Diplomacia não-governamental

A intervenção das ONGs num sistema internacional em crise

Copyright© 2007, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e Coordination SUD

Coordenação editorial
Alexandre Tiphagne
Carolina Gil
Maureen Santos

Tradução
Caroline Sordia
Maité Llanos

Edição e revisão final
Alexandre Tiphagne
Caroline Sordia
Céline Vatier
Isabel Moraes

Colaboração
Helda Abumanssur
Neusa Dias

Projeto gráfico
Renata Peres

Impressão e acabamento
Maxprint Editora e Gráfica Ltda.

Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
Uma rede a serviço de um mundo mais justo, solidário e sustentável
Rua General Jardim, 660, 7º andar
01223-010 – São Paulo – SP – Brasil
Telefax: 55 (11) 3237-2122
www.abong.org.br
abong@uol.com.br

14, passage Dubail 75010 Paris
França
Tel.: 01 44 72 93 72
Fax: 01 44 72 93 73
www.coordinationsud.org
sud@coordinationsud.org

Coordination SUD é a coordenação nacional de ONGs francesas de solidariedade internacional. Ela é constituída de mais de 120 membros que desenvolvem ações de urgência e de desenvolvimento em todo o mundo.

Diplomacia não-governamental

a intervenção das ONGs num sistema internacional em crise

Sumário

Introdução
Jorge Eduardo Saavedra Durão 7

Globalização, regionalização e soberania nacional: a multiplicação dos conflitos e a crise das instituições multilaterais

Globalização e ordem mundial em tempos de transição
José María Gómez..... 21

O que está sendo construído hoje no debate multilateral?
Bérengère Quincy..... 30

O cenário político latino-americano na atual conjuntura internacional
Gustavo Codas 45

Dilemas para os atores da sociedade civil ante a crise do multilateralismo
Jorge Eduardo Saavedra Durão 50

Desafios políticos para as organizações da sociedade civil ante as negociações internacionais

Desafios políticos de nossa atuação ante as negociações internacionais
Fátima Mello 57

A Via Campesina, espaço de resistência à lógica do capital no campo
Edivar Lavratti..... 63

Diferentes famílias de atores internacionais não-governamentais e seu papel nas relações internacionais

As ONGs, atores da diplomacia não-governamental
Henri Rouillé d'Orfeuil 71

Coalizões: estratégia para mudança de paradigmas ou pura fachada?
Marcelo Furtado 81

O papel das plataformas/associações nacionais de ONGs nos âmbitos nacional, regional e internacional

Papel das plataformas/associações nacionais de ONGs em seus países – interações regionais e internacionais
Sérgio Haddad 89

Concord, a Confederação Européia de ONGs de Desenvolvimento e Urgência
Olivier Consolo 94

Novos desafios e cenários para a articulação das ONGs na América Latina; as iniciativas da Mesa de Articulação
Miguel Santibáñez 100

Introdução

Jorge Eduardo Saavedra Durão*

O "Seminário internacional sobre diplomacia não-governamental", promovido no âmbito do convênio entre Coordination SUD e Associação Brasileira de ONGs (Abong), de 4 a 5 de dezembro de 2006, em São Paulo, inscreve-se no marco das atividades do eixo internacional desse programa de cooperação entre a plataforma francesa de ONGs de solidariedade e a Abong.

Antecedentes do seminário

Entre os antecedentes do seminário a que se refere a presente publicação, cabe assinalar a realização, em 2003, do seminário "Diplomacia e solidariedade internacional", que teve como foco o papel dos atores não-governamentais nos debates e nas negociações internacionais. Aquele seminário, no qual se iniciou o debate conceitual entre a parte francesa e a brasileira acerca da chamada diplomacia não-governamental, teve como objeto o intercâmbio das experiências francesas e brasileiras de mobilização da sociedade civil para acompanhar e orientar as negociações e os processos de reforma dos sistemas de regulação internacional (comércio, propriedade intelectual, agricultura, etc.). Na ocasião, chamou-se a atenção para a emergência de uma nova forma de diplomacia – a "diplomacia não-governamental" –, e foram analisadas suas condições de eficácia e examinadas as perspectivas de seu desenvolvimento, em especial por meio da sinergia de atores não-governamentais e de seus coletivos, como vinha ocorrendo em diferentes países, entre os quais a França e o Brasil.

Essa sinergia ampliou-se significativamente no período entre os dois seminários, uma vez que, a partir de 2004, as duas associações nacionais de ONGs – juntamente com outros aliados, como a Associação Chilena de ONGs (Acción) – desenvolveram uma atuação sistemática e intensa

* Diretor geral da Abong de 2003 a 2006; diretor executivo da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase/RJ).

voltada para a questão do financiamento do desenvolvimento, intervindo nos processos oficiais que os governos da França, do Brasil e de outros países vêm desenvolvendo desde então, visando ao estabelecimento de mecanismos inovadores de financiamento do desenvolvimento.

O tema da diplomacia não-governamental foi objeto também de debates promovidos pelo convênio Coordination SUD/Abong nos fóruns sociais mundiais de Mumbai (2004), Porto Alegre (2005) e Caracas (2006).

Objetivos do seminário

O seminário de 2006 procurou responder aos novos desafios que se apresentam para os atores da diplomacia não-governamental diante de um contexto global de aprofundamento dos conflitos e de crise do sistema internacional, cuja análise se tornava imprescindível como primeiro passo para a avaliação das diversas e dispersas intervenções, no plano internacional, das ONGs, das associações nacionais de ONGs e de outros atores da sociedade civil, bem como base para um balanço crítico da chamada "diplomacia não-governamental" perante esse complexo contexto internacional.

O contexto internacional

A primeira mesa do seminário abordou o tema "Globalização, regionalização e soberania nacional: a multiplicação dos conflitos e a crise das instituições multilaterais". O professor José María Gómez, do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ, examinou o processo contraditório de reconfiguração por que passa a "ordem mundial" e destacou o unilateralismo absoluto dos Estados Unidos, considerado por ele o grande acontecimento que marca a enorme complexidade e ambivalência dessa transição. Conforme Gómez, esse unilateralismo corresponde não ao fim da globalização, mas à sua dimensão política e militar. Para ele, nesse contexto de verdadeiro ostracismo dos direitos humanos, de ordenamento do mundo por meio da guerra, estabelece-se uma fenomenal desordem.

A diplomata Bérengère Quincy, professora do Instituto de Estudos Políticos de Paris, membro do Instituto por um Novo Debate

Sobre a Governança e parceira de longa data das ONGs francesas, abordou a questão do ponto de vista do debate multilateral, com base na visão intergovernamental, sustentando a necessidade de fóruns de negociação legítimos e transparentes. Defendeu a importância de que governos e organizações da sociedade civil continuem se batendo nos espaços multilaterais e mostrando, por meio de sua ação, de quem é a responsabilidade pelos bloqueios à criação de consensos e ao reforço do multilateralismo. A expositora situou avanços e bloqueios em torno de alguns dos temas das principais negociações internacionais, tais como a Agenda 21, a questão ambiental, a defesa dos bens públicos mundiais, etc. Mostrou que as grandes potências e, sobretudo, os Estados Unidos não têm interesse na reforma da ONU, na qual a voz dos países em desenvolvimento continua subestimada.

Comentando as exposições, Gustavo Codas, da Central Única dos Trabalhadores (CUT), apontou uma polaridade existente entre as duas apresentações e a relacionou com o cenário descrito pelo professor José María Gómez, o que, a seu ver, torna necessário identificar o fato que impede o avanço do multilateralismo. Para ele, o que trava o multilateralismo é o imperialismo, tanto na versão norte-americana, mais agressiva, quanto na versão européia, de um "imperialismo sem dentes".

O segundo debatedor, Jorge Eduardo Saavedra Durão, da Abong, procurou se concentrar na análise das conseqüências do cenário apresentado pelos expositores para a opção estratégica que precisa ser feita pelos sujeitos populares e organizações da sociedade civil do campo popular no Brasil e em outros países da América Latina. Durão destacou a dificuldade desse posicionamento diante da ambivalência que esse cenário produz, reforçada pelo fato de que os Estados Unidos procuram contrapor sua soberania absoluta à soberania (relativa, pela ótica da superpotência) dos outros Estados. Essa ambivalência repercutiria sobre a atuação dos principais atores governamentais e não-governamentais, confundidos pela utilização flexível pelos Estados Unidos das lógicas do unilateralismo e do multilateralismo, ao sabor de suas estratégias de afirmação hegemônica.

O debate que se seguiu acrescentou novos e relevantes elementos para a reflexão. Cabe destacar, entre outros, os seguintes pontos:

- o papel das empresas transnacionais, ator poderoso no processo de globalização;
- como pensar a regionalização nesse contexto;
- a valorização dos processos de integração regional e sua relação com a construção de alianças (destacando-se a Declaração de Caracas das redes latino-americanas, intitulada "Outra integração é urgente, possível e necessária");
- o aprofundamento da questão do imperialismo e do subimperialismo brasileiro;
- a proliferação de acordos internacionais e seu não-cumprimento;
- a diversidade dos atores sociais que atuam no campo das negociações internacionais (não são apenas ONGs, as quais não seriam neutras, muito menos "angelicais" – há desde as mais reacionárias até as mais progressistas);
- a nova ascensão do nacionalismo (assim como a impropriedade de se tratar de forma linear nacionalismos como o dos Estados Unidos e o de Porto Rico, por exemplo);
- a questão energética e sua relevância internacional, até mesmo como fator de poder;
- o questionamento do não-reconhecimento do papel da institucionalidade e, em especial, dos parlamentos no debate multilateral.

Desafios políticos para ONGs e movimentos sociais

No segundo momento do seminário, foi abordado o tema "Desafios políticos para as organizações da sociedade civil ante as negociações internacionais", tendo como expositores Fátima Mello, da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) e da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), e Edivar Lavratti, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e da Via Campesina, que examinaram esses desafios à luz das experiências das respectivas redes ou organizações.

Fátima Mello abordou a experiência da Rebrip nas negociações comerciais e na questão da integração regional da América Latina e apontou, entre outros, os seguintes desafios: (a) identificar o que está em jogo num ciclo mais longo de negociações, para além da conjuntura imediata; (b) manter a unidade – em torno de alternativas – dentro de um campo de

organizações da sociedade civil cada vez mais heterogêneo e amplo; (c) combinar distintas dimensões, tais como capacidade de monitoramento e de mobilização; (d) combinar níveis diferentes de atuação (local, nacional, internacional); (e) mudar a correlação de forças dentro de nossa sociedade (por exemplo, entre o agronegócio e a agricultura familiar), para podermos influenciar nas negociações internacionais.

Com base na experiência da Via Campesina – a coordenação latino-americana das organizações do campo –, Lavratti caracterizou o problema do campesinato como global e denunciou as grandes corporações que atuam no campo tentando monopolizar a produção de alimentos. A seu ver, elas são inimigas não só do campesinato, mas de toda a humanidade. Ele apontou os seguintes desafios: lutar pela soberania alimentar de todos os países; assumir a reforma agrária como bandeira fundamental; viabilizar a resistência das culturas locais; barrar enquanto é tempo a devastação dos recursos naturais e articular as lutas locais com as lutas globais.

No debate que se seguiu foram aprofundados pontos importantes relativos ao tema das negociações comerciais. Assim, foram apontadas as divisões cruciais que decorrem da heterogeneidade das forças sociais e políticas que determinam a ação dos governos em cada país e as contradições entre os diferentes setores das burguesias (indústria, capital financeiro e agronegócio, que propõem a entrega da indústria em troca do acesso aos mercados agrícolas dos países ricos). Outro ponto importante discutido pelos participantes refere-se aos projetos de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (Iirsa) e ao desafio que se apresenta para a sociedade civil de formular alternativas para as propostas por ela contestadas.

O debate sobre a "unidade na diversidade" estendeu-se. No campo dos movimentos sociais e ONGs haveria uma questão de fundo que explicaria as divisões hoje existentes: o quanto apostamos ou não na integração regional. No Brasil, essa visão é muito menos forte do que em outros países (onde está presente a chamada "visão bolivariana"). Apontou-se a necessidade de explicitar cada vez mais os conflitos e os projetos que defendemos. Hoje, ainda há visões muito diferentes e, às vezes, o máximo que conseguimos alcançar é um mínimo denominador comum (a defesa da agricultura familiar, por exemplo), enquanto permanece o desacordo sobre questões relevantes (como o desacordo entre os movimentos acerca da bandeira "Agricultura fora da OMC").

A questão agrícola ocupou lugar central na discussão, em que foi denunciado o impacto catastrófico da ideologia do livre-comércio sobre a agricultura e o risco de uma drástica redução do número de agricultores (a 2% ou 3% da população do planeta), lançando bilhões de pessoas fora da economia mundial.

Importantes considerações foram feitas acerca dos processos de negociação propriamente ditos, destacando-se a total falta de transparência nas negociações que envolvem o setor financeiro (no FMI, por exemplo), a diferença entre a cultura dos movimentos sociais e a cultura diplomática (também menos propensa à transparência), bem como as mudanças no campo diplomático, que tem passado por um processo de aprendizagem para lidar com outros atores.

Uma conclusão muito importante do balanço dessas experiências de participação é a de que a diplomacia só nos leva a sério se tivermos força social do lado de fora dos espaços de negociação entre os governos (abrindo-se nesse ponto um debate sobre a falta de capacidade de mobilização por parte dos movimentos sociais que haveria atualmente na sociedade brasileira). Foram destacados também o papel da mídia e o desafio da comunicação com a sociedade, para que os atores não-governamentais possam se contrapor à concentração de poder reforçada pela mídia. Também foram evidenciados o papel das organizações de mulheres, a incorporação pelas organizações feministas do debate sobre economia e a ampliação do debate sobre as condições de realização dos direitos das mulheres, levando essas organizações a participar de outros debates, como o de serviços na OMC.

Os atores da diplomacia não-governamental

No segundo dia do seminário, o foco do debate deslocou-se do contexto para *os* "Atores da diplomacia não-governamental, seu papel e seus limites". A exposição de Henri Rouillé d'Orfeuil, da Coordination SUD, recuperou, no entanto, alguns elementos cruciais do debate sobre o contexto, para caracterizar as regras do jogo internacional a que estão submetidos os atores da diplomacia não-governamental. Ele reafirmou que essas regras não são neutras, que há desequilíbrios, destacando a concentração de poder da ONU, as regras do comércio internacional, as conseqüências da mundialização

liberal e o papel da superpotência norte-americana, a polarização de riqueza e de poder e o processo mundial de exclusão que atinge o campesinato. Diante dessas regras que configuram uma situação inaceitável, Henri Rouillé d'Orfeuil afirmou enfaticamente que a posição das ONGs só poderia ser uma: combater o inaceitável. Diante da negação do espaço para a participação das vítimas do processo de exclusão impulsionado pela mundialização, o expositor cobrou transparência das ONGs, questionando a facilidade com que se multiplicam, e reafirmou os valores da solidariedade internacional e o campo comum de atuação das ONGs de desenvolvimento, de urgência, que atuam na questão ambiental e na defesa dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais (Dhesc). Sublinhou o nexo entre o trabalho local e a atuação nas negociações internacionais, já que as causas dos problemas são internacionais. Em seguida, caracterizou as diferentes famílias de atores internacionais não-governamentais[1] e seu papel nas relações internacionais. O expositor avaliou que haveria bastante proximidade de posições entre as ONGs envolvidas nas negociações internacionais, apesar de reconhecer que há mais debates sobre as negociações comerciais. Ressaltou finalmente a importância de avançar na construção desses atores internacionais – plataformas nacionais e internacionais de ONGs –, tendo sempre em vista o fato de que as negociações internacionais são intergovernamentais – e não entre atores internacionais.

