Sul não ter sido uma força estruturante na composição destas organizações.

É importante salientar que afim de entender se e como este vetor, o embate Norte-Sul, influenciou as organizações internacionais da sociedade civil definimos uma abordagem tridimensional que contextualizou numa base mais ampla a análise sobre o funcionamento dessas organizações internacionais da sociedade civil. Essa abordagem tridimensional sobre as organizações privilegiou o entendimento das relações com os Estados e os mercados, a influência da geopolítica global e as suas estruturas e tensões e relações internas. A formatação desse olhar tridimensional foi fundamental para compreender estes novos atores da política internacional e a perspectiva Norte-Sul ou a perspectiva de desigualdade do sistema global foi tratada de maneira transversal, como o ângulo central de análise de cada uma das dimensões destacadas.

A primeira dimensão é a relação destas organizações com Estados e Mercados já que como organizações internacionais elas interagem com inúmeros desses atores a partir de uma multiplicidade de ângulos. Como visto no capítulo II esta dimensão de análise é a predominante na literatura sobre sociedade civil desde o século XVIII e continua trazendo importantes elementos para compreendermos as organizações da sociedade e em particular da sociedade civil global.

A segunda dimensão utilizada nesta pesquisa refere-se aos fatores geopolíticos que influenciam estas organizações. Neste estudo priorizamos as relação Norte-Sul da geopolítica global, mas levamos também em consideração os importantes estudos que analisam outros vetores influenciadores da geopolítica sobre nestes atores como as relações Leste-Oeste e a globalização.

Finalmente, a dimensão organizacional, representada pela sociologia ou antropologia organizacional destas instituições, mostrou-se fundamental para entender como o embate Norte-Sul se manifestou nas estruturas internas e operacionais (modus operandi, liderança, estruturas, financiamento, entre outras) destas instituições.

Apesar deste trabalho não ter se aprofundado na literatura sobre sociologia das organizações da mesma forma que nos debruçamos sobre literatura da geopolítica Norte-Sul entre os países centrais e periféricos, explorada no capítulo I, ou da literatura sobre sociedade civil explorada no capítulo II, os estudos de caso analisados no capítulo III deram elementos balizadores para analisar as dinâmicas históricas e as estruturas internas de funcionamento destas organizações para poder refletir sobre a importância desta dimensão.

Todas estas dimensões ou camadas de análises são, logicamente, interconectadas e interdependentes, e por isto omitir da análise qualquer uma destas dimensões limitaria a compreensão do funcionamento e papel das organizações internacionais da sociedade civil como sujeitos das relações internacionais ou da governança global. Falar da sociedade civil global significa enfatizar os intrincados padrões de interdependência e relações de poder a nível local, nacional e global. Assim, ao olharmos para estas organizações como sistemas sociais complexos, fluídos e tridimensionais conseguimos observar se e como estas organizações foram ou não influenciadas pelos diversos aspectos do embate Norte-Sul, se reproduzem as estruturas de poder da geopolítica global ou se são agentes anti-hegemônicos.

A análise tridimensional, aplicada ao embate Norte-Sul:

Estados e Mercados

Como estudado no capítulo II, desde o século XVIII todas as análises sobre a sociedade civil priorizaram a relação destes atores com os Estados e o Mercado²¹².

Baseado nos estudos de caso pesquisados, vimos que a influência do **Mercado e Estado** em relação às organizações analisadas não acontece de forma direta já que estas organizações não recebem financiamento de empresas privadas ou de governos (principalmente em relação ao Greenpeace e Anistia). Neste sentido, há uma independência estatutária e financeira real em relação a qualquer governo ou qualquer empresa. Entretanto, os Estados e os Mercados são decisivos nas escolhas políticas e organizacionais destas organizações. Como organizações de *advocacy* é através do tensionamento, da denúncia e/ou de parecerias com governos e empresas que estas organizações buscam seus objetivos. Se o Greenpeace faz campanhas contra multinacionais ou contra governos, ele também trabalha com algumas empresas e governos que apoiam suas causas para viabilizar seus objetivos. A

²¹² Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Gramsci, Habermas ou Putman.

Anistia muitas vezes engajou alguns governos para pressionar e denunciar contra a violência aos direitos humanos causados por outros governos. A ActionAid trabalha com governos locais e nacionais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento em políticas de combate à pobreza recebendo muitas vezes recursos financeiros de cooperação para implementar suas ações.

Além de refutar a teoria de alguns analistas que veem as organizações da sociedade civil como simples braços do capital ou de governos, esta pesquisa conclui que, baseado nas organizações estudadas, mesmo as organizações que não recebem qualquer contribuição financeiras de governos ou empresas privadas, tem uma independência relativa em relação aos Estados e Mercados.

Esta independência em relação aos Estados e Mercado é relativa na medida em que ao se constituírem como organizações globais de *advocacy* necessariamente estruturam suas atividades de forma à influenciar políticas nacionais e internacionais. Neste sentido influenciar Estados e Mercados são parte integrante e central da estratégia de *advocacy* destas organizações internacionais, sendo elas financiadas ou não por estes atores²¹³.

Se é verdade que na dimensão de financiamento estas organizações podem ser totalmente independentes de qualquer governo ou empresa, como organizações internacionais elas tem sua independência relativizada já que para operar internacionalmente demandam serem reconhecidas e legitimadas por algum Estado. Por exemplo, as Nações Unidas e as instituições internacionais são locos prioritários da ação das organizações internacionais de *advocacy*. Apesar da maior abertura das Nações Unidas e das organizações internacionais quanto à participação da sociedade civil e o desejo de uma ruptura o monopólio dos Estados como representantes únicos na governança global, os tomadores de decisão nestes fóruns continuam sendo os Estados²¹⁴. Neste sentido, não há uma autonomia da sociedade civil para

²¹³ Sabe-se que estas organizações fazem parte de um grupo bastante representativo de organizações da sociedade civil que captam a maioria de seus recursos através de doações individuais. Entretanto, sabemos também que em relação as organizações internacionais o universo de organizações que captam através desta forma de doação bem mais limitado. Uma parte significativa das organizações internacionais, como WWF, Nature Conservation, Oxfam, Human Rights Watch ou Save the Children, recebem até 50% de seus recursos de empresas e governos.

²¹⁴ O debate sobre o monopólio dos Estados como atores únicos na governança global é controverso. Alguns autores com Kaldor ou Woods acreditam que a soberania dos Estados a nível global hoje é condicionada e limitada a pressões e negociações de outros atores não estatais que atuam diretamente nos fóruns internacionais e que não representados pelos Estado. Estes autores interpretam a governança global como um espaço público ampliado para o nível global ou transnacional e conseqüentemente defendem o papel da cidadania planetária. Lipschutz considera que a sociedade civil global faz parte de um novo sistema de governança global. Mesmo que isto fosse realidade, não inviabilizaria a necessidade de reconhecimento destes novos atores pelos Estados nacionais que continuam sendo legalmente os atores responsável pelas decisões da governança global.

atuar independentemente, já que elas como atores políticos relevantes e suas agendas precisam ser reconhecidas pelos governos ou pelo menos por algum governo. Isto reforça a necessidade delas focarem suas ações e estratégias nos Estados e demandam também que elas colaborem com alguns dos governos que possam representar seus pleitos naqueles fóruns.

Em relação aos mercados, como visto no capítulo III muitas destas organizações priorizam campanhas públicas focando na ação de multinacionais, já que isto potencializa seu caráter internacional com atuação em diversos mercados nacionais. Seja através de ações contra ou a favor de empresas, o que é certo é que há uma priorização das multinacionais na definição das agendas destas organizações internacionais da sociedade civil.

Como apontado por Price (PRICE, 2008) a autoridade das organizações da sociedade civil global vem de sua *expertise*, sua influência moral e principalmente de sua legitimidade política junto aos formadores de opinião e tomadores de decisão. Neste sentido elas dependem do reconhecimento dos Estados e dos mercados para alcançar legitimidade como atores políticos nos fóruns internacionais em que atuam. Isto, mais do que o financiamento direto destes atores, limita a independência destas organizações em relação aos Estados e Mercados.

Talvez o maior desafio destas organizações seja gerenciar as tensões entre a necessidade de afirmar sua autonomia e independência, assim como sua suposta imparcialidade quanto aos interesses nacionais e aos governos, e, ao mesmo tempo, responder à sua necessidade de ganhar legitimidade junto a seus associados e financiadores locais. Se, de um lado, seu poder depende de sua autonomia e imparcialidade em relação aos interesses nacionais para pensar e agir em fóruns globais, do outro, elas respondem aos anseios e aspirações das sociedades nacionais que as apoiam e as financiam através dos seus escritórios nacionais.

Quando colocamos a lente Norte-Sul na análise das organizações internacionais percebemos que seja a necessidade de serem reconhecidos pelos Estados como atores políticos legítimos, seja seu objetivo de influir na governança global, seja a necessidade de prestação de contas aos seus financiadores ou ainda seja a capacidade de mobilizar consumidores e a mídia à nível global, fica nítido que alguma dessas dimensões ou a combinação entre elas faz com que estas organizações acabem por privilegiar os interesses, as agendas e ações que emergem prioritariamente nos países desenvolvidos, em detrimento aos países sem desenvolvimento.

Isto acontece porque ao serem mais representativas e reconhecidas nos países desenvolvidos, de onde se originaram, e ao se alinharem mais facialmente às agendas de seus

apoiadores nestes países, a sua legitimidade como ator político internacional depende fortemente que este alinhamento seja mantido e até fortalecido já que estes países ainda tem a hegemonia nos fóruns internacionais²¹⁵.

Geopolítica global

Baseada novamente nos estudos de caso, fica claro que a **geopolítica** global influenciou diretamente as decisões destas organizações desde suas origens. Seja a Guerra Fria e o embate Leste-Oeste, seja a globalização ou mesmo o embate Norte-Sul, são parte estruturante e definidora destas organizações²¹⁶.

Foi uma surpresa constatar o quanto a Guerra Fria marcou as organizações internacionais estudadas. Todas as organizações estudadas têm sua origem durante a Guerra Fria e as três tiveram uma influência marcante dos Quakers e dos cristãos protestantes. Seja protestando por pacifismo, seja ignorando o Leste como potencial área de atuação, seja investigando presos políticos que se posicionaram abertamente no debate oriente versus ocidente ou capitalismo versus comunismo fica claro a influência da Guerra Fria nestas organizações. Podemos então dizer que estas organizações são fruto da polarização política e ideológica instalada a partir da segunda metade do século XX e das mudanças geopolíticas que começaram nos anos 1970 e se ampliaram mais definitivamente a partir dos anos 1990 com a globalização, quando novas possibilidades de ação apareceram para essas organizações, que teoricamente superavam as várias formas a polarização do período anterior.

Chama a atenção, que o embate Norte-Sul ou subverter a ordem global como tema de geopolítica e relações internacionais teve pouca influência na origem ou na construção histórica das organizações estudadas, apesar de ter iniciado concomitantemente com Guerra Fria, a partir de movimentos anti-colonialistas e a formação do Movimento dos Países Não Alinhados nos anos 1950s, e ter atingido seu auge entre o final dos anos 60 e meados dos anos 1980 com vitórias significativas como a declaração de Bandung em 1955, os debates ao redor

²¹⁵ Um ponto importante a destacar a inércia ou falta de flexibilidade destas organizações internacionais em mudar suas formas de atuação e interagir rapidamente com a dinâmica da geopolítica global. A sociedade civil global, e em particular as organizações internacionais estudadas, pedem mudanças radicais aos governos, às empresas e às sociedades, mas há uma inércia e um conservadorismo institucional para as mudanças necessárias para que estas organizações possam se adaptar à nova geopolítica global de forma a atingir de maneira mais eficaz seus objetivos. Uma suposição é que na medida em que estas grandes organizações internacionais desfrutaram de uma autoridade moral diante do mundo, preservar essa “autoridade”, e conseqüentemente o apoio de seus doadores, acaba se transformando na razão primordial de funcionamento algumas das organizações.

²¹⁶ Vide autores com autores como Keck, Sikkinik ou Kaldor entre outros.

da Nova Ordem Econômica Internacional ou a Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional.

A crise dos anos 1980, a força da globalização e o declínio dos mecanismos de articulação Sul-Sul tiveram uma influência muito maior nas organizações internacionais da sociedade civil já que estes fenômenos abriram as condições para que um novo tipo de ator, oriundo dos países desenvolvidos e com capacidades políticas e técnicas expressivas, ocupasse um lugar de privilegiado nas Conferências das Nações Unidas na representação difusa de interesses sociais, culturais, ambientais, direitos humanos e outras pautas. Estas novas pautas foram avançando no decorrer das novas configurações geopolíticas porque passava o mundo, enquanto a desigualdade da governança global e a nova ordem mundial proposta pelos países em desenvolvimento perdia força. Assim, se para os países do Sul, a Nova Ordem Internacional Econômica foi um marco culminante para a reformulação da ordem internacional, a globalização, comandada pelo Norte, terminou influenciando mais a sociedade civil global, que passou a ocupar a cena na convergência desses múltiplos processos e disputas de hegemonia global.

O redirecionamento das estratégias da sociedade civil global face ao crescimento dos países emergentes do Sul e dos BRICs mais do que representar uma disputa sobre a hegemonia da globalização termina por reforçar o próprio processo de globalização a partir dos países emergentes. Neste sentido, o fortalecimento destas organizações nos países emergentes não é um movimento contra-hegemônico e sim expressa uma necessidade de manter e reforçar sua legitimidade como ator internacional em fóruns de governança global neste novo momento da geopolítica global. Estas organizações não buscam subverter a ordem global e geopolítica²¹⁷ mas exercer a crítica sobre seus excessos por dentro de normas e instituições existentes.

Analisando a influência da geopolítica nas organizações internacionais da sociedade civil chega-se a conclusão que as organizações analisadas, todas com origem em países desenvolvidos, acabaram indiretamente, reproduzindo ou reforçando as desigualdades da ordem internacional. Primeiro, fica claro que, apesar da importância histórica e política do embate Norte-Sul, o combate às desigualdades na ordem internacional entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou centrais e periféricos, demandado pelos países em desenvolvimento através do Movimento dos Não Alinhados, nunca fez parte da missão ou das prioridades destas organizações. Tampouco, parece que estas organizações pesquisadas

²¹⁷ O Fórum Social Mundial é um exemplo de uma tentativa de romper com a ordem global mas este movimento foi prioritariamente liderado por organizações do Sul.

tivessem utilizado a base teórica e os fundamentos da Nova Ordem Econômica Mundial ou do embate Norte Sul como base analítica na elaboração e formulação de suas estratégias políticas e de atuação.

A ActionAid, cuja missão é erradicar a pobreza, trouxe nas últimas duas décadas uma reflexão mais sólida para dentro da organização sobre as desigualdades do sistema de governança global e, sem dúvida, atuou em apoio a um protagonismo mais forte dos países do Sul nas instâncias de poder internacional. Entretanto, é importante também notar que a atuação mais contundente da organização aconteceu através dos países emergentes onde trabalha como Brasil, Índia ou África do Sul.

Sociologia organizacional

Quando analisamos a última dimensão de influência destas organizações, as estruturas internas de funcionamento e poder das organizações internacionais, fica ainda mais evidente que as organizações internacionais da sociedade civil acabam por reproduzir a desigualdade Norte-Sul, reforçando a sub-representação do Sul e a hegemonia do Norte nas suas estruturas internas e nas suas estratégias de atuação.

A burocracia, as relações econômicas, a história, seus líderes, a cultura institucional entre outros são fatores preponderantes na formação e evolução destas organizações e consequentemente de como se inseriram no embate Norte-Sul. Ao trazer o embate Norte-Sul como perspectiva analítica das relações internas de poder, conseguimos iluminar diversas formas pelas quais essa dinâmica esteve presente e influenciou estas organizações. O estudo cuidadoso dos conceitos fundadores, abordagens de trabalho, mudanças estratégicas, modo de financiamento, estruturas de governança e, principalmente, das obscuras políticas internas destas organizações, como delineado nos estudos de caso no capítulo III, teve como objetivo demonstrar que o embate Norte-Sul e as tensões entre centro e a periferia eram vivenciados no dia a dia destas organizações. Este embate aparece de forma submersa nas distintas temáticas, moldando as práticas, determinando a voz, o sujeito e a perspectiva, e definindo a ocupação geográfica destas organizações.