Intervindo como debatedora, Kátia Drager Maia[2], da Oxfam, reforçou a importância do seminário e da diplomacia não-governamental, argumentando que o impacto do trabalho de desenvolvimento realizado pelas ONGs é em grande parte destruído pelo impacto das regras internacionais impostas pela globalização. Evidenciou que a Oxfam aposta no multilateralismo e se opõe ao unilateralismo dos Estados Unidos. Enfatizou que nenhuma organização pode falar em nome de todos e defendeu a pluralidade de vozes. A seu ver, o fato de as ONGs internacionais serem oriundas do Norte é mais do que um problema, é um desafio.

Marcelo Furtado, do Greenpeace, ampliou o debate sobre a responsabilidade dos Estados pela iminente catástrofe ambiental. Referindo-se às mudanças climáticas, questionou os atores não-

(1) Os atores internacionais: 1) as grandes ONGs internacionais; 2) federações de ONGs pertencentes a uma mesma família; 3) plataformas nacionais e internacionais de ONGs; 4) as grandes coalizões temáticas; 5) redes de pessoas influentes.

(2) O texto referente a esta apresentação não faz parte desta publicação, pois não chegou no prazo de seu fechamento. (N.E.)

governamentais, que não estariam "fazendo um diálogo sério", "da magnitude que a questão exige". Na sua opinião, China, Índia, Brasil e África do Sul vão definir os rumos do planeta. Conforme esse debatedor, o Greenpeace e outras ONGs internacionais erraram ao concentrarem sua atuação sobre regras e tratados internacionais, em vez de cuidarem de sua implementação. Ao não envidarem esforços para a implementação das regras, deram margem à entrada em cena de outros atores, como ocorreu na agricultura, setor em que prevaleceu o viés do desenvolvimento, e não o da sustentabilidade, com a entrada da OMC na equação. Para Marcelo Furtado, uma questão-chave no debate é a origem do dinheiro das ONGs. Segundo seu entendimento, é fundamental a independência diante de governos e empresas, para garantir a coerência nas coalizões. Sua intervenção destacou o fato de que o mundo está em situação de emergência e é preciso motivar o público a agir.

O debate em torno das contribuições da terceira mesa começou com a constatação de que há profundas incoerências e muitas contradições nas atuais agendas da cooperação internacional e da diplomacia não-governamental. É difícil conciliar o sentido de urgência, diante de catástrofes sociais e ambientais em curso, com agendas minimalistas, como os "objetivos de desenvolvimento do milênio", ou com estratégias como a da responsabilidade social empresarial.

Uma questão-chave do debate referia-se ao responsável pela definição das agendas. Um participante criticou as ONGs, afirmando que, com freqüência, as estratégias são sacrificadas às oportunidades. Ficou a pergunta: quais os espaços para construir as agendas comuns (até mesmo se considerarmos que as coalizões *ad hoc* temáticas não são espaços duráveis)?

Esse tema foi bastante aprofundado, começando com o reconhecimento de que há agendas nacionais, sobre as quais as ONGs de outros países ou internacionais pouco têm a dizer. Partindo da premissa da diversidade das ONGs, foi destacada a necessidade do diálogo para a construção de posições comuns. Valorizou-se o espaço do Fórum Social Mundial como um lugar que obriga os parceiros a construir algo em comum. Por um lado, argumentou-se que estamos num mundo globalizado, o que também aproxima as agendas. Por outro, foram apontadas as contradições

entre o local e o internacional na definição de uma agenda. Reconheceu-se que, a exemplo do que ocorre na ONU, há um problema de democracia. Mesmo que algumas grandes ONGs internacionais não queiram falar em nome de todos, elas é que acabam sendo ouvidas (o que não é, evidentemente, problema delas). Uma das respostas a essa questão seria a valorização da importância das redes e coalizões.

O argumento de Henri Rouillé d'Orfeuil, segundo o qual haveria poucas diferenças no nosso campo, foi relativizado com o argumento de que há muitas diferenças táticas ou estratégicas – e que estas não são irrelevantes, chegando a dar margem a cisões e ao discurso da traição. Por outro lado, relativizou-se a oposição entre as estratégias mais centradas no conflito e aquelas mais voltadas para a negociação, já que umas se apoiariam nas outras e vice-versa.

Debateu-se a capacidade de as organizações da sociedade civil no Brasil enfrentarem a questão ambiental, respondendo a problemas concretos, como o energético e o risco de um novo "apagão". Houve consenso sobre a necessidade de enfrentar o desafio do cenário energético com propostas alternativas para o país. Argumentou-se que já entramos nesse debate pela discussão errada, dando como certa a necessidade de mais energia, o que não seria verdade se o Brasil não se especializasse em produtos energético-intensivos. Houve um amplo debate sobre o desafio de juntar a dimensão social com a questão ambiental, bem como a articulação dessas questões, que se dá de forma diferente no Brasil e nos países desenvolvidos.

Foram aprofundados os temas da responsabilidade social empresarial (que não emergiria apenas de iniciativas da cooperação internacional) e das fontes de financiamento das ONGs. Em relação à última questão, ponderou-se que mesmo ONGs que não dependem de recursos de governos ou de empresas podem ser condicionadas pelo conservadorismo de sua base de apoiadores. Também foi apresentado o argumento da legitimidade do acesso das ONGs a fundos públicos. Dado o reconhecimento do chamado "diferencial financeiro", foi mencionada a importância da diversificação das fontes e apontado o desafio para as ONGs brasileiras de se abrirem para a sociedade.

O papel das associações nacionais de ONGs e sua articulação

Na quarta e última mesa do seminário, Sérgio Haddad, da Abong, Olivier Consolo, da Confederação Européia de ONGs de Desenvolvimento e Urgência (Concord), e Miguel Santibáñez, da Associação Chilena de ONGs (Acción), fizeram um balanço das experiências das plataformas.

Advertindo inicialmente que iria fazer uma exposição relativa à experiência da Abong e aos nossos desafios, Sérgio Haddad reconheceu a dificuldade de conceber uma análise mais aprofundada da experiência das ONGs brasileiras por se tratar de um fenômeno relativamente recente. Recuperou a trajetória das ONGs que constituíram a Abong, que vinham dos anos 1960 como ONGs voltadas para o fortalecimento dos movimentos sociais, a reconstrução do país a partir das bases, a educação popular e os direitos humanos. Discorreu sobre sua emergência como atores sociais no final da década de 1980 e sobre o surgimento da Abong, em 1991, respondendo a algumas demandas corporativas das ONGs. Destacou a importância da Rio-92 e o surgimento do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS). Referiu-se à trajetória desse campo de ONGs nos anos 1990 sob o impacto das políticas neoliberais e da crise do Estado, que impuseram a elas o desafio de navegarem nesse contexto em que o tema da sociedade civil era muito valorizado, tanto pelos neoliberais como pela esquerda. Observou que a Abong tornou-se um ator em disputa, o que ficou particularmente evidente no governo atual. Constatou que as demandas de natureza corporativa a aproximam de atores de fora de seu campo político. Ao final da exposição, Haddad abordou dois temas relevantes para a reflexão sobre as ONGs: legitimidade e representatividade. Segundo sua opinião, o problema não é o da representatividade, mas sim o da legitimidade.

Olivier Consolo deu seguimento ao debate sobre a gênese das plataformas, ao tratar da experiência da plataforma européia Concord. Descrevendo o processo de constituição da atual plataforma, fez um retrospecto histórico das duas gerações envolvidas na criação da Concord e na organização que a precedeu, o Comitê de Ligação das ONGs Européias de Desenvolvimento e Ajuda Humanitária (Clong), lembrando que essa antiga organização havia nascido da iniciativa da Comunidade Européia e não da tomada de consciência das ONGs. Em seguida, referiu-

se à criação, em 2003, da nova estrutura, com 22 associações nacionais e envolvimento de 19 famílias/redes de ONGs européias. Ao final de sua exposição, enumerou um conjunto de desafios políticos e internos hoje colocados para a Concord e suas associadas.

O último expositor da quarta mesa do seminário foi Miguel Santibáñez, presidente da Acción, que discorreu sobre a experiência da Mesa de Articulação das Associações Nacionais e Redes de ONGs da América Latina. Inicialmente, apresentou duas reflexões gerais sobre o debate que ocorreu nos dois dias do seminário: (1) O reconhecimento da existência de uma agenda global comum (cujos principais pontos enunciou em sua exposição), bem como da importância do FSM; (2) a existência na América Latina de um debate central, conjuntural, sobre o esgotamento do neoliberalismo. Depois de chamar a atenção para a importância do diálogo insubstituível entre movimentos sociais e ONGs, destacou a heterogeneidade dos Estados e das sociedades civis nos distintos países da região. Em seguida, levantou um conjunto de temas comuns à experiência das associações nacionais de ONGs nos países latino-americanos, tais como os temas da sustentabilidade das ONGs, da defesa associativa, de sua legitimidade e ancoragem local, da legislação e do financiamento, além de uma série de elementos relacionados à democracia e à participação. Por último, relatou a experiência da Mesa de Articulação, sublinhando o papel-chave nela desempenhado pela Abong e pela Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção (Alop).

No debate que se seguiu, foram destacados os seguintes pontos:

- a integração regional da América do Sul e o papel das redes (com menção à Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais e a reunião de Cochabamba);
- as plataformas nacionais de ONGs como sujeitos políticos muito recentes e, por vezes, considerando-se “sujeitos menores”;
- pesos diferenciados e influências específicas das associações nos diferentes países da região;
- a complexidade do mapa de relações entre ONGs e movimentos sociais, que define dinâmicas diferenciadas nos vários países da América Latina;
- o desafio da radicalização democrática da Abong;
- a complexidade das relações das associações nacionais de ONGs

com o Estado, no Brasil e no Chile, já que essas associações teriam muitos "concorrentes" nos temas que lhes interessam, enquanto isso não ocorreria na Europa, onde as plataformas nacionais não têm concorrentes no tema que lhes diz respeito – o da cooperação internacional.

- na Europa, há a pergunta: temos necessidade do nível europeu para nos relacionarmos internacionalmente? Na América Latina haveria quase uma identidade cultural latino-americana.

A última etapa do seminário consistiu na apresentação, feita por Henri Rouillé d'Orfeuil, do projeto do Centro Internacional de Recursos para as Plataformas Nacionais de ONGs.

Globalização, regionalização e soberania nacional: a multiplicação dos conflitos e a crise das instituições multilaterais

Globalização e ordem mundial em tempos de transição

José María Gómez*

Minhas primeiras palavras são de agradecimento aos organizadores do seminário, especialmente ao diretor geral da Abong, Jorge Eduardo Saavedra Durão, ao convite e à oportunidade de participar de um evento que aborda temas de extrema pertinência, com base em uma perspectiva de atores não-estatais inseridos, de pleno direito, na arena política internacional.

Eu gostaria de começar com um comentário sobre o título que preside esta intervenção: "Globalização, regionalização e soberania nacional: a multiplicação dos conflitos e a crise das instituições multilaterais". O tema tem a virtude de provocar a reflexão e o debate sobre a política mundial neste início de século, pois aponta ao coração do tempo presente, com seus dilemas e desafios maiores, salientando um par de traços inquietantes da implausível ordem internacional atual: a multiplicação dos conflitos e a crise das organizações internacionais. Como ambos fazem parte de uma longa lista, seria conveniente lembrar outros traços postos em evidência por esse mundo altamente caótico e incerto, a saber:

- O unilateralismo hegemônico e belicista imposto pela única superpotência existente, que passa por cima do direito internacional e das práticas multilaterais e acentua a marginalização e o enfraquecimento das Nações Unidas.
- A priorização vertiginosa das questões de segurança nas agendas políticas nacionais, regionais e globais.
- A existência de conflitos armados e guerras civis dentro de Estados, bem como a deflagração de guerras de agressão entre Estados, como a guerra dos Estados Unidos contra o Iraque ou a ofensiva recente de Israel no Líbano e em Gaza, com suas seqüelas de destruição, morte, ódio e desestabilização regional.

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC/Rio) e da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS/UFRJ).

- O incremento em intensidade e brutalidade de ataques de grupos armados nacionais e internacionais contra alvos civis e populações indefesas para alcançar seus objetivos políticos.
- A propensão de numerosos governos em recorrer ou reforçar práticas abusivas de poder (que vão do controle e vigilância sistemática de populações à negação dos direitos mais elementares, na forma de assassinatos, prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura, etc.), em nome da chamada "luta contra o terrorismo".
- A continuidade da globalização capitalista neoliberal, apesar da difundida percepção de suas conseqüências negativas (restrições às políticas econômicas e sociais dos Estados, primazia dos mercados desregulados, agravamento das desigualdades entre países e regiões, bem como entre ricos e pobres dentro de cada país, intensificação assustadora da degradação ambiental, etc.).
- A ascensão de conflitos de caráter étnico, religioso e cultural em distintas partes do planeta, inclusive em sociedades consideradas historicamente tolerantes, como demonstram as discriminações e barreiras crescentes a imigrantes, refugiados e exilados – os novos "párias" da era da globalização.

Vida e morte da globalização

A simples enunciação dos traços anteriores revela um contraste notável entre o panorama mundial atual e aquele que se anunciava no início dos anos 1990. Nessa época, o contexto era de euforia e generalizado otimismo sobre a "nova ordem internacional" que se inaugurava, em função de uma série de acontecimentos e processos marcantes: o colapso do comunismo soviético, o fim da Guerra Fria, o auge da onda expansiva da democracia representativa no Leste e no Sul, a legitimação inédita do regime internacional de direitos humanos, o papel revigorado das Nações Unidas ante as grandes questões globais (meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento e pobreza, discriminações de gênero, étnicas e raciais, etc.) e, acima de tudo, a aceleração da globalização capitalista neoliberal, com as forças sociais, os mecanismos normativo-institucionais e o ideário que a impulsionavam. Conforme a retórica de celebração dominante, era

o momento do triunfo definitivo da globalização, entendida estritamente em termos econômicos e tecnológicos, e do declínio inexorável do Estado. Como se na falsa dicotomia "globalização-Estado" (ou seus equivalentes "mercado-Estado" e "economia-política") apresentada pelos ideólogos de plantão, a globalização econômica fosse "tudo" e o Estado "nada" em razão de seu fim ou "morte" anunciada.

No entanto, as promessas universais de paz, prosperidade material, direitos humanos e democracia duraram pouco. Com efeito, desde meados dos anos 1990, assiste-se a irrupção de crises graves e ameaças de instabilidade permanente na economia mundial. Ao mesmo tempo, novas guerras eclodem – algumas, inclusive, pela primeira vez depois da Segunda Guerra Mundial, em território europeu –, antigos conflitos armados se acirram (como no Oriente Médio) e resistências sociais locais e nacionais se multiplicam, na periferia e no próprio centro do sistema de poder mundial, contra as políticas do "(pós)Consenso de Washington", enquanto emergem formas inéditas de ativismo transnacional contestando a governança global neoliberal (o "movimento dos movimentos" altermundialista e sua expressão política – o Fórum Social Mundial).

Ante a um quadro de turbulências, ameaças e demandas crescentes (que vão das econômicas, ambientais e sociais às energéticas e de segurança), o Estado se viu constrangido a reforçar poderes e funções diversas de regulação, controle e repressão, passando uma dupla impressão. Por um lado, a de que o Estado estava de "volta" como ator primordial (embora onde o Estado – e o capitalismo – encontrava-se fortemente implantado, de fato, ele nunca "saiu" do lugar e do papel de condição *sine qua non* da acumulação de capital, inclusive na atual fase neoliberal caracterizada por Harvey de acumulação "por espoliação")[1]. E, por outro, a impressão de que a própria globalização capitalista atravessava uma severa desaceleração ou crise, como ideologia e como processo real. Com isso, não faltaram os espíritos impacientes que interpretaram as mudanças em termos de sinais invertidos da dicotomia globalização-Estado do início da década: o Estado passava a ser (quase) "tudo" e a globalização (quase) "nada" – quando não se anunciava, em tom de celebração ou lamentação, seu recuo e até sua "morte" definitiva.

(1) Ver HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo, Loyola, 2004.

Decerto, tal representação simplificada ganhou grande impulso com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e as conseqüências acarretadas pela virada estratégica norte-americana de revisão profunda da ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial que os próprios Estados Unidos haviam ajudado, de maneira decisiva, a construir 50 anos atrás. Mas, de modo algum, esse tipo de formulação permite compreender a complexidade das tendências e o significado do que está em jogo nos processos em curso de reconfiguração do poder e da política internacional e mundial, afetando tanto a globalização quanto a própria figura do Estado. Não é por acaso que a globalização esteja hoje submetida a forte interpelação no plano dos conceitos, das ideologias, das formas, dos processos e das implicações que produz em diversas esferas e escala espacial da ação social. E que o Estado seja alvo privilegiado de controvérsias acadêmicas, políticas e ideológicas, em função dos impactos diferenciados e das decisões tomadas – ou não – por Estados particulares, à luz do lugar que ocupam na estrutura desigual de poder mundial e da especificidade histórica de suas formações sociais, blocos de poder e projetos estratégicos.

Que a globalização tropeça com sérias dificuldades é ponto pacífico entre observadores e atores. Basta lembrar uma série de indicadores incontestes:

- A perda acelerada de autoridade das agências multilaterais de governança global (tal como revelam o enfraquecimento do poder disciplinador do FMI e do Banco Mundial nos países semiperiféricos e os impasses da Rodada de Doha promovida pela OMC para dar novo impulso à liberalização do comércio global).
- A diminuição ou freio na dinâmica do regionalismo (a começar pela experiência integracionista européia após a derrota em certos países do referendo constitucional, sem esquecer o Mercosul e outras iniciativas latino-americanas cujo destaque recente na agenda regional não consegue dissimular suas fragilidades e inconsistências congênitas).
- A marginalização e escassa influência das Nações Unidas no tratamento dos assuntos internacionais cruciais do momento (guerra e paz, desenvolvimento, meio ambiente, pobreza, justiça internacional, respeito mútuo entre religiões e culturas, etc.).
- O solapamento continuado da legitimação normativa e política alcançada pelos direitos humanos como tema global.

- O mal-estar permanente e os signos visíveis de crise da representação política nas democracias originárias e nas "novas".
- Enfim, a ascensão vertiginosa das questões, mecanismos e dispositivos de segurança impulsionados pelos Estados, como desdobramento desse acontecimento de violência emblemática que são os atentados do 11 de setembro.

Contestando as noções dominantes da globalização

Entretanto, reconhecer a importância e o peso das dificuldades que enfrenta a globalização não autoriza tirar a conclusão de que ela simplesmente recua ou entrou em uma fase agonizante. E menos ainda que, na mesma medida, mas em sentido contrário, avançam o Estado revigorado, a política de acumulação de poder, as guerras militares e comerciais, a prevalência dos interesses nacionais, etc., em uma reprodução fiel de cenários do passado. Se assim fosse, perder-se-ia de vista o caráter complexo, desigual, ambivalente, contraditório e até paradoxal do período de transição que atravessam o sistema internacional e a política mundial. Daí, orientar a reflexão e a análise em outra direção supõe um entendimento da globalização que questione as noções – prós ou contra – mais convencionais e dominantes. Um entendimento, aliás, que os chamados "estudos críticos da globalização" têm-se encarregado de demonstrar, nos últimos anos, a partir de uma grande diversidade teórica, temática e de autores[2]. Desse modo, compartilhando uma série de características (vinculação entre conhecimento e condições materiais, políticas e culturais; abordagem histórica; incorporação das visões tanto do centro quanto da periferia; cruzamento das ciências sociais com outros ramos especializados de conhecimento; produção engajada de conhecimento com práticas sociais emancipatórias), perspectivas críticas sobre a globalização se abrem e se demarcam de abordagens unidimensionais, reducionistas, homogeneizantes, teleológicas, ou que simplesmente negam sua existência. Contra as leituras economicistas de signos distintos, incorporam-se as problemáticas de agenda social, gênero, meio ambiente e cultura (sem que isso implique, obviamente, desconhecer a dinâmica fundamental do capitalismo contemporâneo nas transformações em curso). Contra o realismo estado-cêntrico, de tanta influência e difusão no estudo das relações internacionais, presta-se uma

(2) Para uma excelente amostra dessas contribuições, ver APPELBAUM, Richard & ROBINSON, William (eds.). *Critical globalizations studies*. New York, Routledge, 2005.

atenção redobrada às forças sociais e aos aspectos normativos da ordem mundial. E contra as abordagens neoliberais da globalização, apologéticas das interdependências, da mobilidade do capital, da tecnologia e da gestão tecnocrática da governança global, privilegiam-se as relações e estruturas assimétricas de poder interestatal e global que constituem tanto a forma da globalização hegemônica quanto elementos potenciais de uma globalização contra-hegemônica[3].

Para além das diferentes definições em disputa, entende-se por globalização o conjunto contraditório e desigual de processos e forças econômicos, políticos e culturais de reconfiguração do espaço social, como resultado da expansão, intensificação, velocidade e impactos de interconexões supraterritorias (ou crescentemente desterritorializadas) em múltiplas áreas da vida social: produção, finanças, comércio, drogas, crime, meio ambiente, autoridade, saúde, segurança, direito, informação e comunicação, identidade social, etc.[4]. Basta pensar em questões, processos, fenômenos e atores que evidenciam a condição de globalidade acima exposta – e que vão da mudança climática ao capital produtivo e financeiro, passando pela Internet, pelos fluxos migratórios e movimentos sociais anti-sistêmicos, até a rede terrorista Al Qaeda. Inclusive o próprio Estado, que sofre a erosão "por cima" e "por baixo" de várias de suas capacidades soberanas tradicionais (em função da força dos mercados desregulados, dos mecanismos públicos e privados de governança global e regional e da transnacionalização crescente das redes sociais no seio da sociedade civil), transnacionaliza-se, a passos longos e em graus variáveis, em suas estruturas, poderes e funções. Assim, sem apagar as condições territoriais locais e nacionais com as quais necessariamente se articulam (como a falsa dicotomia global *versus* local sustenta), mas também sem apontar na direção de uma ilusória "sociedade global" ou de um impossível (e indesejável) "Estado global", os processos e forças diversos da globalização denotam um mundo interconectado, porém, profundamente contraditório e dinâmico. Um mundo que está constituído e transformado por estruturas e relações assimétricas de poder e resistência, que se baseiam, em última análise, no sistema interestatal e no sistema multicêntrico global, em constante interação e interpenetração mútua.

(3) Ver MITTELMAN, James. *What is critical globalization studies?* International Studies Perspectives 5 (3): 219-230, ago. 2004.

(4) Ver SCHOLTE, Jan. *Globalization: a critical introduction.* 2ª ed. New York, St. Martin´s Press, 2005.

Aliás, no limite, poder-se-ia dizer que entre esses dois sistemas – estado-cêntrico e multicêntrico – não há uma clivagem completa e que ambos conformam a ordem mundial na qual jogam, desigualmente, os poderes dos Estados, as frações dominantes do capital transnacional e as forças sociais de solidariedade, através e para além das fronteiras.

Do "Consenso de Washington" à "Segurança de Washington": é possível uma globalização unilateral?

É um grave equívoco confundir as complicações e incertezas do cenário atual – que, sem dúvida, não são menores nem de fácil resolução – com a afirmação de que a globalização em geral (e a globalização capitalista neoliberal em particular), com suas forças, instituições e ideais dominantes, cede terreno ou esteja ameaçada em sua hegemonia. É claro que o 11 de setembro e a abrupta mudança estratégica dos Estados Unidos parecem tornar verossímil essa percepção. Mas ela não resiste à análise. Até porque nem o cataclismo de violência provocado por um ator não-estatal que opera como uma rede transnacional, nem a ascensão vertiginosa da dimensão estratégico-militar impulsionada pela política externa e de segurança norte-americana para disciplinar sobre bases coercitivas a ordem mundial, anuncia o fim da globalização. Ao contrário, o que se percebe no pós-11 de setembro é a reestruturação profunda dos processos que a constituem, com destaque maior para o que James Mittelman denomina de *globalização militar.* Isto é, o lado geoestratégico, até então subestimado, e o geoeconômico, de onipresente visibilidade, configuram a estrutura material de poder da forma dominante da globalização e, conseqüentemente, da ordem mundial.

No entanto, é evidente que na ordem mundial em gestação existem fissuras ou linhas de falha na estrutura dominante de poder, como a que se coloca entre a globalização capitalista neoliberal e o unilateralismo imperial norte-americano. Por um lado, não há dúvida de que os Estados Unidos são os principais beneficiários da globalização. Mas, por outro, esta última se vê afetada na sua proclamada auto-regulação (e que, de fato, consiste em processos constantes de "regulação da desregulação" dos mercados), pelo unilateralismo hegemônico e belicoso do governo George W. Bush.

Com efeito, pautado na agenda neoconservadora que se formou ao longo da década de 1990 (o projeto "para um novo século americano"), ele se propõe a reordenar o mundo a fim de garantir um melhor reposicionamento hegemônico dos Estados Unidos, por meio do recurso primordial da força (o poder militar global estadunidense, que não tem rival) e sem qualquer sujeição às instituições, direito e práticas multilaterais que regem a ordem internacional pós-1945. Nesse sentido, a guerra contra o Iraque, de natureza abertamente ilegal, imperialista e imoral, é a expressão mais emblemática. Suas implicações e conseqüências negativas são ainda incomensuráveis não só para o presente e o futuro do Iraque e da região, mas também para a política internacional e mundial. Afinal, a pretensão de soberania universal que orienta os Estados Unidos leva este país a decretar um virtual estado de exceção em escala planetária, no qual se suspendem os direitos juridicamente reconhecidos dos Estados, povos e indivíduos. Daí as violações graves ao direito internacional, em geral, e aos direitos humanos e ao direito humanitário, em particular, como o simboliza e condensa o campo de detenção ilegal de Guantánamo.

Contudo, sabe-se que após a derrubada do regime de Saddam Hussein e o fracasso estrondoso de uma guerra destinada, entre motivos geopolíticos e econômicos maiores, a promover no Oriente Médio a democracia liberal "na ponta do fuzil", os Estados Unidos se viram obrigados a voltar ao Conselho de Segurança da ONU em busca de legitimação e apoio internacional. O que demonstra que o unilateralismo norte-americano necessita, em última instância, de elementos multilaterais. E isso não apenas em razão dos limites de seu poder militar global, mas também do interesse no longo prazo das distintas frações do capital global, inclusive a de origem americana. Ocorre que a economia mundial capitalista não pode abrir mão, como condição *sine qua non* de existência e reprodução, da cooperação política multilateral entre os principais atores do bloco de poder imperial global que a sustenta (basicamente, Estados centrais – sob a liderança hegemônica estadunidense –, frações dominantes do capital produtivo e financeiro global, agências econômicas internacionais, *think tanks* neoliberais). Afinal, embora complicações de distinta índole gerem impasses e bloqueios, o "(pós)Consenso de Washington" – que não por acaso tem essa denominação – só pode

operar, com um mínimo de eficácia, por meio de instituições, regras e procedimentos de governança em escala planetária e regional. Até onde e quando a lógica coercitiva da nova "Segurança de Washington" (que a "Doutrina Bush" oficialmente consagra na reivindicação da guerra preventiva e da reafirmação inconteste da supremacia militar norte-americana) revelar-se-á articulada e compatível com a lógica pactuada do "Consenso de Washington" é algo que permanece em aberto. Até porque a virada estratégica norte-americana não será abandonada, no essencial, em razão da recente derrota eleitoral dos republicanos no Congresso, do enfraquecimento do governo Bush ou de um provável governo democrata para 2008. Tudo indica, portanto, a continuidade de tempos turbulentos e incertos. Por isso, há interpretações que consideram essa espécie estranha de "globalização unilateral" em gestação (contraditória, por definição, nos próprios termos) uma evolução inevitável do neoliberalismo militarizado, articulando o imperialismo belicoso da hiperpotência e os imperativos de "livre mercado" do capitalismo globalizado em sua fase de acumulação por espoliação.

A ordem mundial em transição e as globalizações multilateral, militar e democrática

Em todo caso, em conformidade com Mittelman, tudo parece indicar que a ordem mundial atual atravessa um período indefinido de transição, com elementos de continuidade e de ruptura, em que o novo não termina de nascer e de se consolidar e o velho não termina de morrer. Um interregno em que as formas dominantes estão representadas pela "velha ordem" da *globalização multilateral* e a "nova ordem" ascendente da *globalização militar*. Ao mesmo tempo, sinais ainda embrionários apontam a emergência de uma *globalização democrática* potencial, constituída por uma constelação de forças sociais que contestam as formas, o conteúdo e as conseqüências das duas anteriores, com um perfil e uma agenda assumidamente contra-hegemônicos. Em suma, a ordem mundial hoje é um conjunto altamente contraditório e instável de processos e elementos de globalização, com lógicas e tendências diferenciadas que competem e interagem entre si, combinando coerção e consenso, dominação e resistência.

O debate intergovernamental: consenso, coalizões ou compromissos compartilhados?

Depois da primeira cúpula mundial, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, e da assinatura de suas duas convenções – sobre mudanças climáticas e diversidade biológica –, nós vivemos um período de mais de dez anos particularmente rico, no qual a criação do direito internacional e a produção de consensos têm sido intensas[1].

Dos 32 tratados multilaterais considerados prioritários em 2005 pela Secretaria Geral das Nações Unidas para enfrentar os desafios mundiais, mais de dois terços foram negociados e abertos para a assinatura desde 1992[2].

Em 2000, em Nova York, a Cúpula do Milênio estabeleceu um compromisso internacional sem precedentes na luta contra a pobreza. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) tinha constituído a chave da negociação da Conferência do Rio, em que o compromisso de 0,7% do PIB tinha sido reafirmado pela maioria dos doadores. Em Monterrey, no México, em março de 2002, no momento da Conferência sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, apesar de a APD ter caído, em dez anos, de 0,32% para 0,22% do PIB, a União Européia, os Estados Unidos e alguns Estados têm assumido, sob pressão das ONGs, compromissos com cifras e calendários definidos.

A preparação da Cúpula de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável (agosto de 2002) abriu espaço para um debate difícil acerca do tipo de resultado esperado: um novo consenso, como queria a União Européia, ou "uma colcha de retalhos de ações nacionais", como reivindicavam os Estados Unidos? No final, a adoção de um plano de ação e, menos significativamente, de uma declaração política foi vista como um prova bem-sucedida para o multilateralismo.