A pesquisa destaca diversas formas de poder do Norte sobre o Sul dentro destas organizações. Uma dimensão evidente tem a ver com o poder da origem dos recursos financeiros das organizações internacionais, que é uma fonte de tensão constante entre os escritórios dos países desenvolvidos do Norte e dos países em desenvolvimento do Sul. Como

a maioria dos recursos financeiros é ainda captada nos países ricos, mesmo com paridade de votos nas instâncias de poder mais altas como nas Assembleias e nos Conselhos Internacionais, não resta dúvida que os escritórios dos países ricos do Norte têm uma influência desproporcional de decisão em relação aos escritórios financeiramente mais poderosos do Sul. O poder dos recursos financeiros detidos pelos representantes organizacionais do Norte e a constante exigência de “*accountability*” aos doadores que estão na sua maioria baseados nos países ricos são parte dos mecanismos de manutenção da hegemonia do Norte, já que estes acabam por determinar, direta ou indiretamente, o tipo de programas e projetos das organizações.

Uma outra importante fonte de poder do Norte *vis-à-vis* o Sul nestas organizações internacionais diz respeito à produção de conhecimento e até ao conceito de conhecimento. O tipo de conhecimento que é valorizado, por exemplo a habilidade de agir e interpretar os dados globais, o conhecimento técnico ou legal especializado demandado, e, logicamente, a predominância da língua inglesa são fortes instrumentos de poder dentro destas organizações. Há um *know-how* que está concentrado nas lideranças, sejam nacionais e internacionais, sejam do Norte ou do Sul, que está parametrizado na capacidade de conseguir dominar as formas de produção de conhecimento e de práticas ocidentais.

Um terceiro aspecto a ser destacado aqui, e também verificado nos estudos de caso, é a cultura da ação política dominante das organizações da sociedade civil internacional.. Independentemente da governança destas organizações terem mudado significativamente nos últimos anos, dando poderes políticos similares ou iguais para todos os agentes (escritório ou lideranças), sendo estes do Norte ou do Sul, subjetivamente a cultura política dominante prevaleceu e manteve-se praticamente inalterada.

Algumas das organizações internacionais são consideradas como uma ancora de aspirações morais que submetem Estados e corporações a prestar contas sobre decisões que afetam grupos específicos ou vulneráveis ou temas de interesse difuso. E são os agentes do Norte se veem como guardiões dos valores e missão destas organizações já que estas nasceram nos países ocidentais e defendem valores considerados universais ou globais, ou até mesmo superiores.. O passado e a origem destas organizações são constantemente evocados constantemente dentro destas organizações, o que direta ou indiretamente, desqualifica os novos agentes do Sul e suas possíveis interpretações destes valores e missão ou mesmo a introdução de novas agendas e valores.

Em geral, os funcionários dos escritórios nacionais ou internacionais baseados nos países desenvolvidos são considerados mais legitimados para operar “globalmente” e os do Sul ficassem restritos a pensar e agir “localmente”, numa divisão clara de trabalho onde o Sul contribui com “casos específicos” a partir da realidade local e o Norte com “a coordenação e a análise global” dos temas e, conseqüentemente, se instituindo como responsável pelo posicionamento global da organização.

O secretariado internacional destas organizações é visto como o árbitro do ethos e caráter “global” das organizações internacionais da sociedade civil, mantendo a unidade entre os escritórios nacionais e zelando pelos chamados valores comuns e globais destas organizações. Com o mandato e a legitimidade supostamente de fortalecer as ações globais e de representar e coordenar os entes nacionais, o Secretariado Internacional é de fato verdadeiro *locus* de disputa de diversos interesses e perspectivas nacionais presentes na organização.

Os estudos de caso revelaram que os líderes dos Secretariados Internacionais tiveram um papel importante e uma reflexão mais sofisticada e aprofundada em relação ao embate Norte-Sul. Nas últimas duas décadas muitos dos líderes mais altos destas organizações eram originários de países do Sul (na Anistia isto já vem acontecendo há mais de três décadas). Porém, estes líderes do Sul tiveram que se apropriar e dominar a língua, cultura política e valores hegemônicos ocidentais como instrumento fundamental de legitimação de suas lideranças dentro destas organizações e isso faz com que muitas vezes, apesar de conscientemente quererem liderar mudanças que diretamente pudessem mexer com as desigualdades Norte-Sul, acabam por priorizar outros temas para manterem sua liderança²¹⁸.

As evidências mencionadas acima materializam como, a partir de um olhar da sociologia organizacional, podemos reconhecer que essas organizações são baseadas em relações assimétricas de poder a nível internacional. Conseqüentemente elas não fogem aos determinantes no qual o sistema globalizado mantém a hegemonia do Norte de controlar os principais fluxos de recursos, tanto materiais quanto simbólicos. Estes recursos definem o posicionamento dos Estados assim como das organizações na escala do poder global.

É preciso, entretanto, destacar que, como a pesquisa demonstra, a reprodução interna da hegemonia dos países desenvolvidos ocidentais não foi aceita passivamente pelos operadores e parceiros destas organizações, pelo contrário ela foi muitas vezes e de diversas formas contestada, interna e externamente. As disputas diárias sobre pequenas e burocráticas

²¹⁸ A relação dialética entre a “civilidade” e o processo de “emancipação” destes líderes globais tem ainda que ser melhor estudado.

decisões, escolhas estratégicas, novas alianças políticas parecem ter levado à algumas inflexões significativas nas organizações analisadas. Entretanto, mais do que uma decisão política contra a desigualdade Norte-Sul, foi a necessidade de lidar com os questionamentos quanto à efetividade destas organizações de atingir suas missões que mais influenciou estas organizações e suas lideranças a enfrentar parcialmente o debate Norte-Sul nas estruturas internas da organização e a propor uma certa revisão das práticas internas, abordagem e posicionamento político destas organizações em favor de uma nova ordem mundial interna e uma maior inclusão do líderes e escritórios do Sul. Assim, as pressões internas “do Sul” só foram ouvidas ou seriamente consideradas a partir do momento que a geopolítica global reconheceu alguns países do Sul como sujeitos importantes para a política global, como foi o caso dos países emergentes.

Esta pesquisa indica, portanto, que a compreensão das organizações internacionais da sociedade civil global passa por uma análise tridimensional complexa e interconectada das dimensões relacionadas às suas relações com os Estados e os Mercados, à geopolítica global e à sociologia organizacional. Ao analisarmos estas dimensões a partir da perspectiva das desigualdades Norte-Sul chegamos à conclusão que, mesmo se identificando como atores globais anti-hegemônicos, as organizações internacionais de *advocacy* da sociedade civil de origem em países desenvolvidos, participam direta ou indiretamente da reprodução e fortalecimento das estruturas internacionais de poder econômico, social e político que definem as desigualdades Norte-Sul do sistema global. Apesar de algumas tentativas estas organizações não transformaram o Sul numa força estruturante na definição de suas estratégias, nem tão pouco conseguem superar as clivagens Norte-Sul dentro de suas organizações.

REFERÊNCIAS

ACANDA González, José Luis. **Traducir Gramsci**. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2007.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **40 years of fighting poverty: a short history of ActionAid's education work**. Disponível em: <https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/schools_40_years_of_fighting_poverty_pdf_handout.pdf>. Acesso em: 21/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **ActionAid International Annual Report 2013**. Disponível em: <<http://www.actionaid.org/publications/annual-report-2013-actionaid-international>> Acesso em: 24/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **ActionAid International Annual Report 2014**. Disponível em: <<http://www.actionaid.org/publications/annual-report-2014>> Acesso em: 25/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **ActionAid International Financial Reports and Accounts 2010**. Disponível em: <<http://actionaid.org/publications/aai-2010-financial-report-and-accounts>> Acesso em: 24/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **ActionAid International Financial Reports and Accounts 2012**. Disponível em: <<http://www.actionaid.org/publications/2012-annual-financial-report-and-accounts>> Acesso em: 24/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **ActionAid International celebrates its new home**. Disponível em: <<https://www.actionaid.org.uk/news-and-views/actionaid-international-celebrates-its-new-home>>. Acesso em 23/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **ActionAid International Emergency Strategy 2003-2006**. Disponível em: <https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/96_1_actionaid_emergency_strategy.pdf>. Acesso em: 22/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **ActionAid's History**. Disponível em: <<http://www.actionaid.org/who-we-are/history>>. Acesso em: 18/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **Action on Rights: Human Rights Based Approach Resource Book**. Disponível em: <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/hrba_resourcebook_11nov2010.pdf>. Acesso em: 22/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **Fighting poverty together: ActionAid's strategy 1999-2005**. Disponível em:

<https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/content_document/FPTweb.pdf>. Acesso em: 23/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **Good Practices for ActionAid Governance 2010**. Disponível em: <<http://actionaid.org/publications/good-practices-actionaid-governance-governance-manual>>. Acesso em: 22/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **People's Action to End Poverty: Introducing ActionAid's Strategy 2012-2017**. Disponível em: <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/peoples_action_to_end_poverty_28pp.pdf>. Acesso em: 24/04/2016.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **Rights to End Poverty: ActionAid's strategy 2005-2010**. Disponível em: <<http://actionaid.org/publications/actionaid-international-strategy-2005-2010>>. Acesso em: 23/04/2016.

ACTIONAID **Rights to End Poverty: ActionAid's strategy 2005-2010**). 2005.

ACTIONAID INTERNACIONAL. **The Constitution of ActionAid International as amended by the AAI 2010 AGM**.

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antonio. **The South in World Politics**. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2010.

ALLIANCE MAGAZINE. **ActionAid – from northern to international NGO**. Disponível em: <<http://www.alliancemagazine.org/news/actionaid-from-northern-to-international-ngo/>>. Acesso em: 21/04/2016.

ALPEROVITZ, Gar. **The Decision to Use the Atomic Bomb**. New York: Vintage Books, 1995.

AMUZEGAR, Jahangir. "The North-South Dialogue: from Conflict to Compromise". In. **Foreign Affairs**, v. 54, n. 3, abr. 1976. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/issues/1976/54/3>>. Acesso em: 23/10/2015.

AMUZERGAR, Jahangir. "A Réquiem for the North-South Conference". In. **Foreign Affairs**, v. 56, n. 1, out. 1977. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/issues/1977/56/1>>. Acesso em: 25/10/2015.

ANISTIA INTERNACIONAL. About Us. Secretary General and Senior Leadership Team. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/about-us/secretary-general-and-senior-leadership-team/>>. Acesso em: 06/05/2016.

ANISTIA INTERNACIONAL. About Us. The Secretary General's Global Council. Disponível em: <"<https://www.amnesty.org/en/about-us/the-secretary-generals-global-council/>">. Acesso em: 06/05/2016.

ANISTIA INTERNACIONAL. About Us. How We're Run. Finances and Pay. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/about-us/how-were-run/finances-and-pay/>>. Acesso em: 05/05/2016.

ANISTIA INTERNACIONAL. **State of the Movement Report**. Documento interno, 2013.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Statute of Amnesty International**. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/about-us/how-were-run/amnesty-internationals-statute/>>. Acesso em: 06/05/2016.

ANISTIA INTERNACIONAL. **The Amnesty International Timeline**. Documento Interno, 2012^a.

ANISTIA INTERNACIONAL. **The History of Amnesty International**. Documento Interno, 2012b.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Amnesty International Report 2012: The State of the World's Human Rights**. Documento Interno, 2012.

ANDERSON, Kenneth; RIEFF, David. "Global Civil Society: a sceptical view". In GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut (eds). **Global Civil Society Yearbook 2005-2006**. SAGE Publications Ltd, 2006.

ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies and KALDOR, Mary. "Introducing global civil society". In: Helmut Anheier, Marlies Glasius e Mary Kaldor (eds.) **Global Civil Society 2001**. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 3-22.

ANHEIER, Helmut; KATZ, Hagai (2006). "Learning from History? Comparative Historical Methods and Researching Global Civil Society". In: MARLIES, Glasius; KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut (eds) **Global Civil Society Yearbook 2005-2006**. Sage Publications Ltd.

ANHEIER, Helmut e TOEPLER, Stefan (Eds). **International Encyclopedia of Civil Society**. Springer-Verlag New York. p. 10-11. ISBN 978-0-387-93994-0, 2010. Disponível em: <http://blog.hawaii.edu/durp/files/2014/03/IECS_SDI_Das-09.pdf>.

ANTONIOLI, Pietro. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 1º de maio 2016.

BANDUNG +60. **Bandung Documents. Final Communiqué of the Asian-African Conference** Disponível em: <<https://bandung60.wordpress.com/bandung-documents/>>. Acesso em: 10/10/2015.

BIRMINGHAM, David. *The decolonization of Africa*. London: University College of London. 1995.

BODE, Thilo. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 2 de maio 2016.

BONDAROFF, Teale Phelps **Environmental Crime and Justice: Oxford Bibliographies Online Research Guide**, Por Oxford University Press, 2008.

BRANDT COMISSION (INDEPENDENT COMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT ISSUES). **North-South: a Programme for Survival**. MacMillan, 1980.

BURCH, Sally; LEÓN, Osvaldo; TAMAYO, Eduardo. **Se cayó el sistema. Enredos de la sociedad de la informação**. Quito: Agência Latinoamericana de Informação (ALAI), 2004.

BUSH, George [a]. **Address Before a Joint Session of Congress** (September 11, 1990). Disponível em: <<http://millercenter.org/president/bush/speeches/speech-3425>>. Acesso em: 25/10/2015.

BUSH, George [b]. **Address to the United Nations General Assembly by President George H.W. Bush**, 1990. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/io/potusunga/207268.htm>>. Acesso em: 25/10/2015.

CAMPOLINA, Adriano. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 06 de maio 2016.

CASTELLS, Manuel. **The Rise of Network Society**. Oxford: Blackwells, 1996.

CHAMBERS, Simone. “A Critical Theory of Civil Society”. In: **Alternative Conceptions of Civil Society**. CHAMBERS, Simone; KIMLICKA, Will (eds). Princeton: Princeton University Press, 2002.

CHAMBERS, Simone; KIMLICKA, Will. “Introduction: Alternative Conceptions of Civil Society”. In: CHAMBERS, Simone; KIMLICKA, Will. **Alternative Conceptions of Civil Society**. (eds) Princeton: Princeton University Press, 2002.

CHANDHOKE, Neera. “The limits of Global Civil Society”. In: ANHEIER, Helmut; MARLIES, GLASIUS; Kaldor, Mary (eds.) **Global Civil Society Yearbook**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

CLARK, Ann Marie. **Diplomacy of Conscience: Amnesty International and the Changing Human Rights Norms**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad Civil e Teoría Política**. México: Fondo de Cultura Ecoómica, 2002.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). “O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade”. In: Bielschowsky, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. São Paulo / Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

DELGADO, Nelson Giordano. **O regime de Bretton Woods para o comércio mundial. Origens, instituições e significado**. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2009.

DEUTSCHE WELLE (DW). **Doadores influenciam atividades de organizações não governamentais**. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/doadores-influenciam-atividades-de-organiza%C3%A7%C3%B5es-n%C3%A3o-governamentais/a-17687955>> Acesso em: 10/04/2016.

EBRAHIM, Alnoor e GORDON, Rachel. **ActionAid International: Globalizing Governance, Localizing Accountability**. Harvard Business School, 9-311-004, rev. February, 24, 2011

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador** (Vol. II). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1993.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo**. Caracas: Editorial el Perro y la Rana, 2007.

EVANS, Peter. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the evidence on synergy". In: **World Development**, vol. 24, n° 6, p. 1119-1132, 1996.

ERWOOD, Steve (ed). **THE GREENPEACE CHRONICLES 40 Years of Protecting the Planet**. Greenpeace Internacional, 2011 JN400 ISBN 978-90-73361-00-3. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/other/Greenpeace-Chronicles.pdf>

FALK, Richard. **On Humane Governance: Toward a New Global Politics**. Pennsylvania: Polity Press, 1995.

FIORI, José Luís. **O poder global**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FLORINI, Ann M. (ed.). **The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society**, Washington: Carnegie, 2000.

FRY, Michael Graham; WILLIAMS, Andrew J. Diplomatic, International and Global-World History. In: **Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)**. Disponível em: <http://www.eolss.net>. Acesso em: 05/10/2015.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and The Last Man**. New York: The Free Press, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 [1958].