(1) 1992: Rio de Janeiro, Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (adoção das convenções sobre mudanças climáticas e sobre diversidade biológica, seguidas, em 1994, pela convenção sobre desertificação); 1993: Viena, Conferência sobre os direitos humanos; 1994: Cúpula do Cairo sobre população; 1995: Cúpula de Beijing sobre as mulheres, Cúpula social de Copenhague; 1996: Habitat II; 1997: Rio + 5; 2000: Copenhague + 5.

(2) http://untreaty.un.org/French/TreatyEvent2005/List_fr.asp

Mas os consensos desgastaram-se e ficaram frágeis. Boa parte do tempo da negociação em Joanesburgo foi dedicada, de fato, à defesa das conquistas diante dos questionamentos colocados, e os resultados da Cúpula de Nova York, de setembro 2005, foram reduzidos pela guinada de posição norte-americana.

Vários textos adotados foram rebaixados pelos negociadores norte-americanos, apoiados pelos aliados circunstanciais, que eram especialmente do Sul, sem que isso implicasse assinatura dos Estados Unidos nos documentos. Vimos um exemplo disso na negociação do Protocolo de Cartagena, relativo à prevenção dos riscos biotecnológicos, adotado em 2000 no marco da Convenção sobre a Diversidade Biológica. Então, os Estados Unidos obtiveram, junto com outros, o enfraquecimento do princípio da precaução – "Reafirmação da visão da precaução consagrada pelo Princípio 15 da Declaração do Rio" –, terminando por não se unir aos signatários.

A tentação unilateralista da administração norte-americana, manifestada na ocasião da assinatura do Protocolo de Kyoto e, ainda mais, no momento da guerra no Iraque, expressa-se também pela afirmação de um hiperpoder sem obstáculos.

Podemos tentar avançar sem os Estados Unidos?

Se a primeira resposta da comunidade internacional é tentar mantê-los até o fim dentro do consenso das nações, as possibilidades de que se isolem, se assim o desejarem, foram multiplicadas nos últimos anos, assim como suas iniciativas de associação com países prontos a comprometerem-se e ir além do que foi fixado pelas Nações Unidas.

Assim, em Joanesburgo, perante a impossibilidade de conquistar o grupo dos 77, fingindo uma unidade de fachada em torno dos países árabes produtores de petróleo, havia um objetivo numérico em matéria de energias renováveis. A União Européia tomou a decisão de lançar a Coalizão de Joanesburgo para Energias Renováveis (JREC, na sigla em inglês). Fundada com 66 membros, ela conta hoje com 83 países comprometidos em atingir um índice de 10% de energias renováveis em seu leque energético para 2010.

Em Nova York, em setembro de 2005, quatro chefes de Estado e de governo – os presidentes Chirac (França), Lula (Brasil), Lagos (Chile) e o primeiro-ministro espanhol –, apoiados por uma forte mobilização das ONGs, lançaram uma declaração sobre as fontes inovadoras de financiamento ao desenvolvimento, assinada por 79 países, a fim de procurar recursos adicionais à APD, que fossem estáveis e perenes.

Sobre essa base, França, Brasil, Chile, Noruega e Reino Unido lançaram, em setembro de 2006, um esquema de facilitação internacional para a compra de medicamentos denominado Unitaid. Entre os 44 países que trabalham na implementação de financiamentos inovadores para o desenvolvimento, 19 já adotaram procedimentos que devem conduzir à instauração de uma contribuição solidária sobre as passagens de avião, ou de um mecanismo semelhante, cujo resultado financiará a Unitaid[3].

Não, não é preciso renunciar à afirmação da superioridade do multilateralismo sobre as outras normas de organização das relações internacionais, assim como não é preciso deixar de apoiar a ONU como o único fórum cuja legitimidade seja universalmente reconhecida. Os compromissos assumidos inscrevem-se todos numa definição das Nações Unidas daquilo que deve ser a ação internacional.

Se a necessidade de uma ação coletiva e de formas de solidariedade renovadas não foi ainda admitida por todos sobre alguns assuntos, então é preciso redobrar os esforços e prolongar o trabalho em grupos abertos, como aqueles que foram admitidos em Joanesburgo para os bens públicos mundiais[4].

Qual governança global?

A primeira questão que aparece com a globalização é aquela da coerência das normas, criadas pela força normativa da Organização Mundial do Comércio (OMC) para seu objetivo de liberalização do comércio mundial.

(3) Brasil, Chile, Camboja, Camarões, Chipre, Congo, Coréia do Sul, Costa do Marfim, França, Gabão, Guiné, Ilhas Maurício, Jordânia, Luxemburgo, Madagáscar, Mali, Nicarágua, Noruega e Reino Unido.

(4) "Examine issues of global public interest through open, transparent and inclusive workshops to promote a better public understanding of such questions" (Plano de ação de Joanesburgo, parágrafo 108).

Ante a multiplicidade de convenções da ONU, a fraqueza de alguns de seus mecanismos de implementação, a dispersão da Assembléia Geral e a forma leve de suas prescrições, a OMC opõe um sistema integrado de acordos comerciais ratificados por 149 países, um fórum de negociação e um órgão de resolução de conflitos.

Ela é capaz de abranger questões tão diferentes como direitos alfandegários, subsídios agrícolas, propriedade intelectual, políticas de investimento e de concorrência ou ainda barreiras técnicas ao comércio, tais como as políticas sanitárias. Ela se ocupa do meio ambiente quando as políticas ambientais têm efeitos sobre o comércio. O ciclo de negociações adotado em Doha coloca o desenvolvimento na mesma escala de prioridade do comércio e da declaração independente sobre Trips (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights); e a saúde pública está destinada, assim, a responder às preocupações concernentes às conseqüências possíveis do acordo Trips para o acesso aos medicamentos.

Em troca, a questão do comércio e das normas trabalhistas continua sendo contestada, e a conferência ministerial de Cingapura rejeitou, em 1996, que a OMC debata essa questão, para preservar a vantagem comparativa dos países de baixos salários (com direitos trabalhistas frágeis) e não dar chance ao protecionismo.

O que dizer sobre a questão das migrações e do fluxo de mão-de-obra sobre o qual a comunidade internacional tropeça hoje, geralmente, de forma dramática?

Deve ser a OMC o único lugar onde se confrontam e se arbitram os diferentes sistemas de normas comerciais, ambientais, sociais? Não se deveria, pelo contrário, reforçar sobretudo o papel político das Nações Unidas, com respeito a outros atores multilaterais, por uma globalização mais justa e mais solidária?

Em 2002, a Cúpula de Joanesburgo pretendeu responder a essa questão da coerência das normas ao introduzir, após uma dura batalha, a consideração da declaração sobre os princípios fundamentais e os direitos trabalhistas da OIT, mencionando o emprego decente nas linhas diretrizes para a erradicação da pobreza. Outra batalha pela não-hierarquização das normas foi vencida graças à secessão do grupo de pequenas ilhas, na maioria não-membros da OMC, diante do G77, ansioso, sobretudo, por evitar toda forma de protecionismo. Mas o Plano de Ação de Joanesburgo

continua sendo não-normativo; e seu acompanhamento, garantido anualmente por uma comissão sobre desenvolvimento sustentável que tem dificuldades para obter atenção política, não faz parte da pauta.

Outras formas de encontros, mais flexíveis, foram criadas para permitir o diálogo e a ação sobre a governança mundial. Depois do G7, reservado aos países mais ricos (mais a Rússia – G8), a criação do G20[5], em 25 de setembro de 1999, pelos ministros de finanças desses países, posteriormente à cúpula do G7 em Colônia (Alemanha), visava responder às crises financeiras, como aquelas que ocorreram em fins dos anos 1990, e integrar melhor os países emergentes "ao coração do processo de discussão e de governança da economia mundial". Concebido como fórum informal, mas tendo de fato poder de influência, o G20 marcou sua posição nos seus últimos encontros sobre o fortalecimento da governança das instituições de Bretton Woods, assim como sobre a segurança do acesso a longo prazo aos recursos não-renováveis. Ele deve ser acolhido pelo Brasil em 2008, depois da África do Sul, que o fará em 2007. Um projeto de encontro da cúpula dos países do G20 deveria permitir ampliar o campo de questões tratadas.

Mas a exigência de democracia e de eficácia requer que esses tipos de encontro sejam mais abertos aos representantes dos países mais pobres, que se organizem em relação estreita com a ONU e permitam à sociedade civil elevar sua voz em outro lugar que não nas ruas.

Atualmente, elaboram-se proposições para estabelecer uma instância em que sejam organizadas as regras econômicas mundiais que são necessárias hoje, como a proposta francesa de uma espécie de conselho de segurança econômico e social e aquela de uma organização mundial do ambiente, que daria mais força política e visibilidade à governança ambiental atual.

O caráter empírico e progressivo desses procedimentos mostra o clima atual, mas não impede algum tipo de progresso. Os avanços da Cúpula das Nações Unidas de 2005 em matéria de governança foram realizados essencialmente nas áreas de segurança, com a introdução por Kofi Annan do

(5) O G20 agrupa ministros de finanças e diretores de bancos centrais de 19 países (África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coréia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia). É preciso somar a essa lista a União Européia, representada pelo presidente do Conselho e pelo presidente do BCE, além do diretor geral do FMI e o presidente do Banco Mundial. Para consultar o site oficial do G20: www.g20.org/Public/index.jsp

conceito de "responsabilidade de proteger" [6] e a criação de uma Comissão de Consolidação da Paz, encarregada de gerir melhor as situações e administrar eventuais crises. Também houve avanços no campo dos direitos humanos, com a substituição de uma desacreditada Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho dos Direitos Humanos, que ainda deve ser posto à prova.

A voz dos países em desenvolvimento

Num sistema multilateral, em que fundamentalmente a soberania nacional prima pelo interesse geral, é admitido que a coerência deva começar em casa, com os Estados-membros, Estados que são partes interessadas nas decisões das organizações internacionais, tomadas sobretudo por consenso: um país, um voto.

Mas, além das diferenças de lógica e de objetivos entre organizações internacionais, há lugares onde isso é mais verdadeiro que em outros, onde a herança do pós-guerra ou o peso da economia tendem a privilegiar a voz dos países ricos em detrimento da dos países em desenvolvimento.

Na ONU, a reforma do Conselho de Segurança para torná-lo mais representativo das realidades geopolíticas modernas ainda não teve sucesso, vítima de uma conjuntura ruim, das rivalidades internas entre os grupos geográficos, em particular africanos, e, acima de tudo, da falta de consideração para com o interesse comum por parte dos grandes e daqueles que não tinham muito a ganhar com isso.

Nas instituições de Bretton Woods, em que o número de votos é atribuído com base na importância relativa de um país na economia mundial, a questão deve ser decidida em 2008 com a revisão das cotas, mas o entendimento se limita por enquanto à revisão de cotas de países emergentes, que são os mais claramente sub-representados[7], precisamente aqueles que têm menos necessidades de recursos do sistema.

Na OMC, em que a transparência nas negociações é objeto de esforços justificados, o fato mais destacado dos últimos anos foi a recomposição do grupo dos 77. Este se dividiu para defender melhor os

(6) A emergência do conceito de responsabilidade de proteger conduz a comunidade internacional, encarnada pelo Conselho de Segurança, a substituir, se fosse necessário, os Estados que rejeitam ou são incapazes de proteger suas populações ameaçadas ou vítimas de crimes de guerra, de genocídio, de crimes contra a humanidade, de limpeza étnica ou de outras violações dos direitos humanos.

(7) China, Coréia, México, Turquia, Argentina, Brasil e Índia.

interesses cada vez mais diferentes entre, de um lado, os países emergentes (reagrupados desde setembro de 2003 no G20 e liderado pelo Brasil[8]), interessados em aproveitar todas as oportunidades do mercado mundial e superar os obstáculos, em particular no âmbito da agricultura, e, de outro, os países mais pobres, para os quais a abertura dos mercados e a desaparição das preferências não são sistematicamente sinônimo de desenvolvimento. Certamente, a participação nesses grupos não é exclusiva, e o G20, o G90, o G33 – grupos diversos como aqueles das economias vulneráveis e aqueles formados em torno dos capítulos da negociação – têm posições comuns diante das grandes etapas de negociação de Doha, mas representam mais um somatório de exigências do que uma formulação hierarquizada de prioridades para o desenvolvimento.

A evolução do grupo dos 77 como grupo de negociação nos grandes debates da globalização deve ser considerada um dos desafios futuros no debate multilateral. Assim como, na mesma ordem, a tomada constante de responsabilidades coletivas pelos países asiáticos – em primeiro lugar, a China –, ou a forma pela qual a África, marginalizada na globalização, irá manter na agenda internacional uma atenção específica às suas preocupações.

A caminho de uma desaceleração na construção do direito?

Depois de anos de construção jurídica, parece que hoje observamos uma pausa na construção do direito internacional.

As negociações comerciais de Doha, que deveriam ter conduzido a uma nova etapa de liberalização do comércio a serviço do desenvolvimento, encontram-se hoje suspensas. Alguns temem um reforço do bilateralismo, o aumento da competição pelo acesso aos mercados e aos recursos não-renováveis, levando a uma maior complexidade de procedimentos e aprofundamento das desigualdades. Outros, incluindo ONGs, vêem nessa suspensão a oportunidade para redefinir os termos do tratamento especial e diferenciado para os países mais pobres, ou ainda para frear o movimento de uma liberalização não controlada suficientemente. Porém, as discussões para salvar as negociações continuam.

(8) África do Sul, Argentina, Bolívia, Chile, China, Cuba, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Filipinas, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela, Zimbábue.

O setor do meio ambiente, tão prolífico até agora com seus quase 500 acordos multilaterais, é hoje um daqueles cujas negociações de direito internacional avançam. A 13ª Conferência das Partes da Convenção sobre Mudanças Climáticas e a terceira reunião dos membros do Protocolo de Kyoto, de 3 a 14 de dezembro de 2007, terão por objetivo lançar negociações sobre o estabelecimento de um regime de regulação das emissões de gases de efeito estufa para o período pós-2012. Para obter o consentimento dos Estados Unidos e integrar os países emergentes hoje isentos de compromissos quantitativos, há um debate sobre a preeminência do direito perante os regimes multilaterais mais flexíveis.

Sobre a questão das florestas, assunto dos mais espinhosos no diálogo Norte–Sul, que suscitou a criação, em 2002, do grupo de países chamados "megadiversos"[9], começa, nas Nações Unidas, a negociação de um instrumento – juridicamente não-coercitivo – sobre todos os tipos de floresta.

Após a demanda expressada em Joanesburgo, de um regime sobre o acesso aos recursos genéticos e o rateio de benefícios para reforçar aquilo que atualmente não são mais do que linhas diretrizes, há trabalhos em curso no marco da Convenção sobre Diversidade Biológica.

No que diz respeito aos direitos trabalhistas, a abertura das negociações sobre um compromisso juridicamente coercitivo acerca da responsabilidade social e ambiental das empresas foi rejeitada em Joanesburgo, e a Assembléia Geral das Nações Unidas rejeitou, em 2003, a criação de uma norma para as empresas transnacionais.

Na Unesco, a conferência geral de outubro de 2005 esteve marcada pela adoção de três textos normativos: a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a Convenção Internacional contra o *Doping* no Esporte e a Declaração Universal sobre a Bioética e os Direitos do Homem. Hoje, espera-se uma pausa na atividade normativa.