GADDIS, John Lewis. **We Now Know. Rethinking Cold War History**. New York: Oxford University Press, 1997.

GABEIRA, Fernando. **Greenpeace - Verde Guerrilha da Paz**. Editora Clube do Livro, 1988.

GALLARDO, Helio. "Notas sobre la sociedad civil. San José (CR): Departamento Ecueménico de Investigaciones". In: **Revista Pasos**, n° 57, jan/fev 1995.

GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary. "The State of Global Civil Society before and after September 11". In: **Global Civil Society Yearbook 2002**. Oxford University Press, 2002.

GLASIUS, Marlies; LEWIS, David; SECKINELGIN, Hakan. Exploring civil society internationally. In: MARLIES, Glasius; LEWIS, David; Seckinelgin, Hakan (eds). **Exploring Civil Society Political and cultural contexts**. London & New York: Routledge, 2004.

GRAMSCI, Antônio. **Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno**. Madrid: Ediciones Nueva Visión, 1980.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Greenpeace Articles of Association**, 1996 - <http://www.greenpeace.org/international/PageFiles/24182/001%20-%20Articles%20of%20Association.pdf>

GREENPEACE BRASIL. **Relatório da Campanha Amazônia**. Documento interno, 2006.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Articles of Association**. Documento interno, 2014.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Greenpeace Chronicles: 40 years of protecting the planet**. Documento interno, 2011.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Greenpeace International Annual Report 2010**.

Disponível em:

<http://www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/greenpeace/2011/GPI_Annual_Report_2010.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2016.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Greenpeace International Annual Report 2012**.

Disponível em:

<<http://www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/greenpeace/2013/GPI-AnnualReport2012.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Greenpeace International Annual Report 2014**.

Disponível em:

<http://www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/greenpeace/2015/ANNUAL_REPORT_2014.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2016.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Rules of Procedures**. Documento interno, 2014.

GREENPEACE NEW ZEALAND. **Greenpeace New Zealand's Founding**. Disponível em:

<<http://www.greenpeace.org/new-zealand/en/about/history/greenpeace-nz-history/>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

GRUPO DOS 77. NAÇÕES UNIDAS. **General information**. Disponível em:

<<http://www.g77.org/doc/>>. Acesso em: 10/10/2015.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. “O debate entre Comunitaristas e Cosmopolitas e as Teorias de Relações Internacionais: Rawls como uma via média”. In. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 30, nº 3, setembro/dezembro 2008, p. 571-614.

HARGREAVES, Samantha (eds) **People's Action In Practice** www.people-action.org **ActionAid's Human Rights Based Approach 2.0** . 2010. Disponível em:

<http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/1_peoples_action_in_practice_final_20_07_2012.pdf>.

HOBBS, Thomas. **Leviathan or the Matter, Form and Power of Commonwealth, Ecclesiastical and Civil**. London: Bonh, John (Editor), 1839.

HOBBSAWM, Eric. **The Age of Empire (1875-1914)**. New York: Vintage Books, 1989.

HOBBSAWM, Eric. **The Age of Extremes**. London: Abacus Book, 1995.

HOLMES, David. **Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace**. London: Sage, 1997.

HOPGOOD, Stephen. **Keepers of the Flame: Understanding Amnesty International**, Cornwell University Press, ISBN 0-8014-4402-0, 2006

HUNTER, Robert . **Warriors of the Rainbow: A Chronicle of the Greenpeace Movement from 1971 to 1979**. Greenpeace. Paperback – October, 1979

HURRELL, Andrew. “Sociedade internacional e governança global”. In. **Lua Nova**, nº 46, p. 55-75, 1999.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IANNI, Otávio. **A era do globalismo**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011 [1996].

JAYAWICKRAMA, Sherine. **Diversifying Membership and Building Inclusion in Governance: Lessons from Plan International’s Experience**. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2012.

JAYAWICKRAMA, Sherine e EBRAHIM, Alnoor. **Building and Governing a Democratic Federation: The ActionAid International Story**. The Hauser Center for Not for Profit Organization, Harvard University. June 2013. Disponível em: http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/building_and_governing_a_democratic_federation_FINAL_00076ade-e2a2-46da-b30f-5c94445ec793.pdf.

JESSOP, Bob. **State Power. A Strategic-Relational Approach**. Cambridge: Polity Press, 2008.

JESSOP, Bob. **The Capitalist State: Marxist Theories and Methods**. Oxford: Robertson & Company Ltd., 1982.

KAELBLE, Hartmut. Social History of Europe. Paris: UNESCO. World Civilizations. In: **Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)**. Disponível em: <http://www.eolss.net>. Acesso em: 25/09/2015.

KALDOR, Mary (2001). “A decade of humanitarian intervention: the role of global civil society”. In: ANHEIER, Helmut; MARLIES, Glasius; KALDOR, Mary (eds.) **Global Civil Society 2001**. Oxford: Oxford University Press, p. 23-47.

KALDOR, Mary (2003 [a]). “The idea of global civil society”. In: **International Affairs** nº 79, 3 (2003), p. 583-593.

KALDOR, Mary (2003 [b]). "Civil Society and Accountability". In: **Journal of Human Development**, v. 4, n° 1, 2003.

KALDOR, Mary. "Globalization and civil society". In: MARLIES, Glasius; LEWIS, David; Seckinelgin, Hakan (eds). **Exploring Civil Society Political and cultural contexts**. London & New York: Routledge, 2004.

KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies. "Global Civil Society in an Era of Regressive Globalization". In: KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies (eds.) **Global Civil Society Yearbook 2003**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

KEANE, John. "Global civil society?" In: ANHEIER, Helmut; MARLIES, Glasius; KALDOR, Mary (eds.) **Global Civil Society 2001**. Oxford: Oxford University Press, p. 23-47, 2001.

KECK, Margaret e SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

KERR, Joana. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 22 de abril 2016.

KHAN, Irene. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 5 de maio 2016.

KRÜGER, Lydia. North-North, North-South and South-South Relations. Global Transformations and World Futures, 2004. In: **Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)**. Disponível em: <<http://www.eolss.net>>. Acesso em: 28/09/2015.

LEE, Martha F. **Earth First: Environmental Apocalyp** se. Syracuse: Syracuse University Press. 1995.

LEIPOLD, Gerd. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 24 de abril 2016.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society". In. **Millennium - Journal of International Studies**. December 1992, n° 21, p. 389-420.

LIPSCHUTZ, Ronnie. "Global civil society and global governmentality". In: MARLIES, Glasius; LEWIS, David; Seckinelgin, Hakan (eds). **Exploring Civil Society Political and cultural contexts**. London & New York: Routledge, 2004.

LIPSCHUTZ, Ronnie; MAYER, Judith. **Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet**. Albany: Suny Press, 1996.

LOCKE, John. **Concerning Civil Government, Second Essay: An Essay Concerning the True Original Extent and End of Civil Government**. Hazleton: Pennsylvania State University, Electronic Classic Series, 1998.

LUXEMBURGO, Rosa. **The Accumulation of Capital**. London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1951.

MAGRATH, B. **Advocacy as Political Strategy: The emergence of an “Education for All” campaign at ActionAid International and the Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education**. Tese de Phd, Department of Leadership, Higher and Adult Education University of Toronto, 2013.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014 [1848].

MARZOCHI, Samira Feldman, (Tesis) **Metabodernidade e Política: Greenpeace**. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2009,

MOSHER, Michael. “Conclusion: Are Civil Societies the Transmission Belts of Ethical Tradition?”. In: Chambers, Simone; Kymlicka, Will (eds). **Alternative Conceptions of Civil Society**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

NAIDOO, Kumi. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 27 de abril 2016.

NELSON, Paul (2000). “Whose Civil Society? Whose Governance? Decisionmaking and Practice in the New Agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank”. In: **Global Governance**, v. 6, nº 4, p. 405-431.

NOBEL PRIZE, Nobel Peace Prize Award Speech, 1977. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1977/press.html>.