O setor dos direitos humanos dá ainda provas de vitalidade na construção do direito: a Assembléia Geral das Nações Unidas acaba de adotar por consenso a primeira convenção relativa aos direitos das pessoas portadoras de deficiência, assim como a convenção internacional sobre a proteção de todas as pessoas contra as desaparições forçadas.

(9) Esses países detêm 70% da biodiversidade mundial e reivindicam a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais: Austrália, Brasil, China, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Índia, Indonésia, Madagáscar, México, Peru e República Democrática do Congo.

No mesmo decênio, a luta contra a impunidade foi dotada, em 1998, da primeira jurisdição penal internacional permanente de vocação universal, a Corte Penal Internacional (CPI), após dois tribunais de jurisdição limitada: o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, criado em 1993, e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda, em 1994. Desde então foram criados, em 2002, o Tribunal Especial para Serra Leoa e, em 2003, o Tribunal "Khmer Vermelho". Até agora, 139 Estados assinaram o Estatuto de Roma e 99 Estados ratificaram-no. Os Estados Unidos ainda não aderiram, enquanto a justiça internacional demanda atualmente um compromisso forte e contínuo, como testemunha o caso de Darfour.

O terreno da segurança não foge à desaceleração: após a adoção de uma 13ª Convenção sobre o Terrorismo[10], os trabalhos se estancaram na negociação de uma convenção global, apesar dos progressos na definição de terrorismo.

Da mesma forma, a conferência sobre o desarmamento não conseguiu chegar a um acordo acerca da necessidade de uma convenção para o fim da produção de materiais de fissão. Isso se insere num contexto em que a conferência de revisão do Tratado de não-Proliferação Nuclear (TNP), em 2005, não conseguiu chegar a um texto e a Cúpula de 2005 não logrou editar as orientações para o reforço do sistema de não-proliferação.

Pelo contrário, depois de uma campanha liderada por Oxfam, Anistia Internacional e Rede Internacional de Ação sobre as Armas de Pequeno Porte (Iansa, na sigla em inglês), apoiado por 15 prêmios Nobel, a Assembléia Geral das Nações Unidas acaba de adotar uma resolução apoiada por 116 países, para estabelecer um grupo de especialistas governamentais que devem definir as bases de um tratado internacional sobre comércio de armas. A Handicap Internacional lidera uma campanha pela proibição de *cluster bombs* (bombas de fragmentação).

As ONGs devem hoje redobrar sua força para colocar seus temas na agenda do direito internacional?

... para uma procura de eficácia na implementação...

De fato, os últimos grandes consensos da ONU – a Declaração do Milênio (Metas de Desenvolvimento do Milênio - MDM), o Consenso de Monterrey, o Plano de Ação de Joanesburgo, a Cúpula de 2005 – tiveram por

(10) Convenção Internacional para a Repressão de Atos de Terrorismo Nuclear, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em abril de 2005.

efeito a construção de um quadro lógico para a cooperação internacional, uma "parceria mundial a serviço do desenvolvimento".

Em torno dele, as instituições e os atores públicos, ou mesmo privados, podem reunir-se com objetivos quantitativos, um calendário, o anúncio das políticas para atingi-los e os meios a serem comprometidos. Inspirados por uma cultura do resultado procedente do mundo empresarial, prevêem mecanismos de acompanhamento dos compromissos, baseados em indicadores e avaliação de desempenho.

Da mesma forma, sobre um dos assuntos-chave do momento – o terrorismo –, os Estados-membros adotaram, em 2006, uma estratégia mundial contra esse mal, para unificar e organizar melhor os esforços das Nações Unidas nesse campo.

A cooperação internacional está também à procura de parcerias globais para mobilizar países beneficiários, doadores e organizações internacionais em torno das MDM e das estratégias nacionais elaboradas para implementá-las. A iniciativa "Educação para Todos/Procedimento Acelerado" *(fast track)* é o melhor exemplo. Ela inspira uma pesquisa desse tipo no setor de saúde, área em que o Fundo Mundial para a Aids, a Tuberculose e o Paludismo, em paralelo ao quadro estrito de organizações da ONU, estrutura a ação sobre essas três pandemias.

A ação no setor da água, dispersa entre muitas organizações internacionais, unificar-se-á no futuro, em fóruns mundiais. O quarto fórum foi realizado no México, em 2006, enquanto o próximo está previsto para Istambul, na Turquia, em 2009, mas ainda com dificuldade de encontrar uma coordenação: as boas práticas têm primazia sobre todo o exercício de codificação.

O trabalho sobre a coerência do sistema das Nações Unidas, liderado por um grupo de alto nível, tem conduzido à proposta de unificar as ações do conjunto do sistema em torno de uma estratégia nacional em cada país e de reforçar o papel de coordenação representado pela ONU.

Finalmente, a valorização dos atores não-estatais em Joanesburgo e o papel das parcerias público-privadas para o acesso aos serviços essenciais levaram à necessidade de explicitação da distribuição dos papéis e das propostas de códigos de conduta para o compromisso dos atores, paralelamente ao reconhecimento do papel do Estado e da necessidade de regulação.

... o que permite demandar a prestação de contas...

Os mecanismos de acompanhamento das políticas multiplicam-se no sistema multilateral. Inspirados pelos mecanismos de pares da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), somam-se aqueles já previstos pelos órgãos convencionais, que têm por objetivo discutir a conformidade das medidas estabelecidas pelos Estados em relação a seus compromissos e iniciar processos de aprimoramento do desempenho mais do que sancioná-los ou classificá-los. Assim, colocam-se em questão as políticas comerciais da OMC, as políticas de luta contra o terrorismo – efetuadas pelo Comitê de Contraterrorismo desde 2001 –, a revisão de estratégias de desenvolvimento sustentável feita pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) ou, ainda, o exame periódico e universal previsto pelo novo Conselho dos Direitos Humanos. A esse respeito, os mecanismos de acompanhamento conduzidos pelo Banco Mundial sobre as estratégias nacionais de luta contra a pobreza no âmbito da iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (PPAE) e sobre a iniciativa "Educação para Todos" vão mais longe, dado que justificam, se for o caso, a suspensão dos financiamentos previstos.

Sejam anuais, periódicos, produzindo grandes encontros, como aquele da última cúpula de Nova York, cinco anos depois do estabelecimento das MDM, interpelando beneficiários ou doadores sobre seus compromissos em questão de APD, com suas ferramentas completas para criação de observatórios, com o trabalho sobre os indicadores, como aqueles do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) sobre desenvolvimento humano, ou aquele sobre desenvolvimento sustentável, iniciado no coração da CDS, esses mecanismos de acompanhamento representam a oportunidade para que se possa conhecer melhor as situações e para cobrar a prestação de contas.

O combate pela *accountability* deve obter todo o seu espaço entre as ações das ONGs no cenário internacional.

Que sociedade civil mundial?

Existem já atores fortes que são fatores da integração mundial: as grandes empresas, as finanças globais, os países emergentes, os consumidores e "poupadores" dos países desenvolvidos. A agenda

internacional da globalização está hoje repleta de encontros de atores. No Rio de Janeiro, estiveram os nove maiores grupos pelo desenvolvimento sustentável: mulheres, jovens, povos indígenas, ONGs, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas, cientistas, camponeses. Desde então, as mídias também reclamam sua participação nessa lista.

Se em 1992 se realizaram os fóruns paralelos à Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (ONGs, cientistas, empresas), a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo (2002), foi proclamada a "Cúpula da Parceria". Durante a primeira reunião mundial de preparação da cúpula, ouvimos os representantes dos grupos maiores, pois foram lançadas "iniciativas de tipo II", do tipo multiatores. No momento da Cúpula, paralelamente ao espaço oficial e àquele das ONGs, houve um espaço destinado aos encontros comuns entre atores.

Em 2005, após ter recebido o Relatório Cardoso, Kofi Annan, secretário-geral da ONU, colocou a questão da sociedade civil na pauta da Cúpula das Nações Unidas: "Para cumprir a sua tarefa, a ONU deve estar plenamente em sintonia com as realidades atuais. Ela pode e deve ser uma organização mundial representativa e eficaz, aberta a todos, que preste contas de suas ações para a opinião pública, assim como para os governos".

Certamente a ONU estabeleceu, depois de muito tempo, sistemas de credenciamento como aqueles garantidos pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc) ou o credenciamento específico para grandes conferências, mas eles dependem da aceitação dos governos. Esses processos podem ser melhorados e simplificados. E, ainda que tenha havido progressos específicos, a Cúpula de 2005 não tomou nenhuma decisão sobre essa questão.

Em outros lugares do sistema multilateral, a questão está colocada, como na OMC, como conseqüência dos grandes protestos e dos debates alternativos do Fórum Social Mundial. Indo mais longe no reconhecimento do papel da sociedade civil na governança mundial, alguns propõem a criação de uma espécie de assembléia consultiva mundial que agrupe os representantes qualificados da sociedade civil mundial. Essa proposição suscita outros tipos de questão, como aquele da voz da sociedade civil do Sul.

O fato mais relevante dos últimos anos reside na afirmação de atores capazes de atuar no sistema multilateral em todo o mundo.

As empresas estavam entre as primeiras a se organizar, no interior da Câmara de Comércio Internacional, fundada em 1919, e, mais especificamente, desde o Rio, do Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD – em inglês, World Business Council for Sustainable Development), criado em 1995. Elas se organizam sobre o tema da responsabilidade social e ambiental e elaboram acordos voluntários transnacionais. As maiores (exceto as norte-americanas) participam do Pacto Mundial lançado por Kofi Annan, em 1999, em Davos. O Pacto Mundial (Global Compact) fundamenta-se em dez princípios formulados com base em direitos humanos, normas do trabalho, meio ambiente e luta contra a corrupção. Sua prestação de contas, ainda muito relativa, deveria ser ampliada com a nomeação, em abril passado, por um grupo de 20 lideranças da área dos negócios, do mundo sindical e da sociedade civil para uma cadeira no Conselho de Administração do Pacto Mundial das Nações Unidas. No mesmo dia foi criada a Fundação pelo Pacto Mundial, entidade sem fins lucrativos encarregada de arrecadar fundos do setor privado para apoiar os projetos do Pacto. A segunda cúpula de lideranças do Pacto Mundial deverá ser realizada em Genebra, em 27 de junho de 2007.

Em um contexto em que o papel das coletividades locais e dos processos de descentralização é objeto de reconhecimento cada vez maior, as autoridades locais também têm-se organizado.

Elas criaram em 1994, em Paris, a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), resultado da unificação de três organizações: a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), a União Internacional de Autoridades Locais (Iula) e a Metrópoles, associação internacional de grandes metrópoles. Definiram um conjunto de objetivos ambiciosos: ampliar o lugar e a influência da CGLU na governança mundial; ser a principal fonte de apoio para os governos locais democráticos, eficazes e inovadores, próximos aos cidadãos; garantir o funcionamento de uma organização mundial eficaz e democrática.

Últimos a se converterem em atores mundiais na cena internacional, os sindicatos criaram em 1º de novembro de 2006, em Viena, a Confederação Sindical Internacional (CSI), que agrupa os velhos membros da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOSL) e da Confederação Mundial do Trabalho (CMT), reforçados por uma dezena

de sindicatos nacionais sem filiação mundial. A CSI reivindica 190 milhões de sindicalizados. A Federação Sindical Mundial (FSM), saída da corrente comunista, não integra a nova organização para defender uma "linha de classe" (145 sindicatos e 42 milhões de trabalhadores reivindicados). Os objetivos da CSI estão também claramente estabelecidos: ter peso na globalização, construir estratégias sindicais mundiais para se opor àquelas do capitalismo, enfrentar as empresas multinacionais e apoiar o sindicalismo onde ele seja fraco e oprimido.

As ONGs, que há muito tempo defendem nos espaços internacionais as causas em que acreditam, enfrentam hoje um cenário internacional em plena mudança, com seus obstáculos, brechas, novos poderes, jogos de atores renovados, desafios cada vez mais interdependentes. Elas podem organizar-se mais e adaptar seus meios de ação para servir à causa de um outro mundo possível.

O cenário político latino-americano na atual conjuntura internacional

Gustavo Codas*

Parece que há uma espécie de polaridade entre as duas exposições (José María Gómez e Bérengère Quincy). E essa polaridade está, inclusive, em nossa atuação, entre as expectativas que são geradas em relação a algumas esferas das instituições multilaterais e a realidade de nossos países, dos acordos que são assinados e do rumo que a globalização toma. Creio que a forma de resolver essa polaridade é identificar por que o multilateralismo não avança; ou avança apenas na fase declaratória e pouco ou nada na aplicação de suas intenções.

O principal obstáculo a esse avanço é, sobretudo, o imperialismo norte-americano, especialmente no contexto que foi mencionado aqui – uma superpotência aplicando políticas unilateralmente, sem que outra instituição, instância ou superpotência tenha condições de enfrentá-la. Não é possível que o multilateralismo cumpra suas potencialidades sem que haja um enfraquecimento do imperialismo norte-americano.

Nós também tivemos experiências recentes com outro imperialismo – o europeu –, que nos é apresentado como um imperialismo sem dentes, mais manso, apesar dos 300, 400 anos de colonização. Contudo, vimos esse imperialismo em ação, por exemplo, durante a crise da Argentina, em 2001 e 2002. À época, três governos europeus (francês, espanhol e italiano) pressionaram o governo argentino a, primeiro, atender aos interesses dos capitais desses países – *capitais com nação*, contrariamente à idéia de que o capitalismo está tão globalizado que já não há interesses nacionais – para só depois cuidar dos interesses de seu povo.

Creio ser muito difícil avançar no multilateralismo nessas circunstâncias, em que Estados – ou um conjunto de Estados – têm capacidade para impor militar e economicamente os próprios interesses. Por isso, faz-se necessário pôr em evidência essa contradição entre o discurso multilateral e a prática de autodefesa desses Estados ou conglomerados,

* Economista e jornalista; assessor da secretaria de relações internacionais da Central Única dos Trabalhadores (CUT/Brasil).

como a União Européia. E não podemos esperar que o imperialismo (ou imperialismos) vá enfraquecer em circunstâncias totalmente pacíficas. A impressão histórica evidencia que o imperialismo é um regime violento, tendo demonstrado isso no século XX, matando em guerras e conflitos mais do que se matou em toda a fase anterior da história da humanidade.

Por outro lado, temos de analisar o que está acontecendo nesse cenário que José María Gómez nos apresentou. Trata-se da consolidação de um novo regime internacional sob o unilateralismo norte-americano? O que vemos são movimentos espasmódicos de um regime que está em crise? Ou haveria ainda uma terceira hipótese?

Há duas regiões em que a contestação e a resistência a esse regime internacional assumem mais força: o mundo árabe-muçulmano e a América Latina.

Contudo, não mantemos diálogo com os movimentos de resistência do mundo árabe-muçulmano, pois não falamos árabe, nem temos acesso ao que verdadeiramente ocorre nessa região e, além disso, boa parte desses movimentos é de inspiração religiosa.

Na América Latina, por sua vez, os movimentos de questionamento e resistência apresentam uma série de identidades e estranhamentos. Porém, atualmente nossa situação é otimista, principalmente na questão política. Basta analisar o que ocorria 15 anos atrás. No início dos anos 1990, a esquerda latino-americana estava se desmantelando. Uma parte de seus integrantes abraçou o neoliberalismo, outra "foi para casa", uma parte ficou confusa, outra se tornou apática.

No entanto, naquela fase dolorosa, aconteceram fatos positivos. Com o esfacelamento da União Soviética e o fim da Guerra Fria, em 1991, as fronteiras dentro da esquerda se romperam, com exceção de algumas seitas. Hoje, qual o sentido de se reivindicar maoísta, trotskista, stalinista ou coisa que o valha? A década de 1990 foi uma época de reagrupamentos, reencontros e novas divisões. Mas isso expôs um cenário político completamente novo não só para a esfera partidária, mas também para os movimentos sociais.

Creio que o Fórum Social Mundial não poderia existir 15 anos atrás, ou 20 anos atrás, porque a demarcação política, ideológica e programática dentro da esquerda e dos movimentos era muito forte. Somente um acordo de cúpulas poderia permitir um encontro entre correntes políticas tão diferentes.

No entanto, da *debacle* de 15, 16 anos atrás, temos um processo de recomposição das esquerdas sociais e partidárias que permite que, na fase de questionamento ao neoliberalismo iniciada no final dos anos 1990, surjam novos atores ou se fortaleçam atores político-partidários e sociais. Se analisarmos a crise da esquerda – ou das esquerdas – 15 anos atrás, veremos que aquele foi um momento de pessimismo. No entanto, hoje, verificamos uma efervescência política que não víamos há muito tempo.

Quero trazer ao debate um aspecto importante, relacionado à segunda região de resistência ao imperialismo norte-americano e ao sistema internacional – a América Latina –, tal como hoje estão instalados. Até 1998, Cuba estava completamente isolada no continente. No final dos anos 1990, Hugo Chávez venceu a eleição presidencial na Venezuela, sendo reeleito recentemente para o terceiro mandato consecutivo. De 2000 em diante, ocorreram vários outros processos eleitorais, com vitórias da esquerda. Porém, esse avanço político pela via eleitoral não vem acontecendo nos moldes que as doutrinas políticas da esquerda previam. Com exceção dos casos de Brasil e Uruguai, quem está ganhando essas eleições não são partidos – pelo menos não no sentido "clássico". Além disso, tem havido participação importante de outros atores políticos (movimentos indígenas, militares, etc.). As vitórias eleitorais – com as mesmas exceções – vieram precedidas de graves crises institucionais nesses países. Porém, verificamos que, em maior ou menor grau, há em todos esses processos ensaios de oposição à ordem imposta pelos EUA em nossa região.

Contudo, esses atores não têm clareza programática e os processos envolvem uma grande indefinição de rumos – o que se explica, em parte, pela crise vivenciada na esquerda nos anos 1990. Assim, provocam estranhamento, especialmente em quem se formou em doutrinas políticas – vamos dizer – européias, pouco sedimentadas aqui nos trópicos.

Trata-se de processos em aberto, que vão mudando para o bem e para o mal. Mas não há homogeneidade entre eles, pois os processos nacionais, as histórias nacionais são muito diferentes. No entanto, por se oporem à hegemonia norte-americana, estão deflagrando um cenário inédito, nunca visto nessa região. Por muito menos, tempos atrás, os EUA intervinham em nossos países diretamente. Recentemente, tentaram intervir na Venezuela, provocando um golpe de Estado em 2002, mas o fracasso nessa tentativa de golpe – com a direita e parte da esquerda venezuelana –, assim como a incapacidade dos EUA de continuar pressionando na mesma escala que seu instinto imperialista manda, são inéditos.

Vivemos numa conjuntura regional completamente nova. Quem teve a oportunidade de estar em Cuba recentemente deve ter percebido: uma revolução que estava completamente isolada desde o início dos anos 1960, agora está repleta de aliados na região. No discurso de encerramento da Cúpula do Mercosul, em Córdoba (julho de 2006), o presidente Lula disse, entre outras coisas: "quem sabe, não podemos ter um Mercosul que inclua do México à Patagônia, passando por Cuba?" Esse é um discurso que não se faria em outras circunstâncias políticas.

Nosso primeiro desafio é contribuir decisivamente para o enfraquecimento do imperialismo norte-americano em nossa região. E, para isso, temos o apoio de forças sociais dentro dos Estados Unidos.

Nosso segundo grande desafio é fazer desses interesses heterogêneos e projetos diferenciados entre si um projeto político regional que defenda os interesses dos povos e que seja capaz de criar, na América do Sul ou na América Latina, condições para enfrentar outros atores e potências no cenário internacional e apontar para a superação do neoliberalismo implantado em nossa região nos últimos 20 anos.

Por último, há dois temas que devemos discutir: o do "nacionalismo" e o da soberania nacional. Primeiramente, deve-se esclarecer que não se pode falar de *nacionalismos em geral*. Não podemos aplicar este conceito de forma linear. Uma coisa é o nacionalismo de uma nação periférica, dependente, oprimida em relação ao poder imperialista; e outra é o nacionalismo de um poder imperialista. Não podemos considerar o nacionalismo de Porto Rico – que reivindica sua independência dos EUA – igual ao nacionalismo norte-americano, que justifica a condição de colônia de Porto Rico. Ou, para vir mais próximo de nossa sub-região, não podemos igualar o nacionalismo da população da Guiana Francesa, uma colônia da França na América do Sul, ao nacionalismo de Jacques Chirac (presidente francês), que vai defender a condição colonial desse pequeno território sul-americano.

Feita essa distinção, há ainda um segundo aspecto a considerar. Nos países dependentes, o nacionalismo é progressista quando movimento político de resistência ao imperialismo. Porém, quando aplicado entre países dependentes, já não podemos considerar que apresente um viés progressista. É o que ocorre hoje no conflito entre Uruguai e Argentina relativo à instalação de fábricas de celulose às

margens do rio Uruguai (no lado uruguaio da fronteira), em que as duas nações utilizam os recursos discursivos, ideológicos e emocionais do nacionalismo para se atacarem mutuamente. Evidentemente, isso possui um caráter dissolvente de qualquer projeto de integração regional. Em relação ao tema da soberania nacional – da necessidade de "renunciar" a parcelas de soberania para avançar na integração regional –, devemos ter o cuidado de ver que o problema da soberania nacional é um problema de democracia. "Onde eu voto, onde eu posso decidir, onde minha voz terá algum impacto" é, ainda, no espaço nacional. Enquanto os problemas da democracia não se resolverem, não há como sair do campo da soberania nacional e da autodeterminação dos povos. Qualquer processo que queira superar a soberania nacional terá de estender a democracia para além dos limites dos Estados. Esse é o problema que se verifica nos processos de integração no âmbito internacional. Mesmo o da União Européia, que muitos apontam como referência, tem imenso déficit democrático.

Dilemas para os atores da sociedade civil ante a crise do multilateralismo

Jorge Eduardo Saavedra Durão*

Pretendo me concentrar num ponto: quais as conseqüências do cenário apresentado pelos expositores do ponto de vista da opção estratégica dos sujeitos populares e organizações da sociedade civil do campo popular no Brasil e em outros países da América Latina?

Dadas as características desse cenário, é muito difícil responder a essa questão. Para tentar deixar claro em que consiste, a meu ver, essa dificuldade, gostaria de destacar dois pontos da exposição de José María Gómez:

- um cenário de grande complexidade e ambivalência – para mim, a palavra "ambivalência" é muito importante nessa discussão;
- a referência ao fato de que os EUA procuram contrapor sua soberania absoluta à soberania "relativa" dos outros Estados.

Neste debate, temos de considerar também a aposta de Bérengère Quincy no multilateralismo.

A meu ver, facilita o entendimento fazermos uma distinção entre unipolaridade e unilateralismo, multipolaridade e multilatelarismo. Por quê? Porque há uma multipolaridade de fato, ou seja, os EUA são uma potência militar invencível, mas não são a única potência do mundo. Não existe um único pólo de poder do ponto de vista econômico ou do ponto de vista político. O objetivo dos EUA é assegurar tanto quanto possível a unipolaridade, mas, para isso, ora recorrem ao unilateralismo, ora adotam o discurso do multilateralismo (o qual pressupõe o respeito à soberania de todos os Estados)[1]. O problema está justamente nessa ambivalência e, vamos dizer, nas estratégias contraditórias dos diferentes atores nesse cenário internacional.

---

* Diretor geral da Abong de 2003 a 2006; diretor executivo da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase/RJ).

(1) O caso das guerras dos Bálcãs é um exemplo dessa aplicação seletiva dos princípios. Quando interessava aos EUA e à Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte), havia intervenção; quando não interessava, não havia. Mas isso não altera o fundo da questão, pois o essencial, a meu ver, é o primado dos direitos humanos, inclusive em relação à soberania nacional.

Um exemplo que demonstra a dificuldade de interpretação do atual cenário: em 2003, imediatamente antes da segunda Guerra do Iraque, criou-se certa expectativa de que França, Alemanha e Rússia constituíssem um pólo de oposição ao unilateralismo belicista dos EUA. No entanto, se observarmos hoje o comportamento desses Estados no que diz respeito à suposta ameaça nuclear representada pelo Irã, fica difícil entender seu posicionamento. Isto é, não há coerência com aquela tentativa de contrapor um bloco de poder à posição dos EUA.

Tudo isso se traduz em dilemas para a diplomacia de países da periferia do sistema capitalista, como Brasil, Argentina, África do Sul, China e Índia, os quais têm peso no sistema internacional. Para exemplificar essa complexidade, cito uma frase do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: "A política exterior de um país deve ter como objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de outros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional"[2].

Isso quer dizer que a inserção internacional e a política externa brasileiras não podem ter como focos principais objetivos idealistas, desinteressados e transnacionais, como a promoção da paz mundial, o desarmamento, os direitos humanos, etc.

A diplomacia brasileira, mesmo aderindo a diversos pactos internacionais e respeitando compromissos com os direitos humanos, com a proteção do meio ambiente, etc., é muito reticente e desconfiada em relação a qualquer tipo de norma que possa estabelecer alguma restrição à soberania nacional. Pessoalmente, reconheço o limite dessa idéia de soberania nacional, pois creio que seja incompatível com a universalidade dos direitos humanos, uma vez que acaba subordinando a universalidade dos direitos humanos à condição de cidadão desse ou daquele Estado.

Expressões como "os bens comuns da humanidade", usada por Bérengère Quincy, deixam todo mundo no Itamaraty de cabelos em pé, porque "bens comuns da humanidade" são vistos como uma ponta-de-lança para tentar estabelecer algum tipo de governança internacional ou de restrição à soberania nacional sobre a Amazônia brasileira.

São questões bastante delicadas. E isso impõe para nós da sociedade civil uma pergunta: como podemos apostar numa estratégia que leve à afirmação de um verdadeiro multilateralismo e à defesa de valores

(2) GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Inserção internacional do Brasil.* Economia e Sociedade (Instituto de Economia/Unicamp), Campinas, (17): 1-31, dez. 2001.

universais – como os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental –, sem sermos ao mesmo tempo tolos, ou seja, sem fazermos o jogo de interesses de outros Estados, considerando que o Brasil tem vulnerabilidades externas e que precisamos avançar na afirmação dessa multipolaridade, o que, a meu ver, não pode ser dissociado de uma política de Estado?

Recentemente vimos no Brasil, ainda no governo FHC, o retrocesso resultante da adoção de uma política externa ingênua – para usar o adjetivo mais generoso –, que abria mão da defesa dos interesses nacionais e que era totalmente subordinada a uma série de ilusões ideológicas sobre o significado político da globalização política, econômica, etc.

Seria muito importante se pudéssemos aprofundar no seguimento deste debate os seguintes pontos:

- a relação entre a crescente normatização, no plano internacional, e as restrições que daí decorrem ao exercício da soberania nacional;
- o papel dos Estados na América Latina. Quando falamos em imperialismo norte-americano, como foi enfatizado por Gustavo Codas, estamos diante de uma situação complexa[3]. Uma das maiores forças do imperialismo norte-americano é o comportamento das elites latino-americanas. Esse é um dado – o inimigo está dentro de casa.

O embaixador Pinheiro Guimarães afirma que a política externa tem de ser baseada numa estratégia executada a partir dos três desafios da sociedade brasileira, que, para ele, são: (1) a redução das extremas disparidades sociais, (2) a redução das crônicas vulnerabilidades externas e (3) a realização acelerada do potencial econômico e político que o Brasil tem – com seu enorme território e grande população[4]. Pelo simples enunciado desses objetivos estratégicos, fica evidente que é a própria elite brasileira que se constitui em obstáculo maior para a concretização desses objetivos nacionais.

(3) A questão se complica ainda mais se considerarmos a hipótese do (sub)imperialismo brasileiro. Porém, na disputa de projetos relativos à integração regional não está em jogo apenas a questão de hegemonismo ou não-hegemonismo. Está em jogo também o modelo de desenvolvimento que os setores dirigentes do Brasil têm. A prova disso é que a mesma contradição ocorre internamente no Brasil, pois não consta que a Amazônia brasileira seja outro país; contudo, essa região é tratada internamente como uma área de expansão, quase como uma colônia do Centro-Sul. Quando vemos, por exemplo, as referências que o presidente Lula fez recentemente (novembro de 2006) às travas do desenvolvimento – os ambientalistas, indígenas e quilombolas ou o povo que "atrapalha" –, estamos diante de um fato assustador, pois não se trata de ser imperialista, mas de ter uma visão de desenvolvimento que não passa pela questão ambiental e dos direitos humanos.

(4) Op. cit.

O embaixador reconhece, na análise que faz das últimas idas e vindas da política externa brasileira, a existência e o peso político de novos atores no sistema internacional, como as agências internacionais, as megaempresas e, eventualmente, as ONGs. É evidente que a política externa brasileira foi se tornando um objeto de disputa também desses novos atores.

No Brasil, é muito forte o questionamento das ONGs, como se fossem organizações contrárias à soberania nacional. Além disso, muitas vezes se atribui às ONGs um perfil anticapitalista (o que nem sempre é verdade). Recentemente, uma reportagem da revista *Exame* [5], publicação voltada para empresários, apontou as ONGs como os novos inimigos do capitalismo na sociedade brasileira.

No texto da *Exame*, essas ONGs inimigas do capitalismo são caracterizadas paradoxalmente como representantes de poderes econômicos internacionais, ou seja, para os editores da revista, qualquer tipo de resistência aos rumos do capitalismo brasileiro e qualquer oposição à depredação do meio ambiente ou à violação dos direitos indígenas, por exemplo, são identificados como posição antidesenvolvimentista. Na reportagem, muitas vezes as ONGs são apresentadas como organizações que resistem ao progresso. E essa resistência ao progresso é considerada uma espécie de traição ao fortalecimento da nação.

Toda essa polêmica sobre a legitimidade ou ilegitimidade dos diferentes atores no sistema internacional reforça a idéia de que, na questão da soberania, o que está em jogo é a questão da democracia. Até hoje, a única esfera em que há democracia são os Estados nacionais. Para se pensar em alguma coisa que extrapole os limites dos Estados nacionais, seria preciso pensar em algum tipo de democracia global. Daí a pertinência de se pensar num parlamento mundial, embora seja uma questão complicadíssima. Enfim, nos limites atuais de nossa percepção das formas possíveis de democracia, esse debate não pode ser descartado.

Todo esse cenário evidencia uma série de ambigüidades, mas é importante que tenhamos essas ambigüidades presentes em nosso debate. Contudo, isso requer um esforço enorme para garantirmos que cada iniciativa que as ONGs brasileiras tomem, na atuação conjunta com ONGs de outros países em negociações internacionais, tenha como referência os legítimos interesses da sociedade brasileira.