OBIYAN, A. Sat. “A Critical Examination of the State versus Non-Governmental Organizations (NGOs) in the Policy Sphere in the Global South: Will the State Die as the NGOs Thrive in Sub-Saharan Africa and Asia?”. In: **African and Asian Studies**, v. 4, nº 3: 301-326, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [a]. **Las Declaraciones de Moscú y Teherán**. Disponível em: <<http://www.un.org/es/aboutun/history/moscowteheran.shtml>>. Acesso em: 26/09/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [b]. **Conferencia de Dumbarton Oaks y Yalta**. Disponível em: <http://www.un.org/en/aboutun/history/dumbarton_yalta.shtml>. Acesso em: 26/09/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [c]. **La Carta del Atlántico**. Disponível em: <http://www.un.org/es/aboutun/history/atlantic_charter.shtml>. Acesso em: 26/09/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [d]. **La Declaración de las Naciones Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/es/aboutun/history/declaration.shtml>>. Acesso em: 26/09/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [e]. **Conferencia de San Francisco**. Disponível em: <http://www.un.org/es/aboutun/history/sanfrancisco_conference.shtml>. Acesso em: 26/09/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [f]. **Declaration on the Establishment of a New International Economic Order**. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>>. Acesso em: 11/10/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [g]. **Resolutions adopted by the General Assembly during its Seventh Special Session, 1-16 September 1975**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/10301&Lang=E>. Acesso em: 24/10/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [h]. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 20/10/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [i]. **Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/decolonization/declaration.shtml>>. Acesso em: 07/11/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [j]. **Resolution nº 3281. Charter of Economic Rights and Duties of States (1974)**. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a29r3281.htm>>. Acesso em: 07/11/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) [k]. **Rio Declaration on Environment and Development (1992)**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>>. Acesso em: 07/11/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Charter of The United Nations and Statute of The International Court of Justice**. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>> Acesso em: 10/04/2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (Defensores de Direitos Humanos)**, 1998. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declarationPortuguese.pdf>> Acesso em: 10/04/2016.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). **The North Atlantic Treaty**. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm>. Acesso em: 10/10/2015.

OSTROM, Elinor. “Crossing the Great Divide: Coproduction, synergy, and development”. In: **World Development**, v. 24, nº 6, p. 1073-1087, 1996.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI). **Briefing paper. The Paris Conference on International Economic Co-operation (CIEC)**, 1976. Disponível em: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6602.pdf>>. Acesso em: 24/10/2015.

PAREKH, Bhikhu (2004). “Putting civil society in its place”. In: MARLIES, Glasius; LEWIS, David; Seckinelgin, Hakan (eds). **Exploring Civil Society Political and cultural contexts**. London & New York: Routledge, 2004.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time**. Boston: Beacon Press, 2001 [1944].

POPULATION COUNCIL. “The South Commission Report on Population and Population Policy”. In: **Population and Development Review**, vol. 16, n. 4, dez. 1990, p. 795-798 Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1972980>>. Acesso em: 25/10/2015.

POULIGNY, Béatrice. **NGOs as transnational forces? Beyond the Myth, Evolving Interactions which Question the Political**, paper apresentado no CERI Colloquium, Paris, 15-16 June, 2000.

PREBISH, Raúl. “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”. In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: RECORD/CEPAL, 2000. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11362/1611>>. Acesso em: 11/10/2015.

PRESSMAN, Steven. **Fifty Major Economists**. Oxford: Routledge, 2006.

PRICE, Richard. Moral Limit and Possibility in World Politics. Cambridge University Press. **International Organization**, v. 62, nº 02, April 2008, p. 191-220.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: an Introductory Primer (2009)**. Disponível em: <<http://www.icnl.org/research/resources/dcs/roleoflegal-en.pdf>> Acesso em: 09/04/2016.

RAFFER, Kunibert; SINGER, H. W. **The Economic North-South Divide. Six decades of unequal development**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2001.

RAMDAS, Lalita. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 27 de abril 2016.

RAVENILL, John. The North-South balance of power. **International Affairs Review**, v. 66, n. 4, 1990, p. 731-748.

RIST, Gilbert. **The History of Development: from Western Origins to Global Faith**. New York: Zed Books Ltd., 2008.

RUDOLPH, Susanne Hoerber. “Is civil society the answer?”. In: SANJEEV, Prakash, PER, Selle (eds). **Investigating Social Capital: Comparative Perspectives on Civil Society**. New Delhi: Sage Publications, p. 64-88, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. 1ª edição. São Paulo: Artmed, 2010.

SASSEN, Saskia. **Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

SCHOLTE, Jan Aart. **Globalization: a critical introduction**. Londres: Palgrave, 2005.

SELIGMAN, Adam. “Civil Society as Idea and Ideal”. In: *Alternative Conceptions of Civil Society*. Chambers, Simone; Kymlicka, Wil (eds). Princeton: Princeton University Press, 2002.

SHÄFER, Gabriel. **História e historiografia. O imperialismo do século XIX**. Disponível em: <<http://schafergabriel.blogspot.com.br/2015/03/o-imperialismo-do-seculo-xix.html>>. Acesso em: 25/09/2015.

SHETTY, Salil, “Why Alps?” in “Alps:Accountability, learning and planning system”, ActionAid, June 24, 2000. Disponível em: <http://www.actionaid.org.uk/_content/documents/alps.pdf>.

SHETTY, Salil. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 22 de abril 2016.

SILVA V., VANIA SANDELEIA. **A concentração geográfica da sociedade civil global: análise da distribuição das sedes das organizações não governamentais credenciadas para as conferências sociais globais das Nações Unidas (1992-1996) e para as conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (1996-2005)**. Universidade de São Paulo (USP), Tese de Doutorado, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09112011-140350/pt-br.php>>. Acesso em: 12/03/2016.

SINGH, Ramesh, “**Big**” **Change in ActionAid: Brief Description – Backgroun reading**, internal paper – 6th September 2011.

SINGH, Ramesh. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 20 de abril 2016.

SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS (SAIIA). **North-South Issues: The Cancun Summit and other 1981 Negotiations**, 1981. Disponível em:<<http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/33036/1/SAIIA%20BACKGROUND%20BRIEFING%20NO%2013%20%20NORTHSOUTH%20ISSUES%20%20THE%20CANCUN%20SUMMIT%20AND%20OTHER%201981%20NEGOTIATI.pdf?1>>. Acesso em: 20/10/2015.

SOUTH COMMISSION, THE. **The Challenge to the South**. New York: Oxford University Press, 1990.

SUSANTO, Siti Rokhmawati, "**The Transformation of Greenpeace Strateu in the 1990s: From Civil Disobedienceto Moderate Movement**", *Global & Strategic*, Th I, No 2, Juli-Desem her 2007, 186-205 - <http://www.journal.unair.ac.id/filerPDF/global08%20ir.pdf>

SUMMERS, Ann. Entrevista concedida a Ana Amélia Campos Toni. Realizada por internet via Skype, 6 de maio 2016.

TAHER, Abdulhady Hassan. "Report on the Conference on International Economic Co-operation". In: **Energy. A global outlook. A case for Effective International Co-operation**. London: Pergamon Press, 1982.

TARROW, Sydney. **Power in movement. Social Movements and Contentious Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

THRANDARDOTTIR, Erla (Thesis) **What Makes NGOs Legitimate? An analysis of Amnesty International UK's, Greenpeace UK's and Cafod's legitimacy claims in the UK national contexto** Manchester, UK: The University of Manchester; 2012. Disponível em: <https://www.escholar.manchester.ac.uk/api/datastream?publicationPid=uk-ac-man-scw:172682&datastreamId=FULL-TEXT.PDF>.

TOUCHARD, Jean. **Historia de las ideas políticas**. Madrid: Editorial Tecnos, 1985.

TUSSIE, Diana; Casaburi, Gabriel. "From Global to Local Governance: Civil Society and the Multilateral Development Banks". In: **Global Governance**, v. 6, nº 4, p. 399-403, 2000.

UNITED STATES OF AMERICA. LIBRARY OF CONGRESS (LOC). **Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles)**. Disponível em: <http://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>. Acesso em: 25/09/2015.

VANDENBERGHE, Frédéric. "Um Estado para o cosmopolitismo". **Novos Estudos**, nº 90, julho 2011.

WAINWRIGHT, Hilary. "Civil Society, Democracy and Power: Global Connections". In: MARLIES, Glasius; KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut (eds) **Global Civil Society Yearbook 2005-2006**. SAGE Publications Ltd, 2006.