(5) Edição nº 879, outubro de 2006.

Até que ponto estamos conscientes daquilo que é interesse legítimo dos setores populares em nossos países? O que é interesse nacional e o que é manipulação por parte dos respectivos governos? Também é importante que procuremos perceber aquelas situações em que a aliança com esses governos é importante. Na conjuntura de resistência à guerra do Iraque, por exemplo, era importante uma aproximação não só entre as sociedades civis do Brasil e da França, mas também entre os governos desses dois países – isso foi um elemento positivo naquele cenário internacional.

Desafios políticos para as organizações da sociedade civil ante as negociações internacionais

Desafios políticos de nossa atuação ante as negociações internacionais

Fátima Mello*

Existem inúmeros desafios, mas escolhi cinco deles para começar, mais voltados para nossa dinâmica organizativa enquanto redes e um projeto que visa dialogar com parceiros na França. É claro que muitos desafios ficarão de fora, mas minha escolha pautou-se no que acredito ser mais útil para a dinâmica do convênio entre a Abong e a Coordination SUD.

Percepção de uma conjuntura de longo prazo

O primeiro desafio é tentarmos identificar o que está em jogo num ciclo mais longo do que a conjuntura miúda. Acredito que isso é especialmente importante para quem lida com negociações internacionais, porque elas são múltiplas, ininterruptas, acontecem em arenas diversas. Só no caso do comércio, temos a OMC (Organização Mundial do Comércio); os tratados de livre-comércio (TLCs), que proliferam cada vez mais; os acordos bilaterais de investimento. Ou seja, uma infinidade de arenas onde as negociações ocorrem.

A tendência à fragmentação é enorme e acabamos por nos perder ou nos prender aos movimentos miúdos da conjuntura. E se não conseguirmos olhar o ciclo mais longo que está em jogo, saber quais são os movimentos mais estruturais, podemos nos perder muito facilmente.

Esse é um tema importante sobretudo em relação aos nossos parceiros do Norte. Dentro da rede "Nosso Mundo não Está à Venda", sempre dialogamos sobre isso. Precisamos, sim, monitorar todas as negociações, cada movimento relativo à agricultura, aos serviços, à propriedade intelectual, sem, contudo, deixarmos de preservar nossa capacidade de análise acerca do que está em jogo no ciclo mais longo.

Tomemos o exemplo do Brasil. O primeiro governo Lula abriu, como nenhum outro, espaços de diálogo conosco, espaços para que

* Diretora de relações internacionais da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase); secretária executiva da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip).

passássemos a disputar com outros setores os rumos de algumas posições que o país levaria para negociações internacionais. No entanto, se não tomarmos cuidado, acabaremos nos prendendo a alguns diálogos, a algumas iniciativas, e nos perdendo nos procedimentos, sem conseguirmos chegar ao que é substantivo, aos conteúdos que de fato podem alterar a correlação de forças e as posições mais estruturais do governo brasileiro.

A importância de manter a unidade

Outro desafio é tentar manter a unidade nesse nosso campo cada vez mais heterogêneo, que reúne ONGs, movimentos sindicais e movimentos sociais – de mulheres, camponeses, indígenas, uma pluralidade imensa de movimentos.

Então, como assegurar a unidade em torno de objetivos comuns que mantenham nosso objetivo de longo prazo, que é constituir forças contra-hegemônicas que possam alterar de fato o jogo?

Creio que esse tema é muito importante, porque, se voltarmos o olhar para pouco mais de uma década atrás, veremos que foi com essa unidade ante a imensa diversidade que sempre existiu entre nós que conseguimos alterar substancialmente o contexto de nossas lutas.

Qual era o cenário em 1994-95? A OMC foi criada em 1995; o Nafta iniciou em 1994. Naquele ano, o então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, convocou a Cúpula das Américas, dando início ao processo de constituição da Alca (Área de Livre Comércio das Américas). E praticamente não havia resistência popular, não havia uma campanha contra a Alca naquele momento, exceto pelo levante de Chiapas, no México. Portanto, 1994-95 foi a época em que o neoliberalismo estava nadando de braçada, sem contestação. Era a época do pensamento único e do fim da história.

De lá para cá, no entanto, conseguimos acumular muitas vitórias, principalmente por conta da unidade que conquistamos. Em uma década, marcamos presença na Conferência da OMC em Seattle (1999), nosso primeiro grito de resistência ao neoliberalismo, e na de Cancun (2003), onde a sociedade civil, ajudada pelas divergências entre os governos, contribuiu decisivamente para o fracasso daquela Conferência.

Também conseguimos construir um processo como o Fórum Social Mundial (FSM) – a expressão máxima da unidade na diversidade –, erguendo em torno da luta contra o neoliberalismo um movimento múltiplo e plural.

Aqui nas Américas, empreendemos um movimento realmente continental contra a Alca, com campanhas nacionais do Canadá ao Uruguai. E uma campanha desse vulto, com um objetivo comum – barrar a Alca, que tem capítulos orgânicos dentro dos países, que reúne movimentos sociais, ONGs, sindicatos –, é de um valor organizativo gigantesco.

Hoje, ao contrário de uma década atrás, existe um ambiente de quebra dessa hegemonia do neoliberalismo e das teses do livre-comércio. Estamos num momento muito importante, em que essa crise de legitimidade do neoliberalismo, pelo menos aqui na América do Sul, tem de se traduzir em algumas mudanças concretas.

É preciso prosseguir nesse movimento de resistência, porque ganhamos algumas batalhas, mas não a guerra.

Além da resistência, precisamos construir alternativas reais que apontem para outro modelo. E se não fizermos isso agora, temo que nas próximas décadas não teremos um ambiente político tão favorável.

É um momento delicado, já que é muito mais fácil ter unidade na resistência do que construir a unidade em torno de alternativas, de propostas concretas.

Oportunidade histórica na América do Sul

O terceiro desafio seria como, aqui na América do Sul, atuar ante um contexto histórico como esse, convertendo esse ambiente de quebra dos termos do debate de uma década atrás em mudanças.

Conseguimos acumular vitórias em relação a algumas batalhas. A eleição de alguns governos, por exemplo, já traduz esse ambiente de quebra do neoliberalismo. E vai de Lula (Brasil), Tabaré Vásquez (Uruguai), Kirchner (Argentina) e Hugo Chávez (Venezuela) a Evo Morales (Bolívia) e Rafael Correa (Equador). Não é toda hora que temos uma oportunidade histórica como essa em nossa região. Conseguir converter isso em mudanças concretas constitui-se em grande desafio para nós como movimentos sociais, ONGs, etc. Para isso, temos muitas tarefas.

Uma delas é combinar resistência e alternativa, pois temos hoje na região duas dinâmicas que convivem simultaneamente e são radicalmente opostas. Ao mesmo tempo em que há TLCs sendo negociados, alguns até com os EUA, temos vários processos que caminham ou podem vir a caminhar em dinâmica oposta aos tratados de livre-comércio, como a Alba (Alternativa

Bolivariana para a América), o Tratado de Comércio dos Povos proposto pela Bolívia, a Comunidade Sul-Americana de Nações e o próprio Mercosul – que obviamente são processos que têm de ser disputados por nós.

Esse Mercosul que está aí é o que queremos? Óbvio que não. A própria Comunidade Sul-Americana de Nações nasceu inspirada em teses que não são as nossas. Temos de procurar outros rumos. Se, por exemplo, necessitamos de uma infra-estrutura que sirva à integração dos povos e não é essa a que queremos, precisamos defini-la.

É bastante complexo resistir e interromper os processos que atrapalham o desenvolvimento da região – não só os TLCs bilaterais, como também a ameaça de retorno do acordo Mercosul–União Européia, as negociações na OMC – e ao mesmo tempo construir propostas para uma integração que beneficie os povos.

Vejamos o caso da OMC. O grande interesse do Brasil nas negociações da OMC é a liberalização dos mercados agrícolas voltados à exportação. É no âmbito multilateral que o país pretende encontrar uma correlação de forças melhor do que no âmbito das relações bilaterais, seja com a Europa, seja com os EUA.

Do ponto de vista econômico-comercial, o que o Brasil busca sempre é a ampliação das exportações agrícolas para favorecer o agronegócio – a grande agricultura de exportação.

Para pensarmos em outro tipo de integração, uma das tarefas fundamentais é parar a expansão das monoculturas voltadas à exportação e acionar mecanismos de defesa e proteção da agricultura familiar, como programas de crédito e abastecimento. Nossa agricultura deve voltar-se para o abastecimento de nossos mercados locais e regionais para garantir a soberania e a segurança alimentar de nossos povos.

E isso é radicalmente oposto à diretriz das negociações na OMC, que envolve desregulação, privatização e abertura indiscriminada.

Para acionarmos outra integração, precisamos de planejamento, regulação, pôr em prática as teses que Celso Furtado nos ensinou nos anos 1960 e que a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) nos deixou como herança. Regulação e planejamento são o elemento crucial para que uma integração regional beneficie a todos e não apenas os países de maior peso econômico. A regulação é necessária para uma distribuição mais equilibrada dos benefícios da integração. E isso é o oposto do que está na base das teses da OMC.

Outro exemplo é em relação à política industrial, em que a tese da OMC e até mesmo do governo brasileiro é de que as indústrias têm de reduzir tarifas não só para barganhar acesso aos mercados agrícolas, mas também para se expor mais à competição.

Por outro lado, nós afirmamos que tarifas são sim um mecanismo fundamental para acionarmos a integração regional que queremos, com base em uma política industrial comum, sem a qual as empresas brasileiras vão investir na integração somente para aumentar seus lucros.

Em suma, estão em curso dinâmicas opostas na região. Por um lado negociações no âmbito multilateral e bilateral e, por outro, as possibilidades abertas para um novo tipo de integração.

Combinar diferentes dimensões de intervenção

O quarto desafio refere-se a nossos métodos de organização.

Devemos combinar diferentes dimensões de intervenção. Não se trata de fazer apenas mobilização ou apenas incidência. Foi-se o tempo em que os movimentos sociais do Sul faziam mobilização e as organizações do Norte faziam o acompanhamento técnico e nos davam as informações, isto é, nós íamos para a rua, enquanto eles pensavam.

Não só no Brasil, mas em vários países do Sul, já temos capacidade para abarcar todas essas dimensões: mobilização, incidência, monitoramento...

Ter interrompido essa divisão do trabalho – eles pensavam, nós fazíamos – representa um ganho muito importante, embora haja um longo caminho a percorrer. Ainda precisamos de muita formação, pois a agenda de negociações internacionais não foi suficientemente absorvida pelos movimentos sociais, ONGs, etc. Sem formação, capacitação, incidência (o chamado lado de dentro) e mobilização (o lado de fora) ainda seremos frágeis. E essas dimensões precisam estar articuladas. Não faz sentido ter um lado fazendo incidência sem que outro faça pressão.

Creio que hoje, nas redes globais, já estamos conseguindo ter uma visão mais clara de que nossa tarefa tem de ser articulada, complementar – o que está ajudando muito a percepção sobre os papéis de cada um, em cada momento.

E isso se relaciona também com o papel que nossas entidades têm dentro de nossa sociedade. Temos de estar capacitados para trabalhar em

redes mais amplas, em mobilizações pelo mundo, mas precisamos também manter os pés no chão, fazendo nosso dever de casa, atentos às agendas do dia-a-dia. A legitimidade da ação global é dada pelo trabalho que fazemos na base de nossa sociedade. Isso está relacionado ao próximo desafio.

Atuar nos diversos âmbitos: nacional, regional e global

O quinto e último desafio é a necessidade de combinarmos níveis diferentes de ação – nacional, regional e global.

Na campanha contra a Alca, nós da Rebrip e da Aliança Nacional Continental sempre aderimos aos eixos de mobilização do FSM, ou seja, de constituição de uma sociedade civil global, de um movimento global – globalizemos a luta, globalizemos a esperança. Somos integrantes disso, acreditamos nisso. Cremos ser possível construir novos termos de debate se formos capazes de mobilizar a opinião pública mundial e disputar a hegemonia num sentido mais amplo.

Sabemos, no entanto, que o sistema internacional ainda é constituído por Estados nacionais, que são pressionados de cima por essa sociedade civil global, mas também respondem a pressões de baixo, ou seja, dos planos domésticos, de suas sociedades.

O que define as posições do governo brasileiro ou de qualquer outro governo, nas negociações internacionais, na OMC e nos TLCs, é a correlação de forças internas de cada sociedade. Um exemplo, no caso do Brasil, é o agronegócio, que tem um peso gigantesco na sociedade e na política econômica e externa do país, determinando as diretrizes centrais das posições negociadoras.

Nossa tarefa fundamental, então, é alterar essa correlação de forças no interior de nossa sociedade. De nada adianta fazer parte de um movimento global sem uma atuação no âmbito do próprio país. É preciso fazer um trabalho simultâneo e, no caso do Brasil neste segundo governo Lula, começar pela retomada de nossa iniciativa política e pela defesa de nossa autonomia e de nossas reivindicações, para que elas façam parte da agenda do governo de forma mais incisiva.

A Via Campesina, espaço de resistência à lógica do capital no campo

Edivar Lavratti*

Este tema – "Desafios políticos para as organizações da sociedade civil ante as negociações internacionais" – tem sua representação material no dia-a-dia da luta pela reforma agrária, mas ultrapassa os limites da luta sindical, da luta pela terra. Passa pela luta política. Enfrenta também numerosas dificuldades. Por isso, nos organizamos na Via Campesina, movimento internacional que coordena organizações camponesas, cuja principal política é a defesa da soberania alimentar.

As organizações do campo passaram a tomar consciência da necessidade de uma articulação maior a partir de 1994-95. Na América Latina, surge a Coordenação Latino-Americana de Organizações do Campo (Cloc), para socializar um pouco as experiências e os desafios que fazem parte da luta pela reforma agrária, da luta dos povos indígenas, quilombolas – enfim, de todas as pessoas ligadas à luta pelo acesso à terra.

Com a contribuição de muitos setores da sociedade civil de outros países, já conseguimos realizar várias atividades e encontros com vistas a fortalecer essa articulação internacional dos camponeses. Hoje, a Via Campesina é composta por cerca de 40 organizações do campo de todos os continentes.

Passamos a entender, até mesmo com base nas experiências do Fórum Social Mundial (FSM), que o problema do campesinato é global, com algumas variações. Tanto países sem reforma agrária, como o Brasil, quanto aqueles em que o campesinato tradicional é extremamente estruturado passam por crises graves.

E são as grandes corporações as principais inimigas do campesinato, verdadeiras adversárias da humanidade. Entendemos que as negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), independentemente dos acordos feitos pelos países do Norte ou do Sul, nações imperialistas ou nações subimperialistas, visam defender esses espaços de atuação e de lucro do capital internacional, sobretudo no caso específico do campo.

---

* Membro da coordenação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST/Brasil) e da Via Campesina.

No âmbito global, o principal problema que enfrentamos é o fato de as grandes corporações estarem monopolizando setores estratégicos. Empresas como Monsanto e Syngenta, por exemplo, estão não só monopolizando as sementes, como fazendo transformações genéticas, brincando com a biotecnologia em nome do lucro. E esse tipo de ação tem-se espalhado por todos os continentes, constituindo-se em grande desafio a ser enfrentado pela humanidade.