WALL, Derek, **Earth First! and the Anti-Roads Movement: Radical environmentalism and comparative social movements**, Routledge, 1999. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=gdjTg1tK5rkC&oi=fnd&pg=PR12&dq=WALL,+1999+greenpeace+research&ots=p5wfiFujH7&sig=EfBIlegoOk5r96F1CJGLDJR8kqs#v=onepage&q&f=false>.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Essential Wallerstein**. 1º edição. New York: The New Press, 2000.

WATERMAN, Peter. "Is Global Civil Society Coming Down to Earth?" In: **Transnational Associations**, v. 2, 1999.

ZELKO, *Frank*, “**Make it a Greenpeace**”. **The History of an International Environmental Organization**. Bulletin of the GHI Washington, Issue 34, 2004. Disponível em: <<http://www.perspectivia.net/publikationen/bulletin-washington/2004-34-1/0127-0135>>.

ANEXO A – Roteiro para a construção analítica dos estudos de caso

- 1) Origem e história.
- 2) Presença geográfica ao longo do tempo (número e localização escritórios).
- 3) Origem dos recursos e modelos de captação: evolução com o tempo e que países mais captam.
- 4) Evolução das estruturas de governança (descrição de como os fóruns de tomadas de decisões foram mudando com o tempo - Assembleia e Conselho Internacional).
- 5) Participação dos escritório do Sul na governança da instituição e participação de indivíduos do Sul nos conselhos internacionais e como Diretores executivos.
- 6) Temas estratégicos e modelo de atuação (operacional, pesquisa, *advocacy*, campanha).
- 7) A geopolítica dos temas, destacar os principais países envolvidos nas campanhas.
- 8) Tradição de participação em fóruns internacionais, em particular ONU, com exemplos.
- 9) Posicionamento político em relação ao debate de Norte-Sul (análise de posicionamento oficiais, discursos, *press releases*).

ANEXO B – Roteiro original em inglês das questões semiestruturadas para as entrevistas

- 1) Did you feel tension in the organization in relation to Northern and Southern countries? How do characterize that tension? Can you give concrete examples?
- 2) Have these tensions improved with time? If so why? Can you give specific examples of improvements?
- 3) How knowledgeable do you feel that the leadership of IGCS were about the historical North/South tensions that were present in the UN in the 70s and 80s?
- 4) How has the Cold War impacted the organization?
- 5) Do you think that the changes in relation of the North versus South issues were triggered by internal needs or demands or do they reflect the external geopolitical context? Can you explain or give examples?
- 6) How have the internal governance structures (decision making structures) reflected the tensions and the changes?
- 7) Have the governance structures of these organizations improved and brought more equity between Northern and Southern entities in the decision making processes of the organization?
- 8) What was the role of specific Southern leaders in the international headquarters of the organization? Have they promoted more equity? Have they had impact on the issue of North-South?
- 9) How do you think advocacy IGSC deal with possible conflict of interests of representing global causes and/or the interest of specific countries or regions?

ANEXO C – Biografia dos entrevistados

I- ActionAid Internacional

1) Adriano Campolina (Chief Executive AAI) - 2013/Set – Presente

Entrevista: dia 6 de maio de 2016

Adriano Campolina é brasileiro, com graduação em Engenharia Agrônoma e mestrado em Desenvolvimento Rural. Envolvido com a construção inicial do Partido dos Trabalhadores no período pós-ditadura militar, Adriano sempre lutou pelo avanço dos direitos humanos e contra a pobreza, a exclusão e a desigualdade. Ao longo de sua carreira, trabalhou em diversas organizações ligadas com essas temáticas, como a ONG REDE Minas, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Central de Única dos Trabalhadores (CUT), tendo atuado também como Chefe de Gabinete para o deputado federal Valdir Ganzer (PT/PA).

Em 2002 e 2003, ele liderou os esforços das campanhas internacionais de defesa da ActionAid para promover os direitos dos agricultores e segurança alimentar durante as negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Entre 2004 e 2011, Campolina foi diretor internacional da ActionAid nas Américas. Durante este tempo, ele supervisionou, com sucesso, resposta emergencial da organização ao terremoto no Haiti. Entre 2011 e 2014, coordenou a ActionAid Brasil em seus esforços para aumentar o trabalho de combate a pobreza. Em 2014, foi apontado como Diretor Executivo da ActionAid Internacional, posição que ocupa até hoje.

2) Joana Kerr (Chief Executive AAI) - 2010/Mai – 2013/Ago

Entrevista: dia 25 de abril de 2016

Joanna Kerr é canadense, com bacharelado na Universidade de Toronto e um mestrado em Gênero e Desenvolvimento no Instituto de Estudos de Desenvolvimento da Universidade de Sussex, Brighton, Reino Unido. Durante a década de 1990, Joanna atuou como Pesquisadora Sênior no Instituto Norte-Sul, no Canadá. Como Diretora Executiva da Associação dos Direitos das Mulheres em Desenvolvimento (AWID) entre 2000 e 2006, ela transformou a Instituição em uma das principais organizações globais do ativismo feminista.

Por seu trabalho excepcional lhe foi atribuído um prêmio de liderança pela fundação Sigrid Rausing Trust.

Entre 2008 e 2010, Joanna Kerr atuou como Diretora de Política e Divulgação da Oxfam Canadá. Em 2010, ela foi apontada Diretora Executiva da ActionAid Internacional, a primeira mulher a liderar a organização, ocupando essa posição até setembro de 2013. Desde outubro desse mesmo ano ela atua como Diretora Executiva do Greenpeace Canadá.

3) Ramesh Singh (Chief Executive AAI) - 2004/Jan – 2010/Jul

Entrevista: dia 20 de abril de 2016

Durante grande parte de sua vida, Ramesh Singh trabalhou lidando com questões ligadas ao desenvolvimento da Ásia e da África. Graduado como técnico agrônomo na Universidade de Edimburgo, Reino Unido, ele entrou na ActionAid com uma vasta experiência em pesquisa agrícola.

Começando no escritório da Gâmbia, Singh se tornou diretor nacional na Etiópia, Nepal (onde nasceu) e Vietnã. Atuou também como Diretor Regional da Ásia, em Bangkok, e como Diretor de Operações, em Londres. Entre setembro de 2003 e julho de 2010, trabalhou como Diretor Executivo da ActionAid Internacional. Atuando como diretor da sede internacional nesse período, Singh foi o responsável pela condução do processo de internacionalização da ActionAid e pela elaboração dos objetivos da estratégia intitulada *Rights to End Poverty*. Atualmente, ele trabalha como Diretor de Operações do Greenpeace International, em Amsterdã.

4) Nyaradzayi Gumbonzvanda (Board Chair AAI) - Mai/2015 - Presente

Entrevista: dia 13 de maio de 2016

Nyaradzayi Gumbonzvanda é uma advogada do Zimbábue, especializada em direitos humanos e com vasta experiência em resolução e mediação de conflitos. Em 2007, Gumbonzvanda tornou-se Secretária-Geral da Associação Mundial Cristã de Mulheres Jovens (YWCA), onde tem trabalhado pela integração de questões de igualdade de gênero nos processos de paz do Sudão, da Somália e do Norte da Uganda. Além disso, Gumbonzvanda trabalhou por mais de 10 anos nas Nações Unidas como Diretora Regional da UNIFEM e como oficial de direitos humanos da UNICEF, atuando na Libéria e no Zimbábue.

Fundadora do Rozaria Memorial Trust, ela atualmente preside o Comitê da ONG sobre o Status da Mulher, em Genebra. Gumbonzvanda possui mestrado em Direito Privado,

com especialização em Direito da Propriedade Constitucional na Universidade da África do Sul e pós-graduação concluída em resolução de conflitos na Universidade de Uppsala, na Suécia. Ela atua em vários Conselhos de organizações de desenvolvimento, incluindo a CIVICUS e a *Save the Children UK*. Em 2015, foi eleita presidente do Conselho Internacional de Diretores da ActionAid Internacional.

II - Anistia Internacional

5) Salil Shetty (Secretary General AI) - 2010/Jan – Presente

Entrevista: dia 22 de abril de 2016

Salil Shetty entrou para a Anistia Internacional como oitavo secretário-geral da organização, em julho de 2010. Shetty começou a se envolver na campanha pelos direitos humanos durante a sua vida em Bangalore, na Índia. Com sua mãe ativa em um grupo de mulheres e com seu pai engajado no movimento Dalit, sua casa era constantemente ponto de encontro para ativistas locais e nacionais. Por isso, desde os seus tempos de estudante, Salil Shetty tem feito campanha ativamente pela defesa dos direitos humanos. Antes de entrar para a Anistia Internacional, Salil Shetty foi diretor da Campanha do Milênio das Nações Unidas, de 2003 a 2010, e desempenhou um papel fundamental dentro da organização.

Além disso, Salil Shetty foi Diretor Executivo da ActionAid, de 1998 a 2003, atuando de forma ativa no processo de internacionalização da Instituição. Reconhecido como um renomado especialista em direitos humanos e pobreza, Shetty atualmente conduz a Anistia Internacional como Secretário-Geral, posição que assumiu em 21 de dezembro de 2009.

6) Irene Khan (Secretary General AI) - 2001/July – 2009/Dez

Entrevista: dia 5 de maio de 2016

Khan nasceu em Dacca, Paquistão Oriental. Durante sua infância, seu país passou por um processo de independência, e, em 1971, após a Guerra de Libertação, tornou-se o país hoje conhecido como Bangladesh. Enquanto adolescente, Kahn deixou Bangladesh para morar na Irlanda do Norte. Na faculdade, mudou-se para a Inglaterra, onde estudou Direito na Universidade de Manchester e, em seguida, em Harvard, nos Estados Unidos, especializando-se em direito internacional público e os direitos humanos.

Em 1977, Khan ajudou a criar a Concern Universal, uma organização que lutava pelo desenvolvimento internacional. Mas foi apenas em 1979 que ela começou sua carreira como uma ativista de direitos humanos, atuando na Comissão Internacional de Juristas. Durante os 20 anos seguintes, Khan trabalhou nas Nações Unidas, tendo realizado inúmeros feitos na organização. Khan se juntou à Anistia Internacional em 2001, como sua Secretária-Geral. Em seu primeiro ano de mandato, ela reformou a resposta da Anistia a crises relacionadas a violações de direitos humanos e lançou uma campanha global para acabar com a violência contra as mulheres. Kahn deixou a posição de Secretária-Geral em 2009 para a entrada de Salil Shetty.

7) Pietro Antonoli (Board Chair AI) – 2011/Jan – 2013/Dez

Entrevista: dia 1 de maio de 2016

Pietro Antonoli é italiano e se formou em Física em 1985, concluindo seus estudos em 1993, quando obteve seu doutorado em Filosofia. Mantendo-se no meio acadêmico, tornou-se pesquisador sênior do Instituto Nacional de Física Nuclear, na Itália, em 2008. Antes disso, juntou-se à Seção da Anistia Internacional da União Europeia, em 2004.

Em 2006, tornou-se presidente do Conselho da Organização Regional, posição que deixou de ocupar em 2007, quando se tornou membro do Conselho Internacional da Instituição. De 2011 a 2013, tornou-se presidente do Conselho Internacional, e atualmente faz parte do Conselho de Administração da ActionAid Itália.

III - Greenpeace Internacional

8) Kumi Naidoo (IED Greenpeace) Nov 2009 – Dez 2015

Entrevista: dia 27 de abril de 2016

Kumi Naidoo nasceu em 1965 na África do Sul e construiu sua carreira como um ativista pelos direitos humanos. Depois de lutar contra o *apartheid* na África do Sul, na década de 1970 e 1980, através da ONG chamada Helping Hands Youth Organisation, Naidoo conduziu campanhas globais para acabar com a pobreza e proteger os direitos humanos.

De 1998 a 2008, ele foi secretário-geral da Civicus, uma aliança internacional cujo objetivo é a promoção da participação cidadã mundo afora. Em 2009, assumiu a posição de Diretor Executivo Internacional do Greenpeace, tornando-se o primeiro IED africano a liderar

a organização. Durante sua atuação como Diretor, Naidoo ficou famoso por seu envolvimento em atos de desobediência civil pacífica no Oceano Ártico contra a Shell e a Gazprom. Kumi Naidoo deixou o Greenpeace em dezembro de 2015.

9) Gerd Leipold (IED Greenpeace) – 2001/Fev – 2009/Nov

Entrevista: dia 24 abril de 2016

Gerd Leipold nasceu em 1º de Janeiro de 1951, em Rot, uma pequena aldeia na Alemanha. Ele estudou Física na Universidade de Munique entre 1970 e 1976, continuando, posteriormente, com seus estudos em Hamburgo. Entre 1981 e 1990, Gerd desempenhou um papel fundamental na Greenpeace Alemanha. Durante seu mandato como Diretor e Curador da referida estância, desenvolveu a organização de um pequeno grupo de voluntários para a maior organização ambiental na Alemanha – com mais de 80 funcionários, mais de 400.000 apoiantes e uma renda anual de 25 milhões de euros.

Entre 1993 e 2001, Gerd Leipold foi Diretor de GEM Partners Ltd., uma empresa de consultoria com sede em Londres para a estratégia e comunicação. Gerd Leipold aconselhou uma ampla gama de organizações não governamentais, entre elas o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Oxfam e a Action Aid. Em 2001, Leipold foi nomeado diretor executivo do Greenpeace Internacional, servindo até 16 de novembro de 2009.

10) Thilo Bode (IED Greenpeace) - 1995/Jan – 2001/Jan

Entrevista: dia 2 de maio de 2016

Thilo Bode nasceu em 1947 na Alemanha. Após deixar a escola, fundou movimento chamado Juventude Socialista, do qual foi presidente no distrito de Starnberg. Nas universidades de Munique e Regensburg, ele estudou Sociologia, passando depois para Economia. Depois de se formar em Economia em 1972, trabalhou no Banco de Desenvolvimento alemão, o KfW, como assistente executivo.

De 1989 a 1995, Bode foi Diretor Executivo do braço alemão do Greenpeace. De 1995 a 2001, ocupou a mesma posição, mas agora no Greenpeace Internacional. Sua campanha mais famosa nesse período foi em uma luta contra o afundamento da plataforma de petróleo Bren Spar, no Mar do Norte. Em 2002, após deixar a Instituição, ele fundou a organização intitulada Foodwatch, cujo objetivo é a exposição de práticas da indústria alimentar que não são do interesse dos consumidores.

11) Lalita Ramdas (Board Chair) – Jan/2007 – March/2011

Entrevista: dia 27 de Abril de 2016

Lalita Ramdas nasceu em 1940, na Índia, saindo de um ambiente convencional para se tornar uma voz de apoio à educação alternativa, à paz e ao desarmamento nuclear. No início de 1980, ela colocou em prática iniciativas pioneiras para a educação, buscando o desenvolvimento de um número de escolas de elite. Vivendo em uma pequena aldeia na costa oeste da Índia, ela sempre se envolveu na vida da comunidade local, enquanto trabalhava em iniciativas de paz cidadã e contribuía para o movimento de educação global de adultos.

Uma das fundadoras do Greenpeace Índia, Lalita foi também uma das presidentes do seu Conselho. Junto com outras mulheres, em 2005, Lalita foi nomeada para o Nobel da Paz na iniciativa “1000 Mulheres da Paz”, que buscou premiar 1000 mulheres que representassem as outras milhares de ativistas femininas do mundo todo. Em janeiro de 2007, foi apontada presidente do Conselho do Greenpeace Internacional, ocupando essa posição até março de 2011.

12) Ann Summers (Board Chair) – 2000/Jun – 2006/Jun

Entrevista: dia 6 de maio de 2016

Anne Summers é uma escritora e colunista australiana que já atuou como primeira Secretária Adjunta da Austrália no Departamento do Primeiro Ministro no Gabinete do Estatuto das Mulheres. Summers sempre atuou como ativista, tendo participado do Movimento de Libertação das Mulheres (WLM) na Austrália. O grupo realizou a sua primeira conferência nacional em maio de 1970, na Universidade de Melbourne, com 70 feministas presentes.

De 1986 a 1992, Summers viveu em Nova York, tornando-se editora-chefe da revista "Ms.". Posteriormente, foi então nomeada editora da revista "Good Weekend", em The Sydney Morning Herald e The Age. Summers se juntou ao Conselho do Greenpeace Austrália em 1999, e no final de setembro 2000 foi nomeada para assumir a presidência do Greenpeace Internacional.