Outro problema resultante da atuação nefasta de grande parte dessas corporações são os desastres ecológicos. A monocultura, a médio e longo prazos, leva a grandes catástrofes, como a ameaça à biodiversidade – especialmente em florestas homogêneas como as de eucalipto e pinus – e o desmatamento desenfreado. Basta observarmos o que empresas como Monsanto e Bunge têm feito na Amazônia em nome das exportações de soja – é um desastre inimaginável: nos últimos 4 anos foram desmatados mais de 1 milhão de hectares para o plantio. Mas parece que o Estado brasileiro é cego para essas e outras questões.

O argumento de que vão produzir sementes modificadas geneticamente para reduzir a aplicação de agrotóxicos é uma mentira vergonhosa. O que se tem observado nas lavouras com produção de transgênicos é um aumento assustador. E a única utilidade que tem a soja transgênica, por exemplo, é a possibilidade de utilização do veneno da Monsanto. E a soja não morre; morrem as outras plantas. Óbvio que existe todo um processo de resistência, mas nós e muitas organizações brasileiras, que encararam a luta na questão dos transgênicos, conhecemos bem como foi a articulação em torno de sua liberação, inclusive no atual governo. Em nome da Ciência, muitos pesquisadores de idoneidade duvidosa saíram em defesa dos transgênicos, apoiados pela bancada ruralista e pelo Ministério da Agricultura, com o então ministro Roberto Rodrigues. E outra grande mentira que tem circulado, divulgada pela mídia, é a crença de que a agricultura está salvando a balança comercial brasileira e que os empresários rurais são os salvadores da economia nacional.

Os dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea/Esalq-Piracicaba), que analisou o PIB do agronegócio de 2005, mostram um fato revelador: apenas 33% desse PIB advém da agricultura, da produção primária; 67% está fora da porteira: na indústria de insumos, de agrotóxicos, de adubação química pesada, de maquinário, etc., financiada

pelo Estado, que se apropria da mais-valia social para implantar os grandes complexos agroindustriais. O espaço agrícola tem sido visto apenas como espaço físico para a reprodução de outros tipos de capital. Aqui no Brasil, podemos citar como exemplo o reforço na exportação de soja e álcool.

A monocultura – a grande propriedade – tem expulsado trabalhadores do campo em todo o planeta. Em nosso país, o êxodo rural não tem sido barrado. Ao contrário, a almejada reforma agrária é dada com colher e retirada com pá dos trabalhadores rurais.

Em Ribeirão Preto, ponta-de-lança do agronegócio da cana-de-açúcar, por exemplo, 0,4% da população vive no campo, enquanto 98% de toda a área agrícola é ocupada pelo cultivo de cana.

Na Europa, com o problema das cotas do leite, famílias centenárias que viviam da agricultura camponesa estão deixando suas terras – e os novos donos utilizam a propriedade para passar o fim de semana.

Na Ásia, especialmente na Tailândia, está havendo um êxodo rural terrível devido ao papel que a China tem desempenhado naquela região no caso das exportações de arroz. Na África, principalmente em Moçambique, nem se discute a questão do comércio. O problema é de sobrevivência: não há como alimentar toda a população mesmo com acesso à terra. São situações regionais semelhantes ao que ocorre no Brasil, forçando os trabalhadores a deixarem o campo.

Historicamente guardiões da terra, das sementes, da alimentação, da água, enfim, da biodiversidade, os camponeses são cada vez mais afastados de seu meio. Num cenário como esse, ainda existe outro problema – a padronização do consumo urbano e, conseqüentemente, da produção –, quase sempre atrelado ao papel da agroindústria. No caso específico do Brasil, isso representa a integração das pequenas propriedades aos complexos agroindustriais.

Algumas propagandas alardeiam que a maior produção de suínos e aves em nosso país se deve às pequenas propriedades, quando, de fato, elas são apropriadas pelas agroindústrias. O Sul do Brasil, por exemplo, tem-se tornado um grande espaço de reprodução desse sistema. O pequeno produtor passa a ser empregado das grandes corporações. Utiliza mão-de-obra da família inteira e seus recursos naturais, acabando muitas vezes por ficar apenas com o desastre ecológico que milhares de animais podem acarretar em sua pequena propriedade. E quem não adere a esse esquema de integração é expulso do campo.

Já no estado de São Paulo e em praticamente todo o Centro-Sul do país, o problema é o avanço da cana-de-açúcar, que tem como justificativa a produção de combustível limpo como alternativa à escassez futura de petróleo. O investimento maciço na cultura de cana, com 6 milhões de hectares plantados, faz com que o Brasil tenha o etanol mais barato do mundo. E isso abre muitas possibilidades de exportação, levando o governo brasileiro a defender o setor sucroalcooleiro.

O que nos preocupa é a previsão de que a área plantada dobre em menos de 4 anos. As estimativas da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag) indicam que em 2010 o país terá 12 milhões de hectares destinados ao cultivo da cana.

Mas plantar cana implica monocultura, utilização maciça de agrotóxicos e fertilizantes químicos, desmatamentos, queimadas e outros problemas ambientais, sem falar na utilização de máquinas para o corte, cada uma substituindo 90 trabalhadores. Os defensores da mecanização tentam fazer crer que a utilização de colheitadeiras evitaria as queimadas. No entanto, o que se tem verificado é a continuidade das queimadas para aumentar o rendimento da máquina.

O que se vê hoje é a produção voltada para a exportação. Mas não se pode pensar em exportação com nosso povo passando fome, com a precarização do trabalho, etc. O etanol pode ser um combustível limpo para quem irá consumi-lo no exterior, mas deixará um grande rastro de destruição em nosso país.

Nosso primeiro desafio é lutar pela soberania alimentar. Precisamos fazer com que os países produzam alimentos variados, suficientes para assegurar uma dieta equilibrada a toda a população. Não precisamos de tanta soja, nem de monoculturas. Nossa bandeira fundamental é a reforma agrária, para que possamos democratizar o acesso à terra, sabendo que isso traz uma resposta imediata às economias locais.

Além disso, é necessário fortalecer as culturas locais para negar a padronização imposta pelas corporações e pelos países dominantes, em todos os aspectos – da alimentação às expressões artísticas.

Um dos desafios da sociedade brasileira é criar espaços de resistência e barrar a devastação de recursos naturais, como a Amazônia, o cerrado, a Mata Atlântica, nossos aqüíferos, etc.

Outro desafio é, paralelamente à articulação global, pôr em marcha lutas locais contra o avanço das corporações. É essencial que possamos pressionar nossos governos para que tenham um mínimo de sensibilidade sobre essas questões. É inadmissível, por exemplo, que pouco antes da reeleição o presidente Lula tenha reduzido de 10 quilômetros para 500 metros a zona que separa as unidades de conservação ambiental das áreas de plantio de transgênicos [1]. E isso atendeu aos interesses do agronegócio e das corporações do setor.

Os governos precisam dar mostras de que estão defendendo a população e não as corporações. E não é o que temos observado, especialmente no caso brasileiro.

Acreditamos que lutar hoje pela reforma agrária significa lutar pela salvação da humanidade, em defesa da terra, da água, das sementes e da alimentação. E essa deve ser a ordem do dia de todas as organizações sociais que pretendem transformar nosso planeta.

(1) Medida Provisória 327, outubro de 2006.

Diferentes famílias de atores internacionais não-governamentais e seu papel nas relações internacionais

As ONGs, atores da diplomacia não-governamental

Henri Rouillé d'Orfeuil*

Neste segundo dia de trabalho, mudamos de perspectiva: ontem, enfocamos o contexto, ou seja, as regras do jogo; hoje, vamos falar dos atores, em particular do ator ONG.

Regras do jogo e jogo dos atores

Para jogar bem é preciso ter bom conhecimento das regras do jogo. Um campeão de tênis não seria capaz de jogar futebol com uma raquete, nem um excelente time de futebol poderia jogar tênis com 11 jogadores e uma bola!

O multilateralismo, que constitui o marco no qual são negociadas as regras do jogo, é em si mesmo um mundo de direito muito complexo, em que os juristas se confrontam. As organizações não-governamentais que desejam interagir com os profissionais da negociação devem conhecer e compreender esse mundo complexo.

Mas, se é preciso aceitar as regras antes do início jogo, nada nos impede de olhá-las por uma perspectiva a longo prazo e tentar transformá-las. É esta a tarefa dos diplomatas: estabelecer situações de direito que sejam mais favoráveis a seus interesses e a seus atores nacionais. A construção de um direito internacional é resultado da astúcia e, sobretudo, da força dos negociadores governamentais. Os diversos atores, cujo sucesso depende em grande medida das regras às quais estão submetidos, esforçam-se para influenciar os negociadores e convencê-los a lutar em favor de seus interesses. As ONGs trabalham em diferentes âmbitos, em parceria com as "vítimas" da ordem estabelecida; elas tomaram consciência da importância do direito internacional num mundo globalizado. Elas também se organizam para interagir com os negociadores e para intervir nos processos diplomáticos. Compete aos governos encontrar posições que

* Presidente da Coordination SUD.

encarnem aquilo que eles entendem como interesse nacional, interesse que freqüentemente coincide com o dos atores que esses governos querem ou devem privilegiar.

Algumas observações sobre a natureza e o impacto das regras do jogo

A neutralidade das regras e do direito internacional é evidentemente um mito. No campo geopolítico, a composição do Conselho de Segurança da ONU e o direito de veto dão um poder arbitrário aos cinco "grandes". A correlação de forças militares ou econômicas reforça as regras do direito, pois são esses mesmos atores que negociam as regras, arbitram o jogo e jogam. No campo financeiro, o padrão dólar no sistema internacional dá uma vantagem decisiva aos Estados Unidos. No campo econômico, a liberalização progressiva negociada na Organização Mundial do Comércio (OMC), ou imposta pelas instituições financeiras internacionais aos países endividados, abre todos os mercados locais e mundiais aos atores econômicos mais poderosos. E nos campos cultural e lingüístico uma cultura e uma língua universal se impõem.

Ontem, a maioria das intervenções destacou uma dupla evolução que vem transformando o mundo há algumas décadas: a globalização/mundialização neoliberal e o unilateralismo norte-americano.

As regras facilitam mais do que regulam essas evoluções, que beneficiam um grupo de países e uma parte minoritária da humanidade. Mas elas também são portadoras de perigos mortais para o futuro do mundo: um perigo social de polarização da economia mundial com empobrecimento e exclusão de uma grandíssima parte da humanidade, assim como um perigo ambiental de exploração intensiva dos recursos naturais não-renováveis e de degradação de nosso patrimônio comum. Esses processos não são novos, mas as forças que os conduzem são mais poderosas que em outras épocas. Já não existem muitos obstáculos para que o conjunto dos recursos mundiais, incluindo as forças de trabalho, seja lançado num mercado globalizado, ao mesmo tempo em que as capacidades reguladoras dos poderes políticos nacionais e as capacidades de resposta das vítimas desse processo estão consideravelmente reduzidas. Os primeiros banqueiros venezianos de inícios do século XV, que, segundo Fernand Braudel, inventaram as finanças modernas e as bases do capitalismo, já tinham a idéia de uma

grande drenagem das riquezas do mundo, mas a descolonização, a queda do muro de Berlim, a mercantilização dos bens considerados públicos pelos nossos ancestrais, assim como o desenvolvimento da internet, aboliram o espaço e o tempo e abriram o mercado mundial, incluindo todos os mercados locais e nacionais.

Assim como Fedra[1] foi prisioneira de seu destino, nós nos sentimos como prisioneiros de um software. No entanto, vimos ontem que as margens de manobra aumentaram: o pragmatismo substituiu a ideologia e já não é preciso esperar o grande dia para agir; o poder dos Estados, que reinava ainda há trinta anos, em parte desmoronou. As empresas, particularmente aquelas de caráter multinacional, foram as grandes vencedoras, mas as organizações da sociedade civil, em particular as ONGs, conseguiram desenvolver-se em países onde outrora qualquer espaço não-governamental era proibido. As ONGs conseguiram ganhar peso, sem perder muita agilidade.

Princípio comum das organizações não-governamentais: nunca aceitar o inaceitável

Se as regras do jogo, ou pelo menos algumas delas, nos conduzirem a situações sociais e ambientais inaceitáveis, certamente não deveremos aceitá-las. Mas não precisamos nos confrontar sozinhos com grandes forças internacionais. O direito de associação, que constitui um dos pilares da democracia e a base daquilo que chamamos de "democracia participativa", permite que os cidadãos que compartilham a mesma vontade de fazer evoluir as regras e o direito internacional unam suas forças.

A definição de inaceitável é geralmente subjetiva. Depende dos valores próprios de cada cultura. Mas ela tem também uma parte universal – e esse universal é o que dá fundamento à idéia de comunidade internacional e, mais especificamente, ao sistema das Nações Unidas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos é uma referência comum a todas as nações que se declaram unidas. E é em torno da defesa dos direitos universais que as ONGs de todas as regiões do mundo devem se unir.

As ONGs são associações de cidadãos que defendem direitos universais. Elas fazem parte da mesma família das associações que defendem interesses próprios de seus membros, como os sindicatos

(1) Personagem trágica, inspirada na mitologia grega, que dá nome a uma famosa peça de Jean Racine, poeta francês do século XVII.

ou as organizações camponesas. Porém, umas e outras se aproximam geralmente quando a defesa dos interesses de algumas categorias de atores converge com a defesa dos direitos humanos. Em outros casos, os interesses de certos atores – por exemplo, os dos fazendeiros brasileiros ou aqueles das associações de lobistas apoiadas pelas empresas multinacionais – contradizem a defesa dos direitos universais. Pode existir uma aliança entre associações de cidadãos e associações de "vítimas", mas, como sempre, cada um deve falar em nome da própria identidade. No caso da solidariedade internacional, as associações de vítimas não são tão facilmente definíveis. Nem os governos nem o conjunto de cidadãos podem ser considerados vítimas da ordem mundial. Portanto, as ONGs constroem parcerias com associações que reagrupam segmentos das sociedades civis.

As ONGs devem ser aquelas que "lutam contra o inaceitável". Mas, para além dessa definição um tanto superficial, elas precisam identificar-se, pois sua legitimidade não é genética, como a legitimidade dos sindicatos, das coletividades territoriais ou dos governos, pelo menos quando estes respeitam as regras democráticas. As ONGs devem inserir em seus estatutos os objetivos que buscam, dizer quem são em suas apresentações, em seu leque de atividades, explicar o que fazem, assim como deixar claro em seus relatórios financeiros a origem de seus recursos. A legitimidade das ONGs vem de seu compromisso militante. Este deve, por conseguinte, ser transparente. O direito de associação é freqüentemente muito aberto, qualquer grupo de pessoas, apoiado por um governo, uma seita ou uma empresa, pode constituir-se como uma organização não-governamental. Na França, basta que duas pessoas declarem estar associadas para que uma associação exista! Só uma total transparência pode permitir que sejam evitadas suspeitas quanto a possíveis segundas intenções de uma associação: a que consistiria em defender interesses particulares e não direitos universais. Essa transparência deve caminhar lado a lado com a possibilidade de discriminar "ovelhas negras". A adesão a uma plataforma nacional de ONGs dotada de uma carta que precise as condições de associação pode constituir uma primeira barreira.

A luta contra o inaceitável se desenvolve em dois níveis: o da ação local, mais próximo das vítimas e em conjunto com elas, mais próximo também dos problemas que elas enfrentam; e o da ação

internacional, nas margens dos processos diplomáticos nos quais se negociam as novas regras e os novos direitos internacionais. Uma parte da legitimidade das ONGs vem de sua capacidade de articulação nesses dois espaços – local e internacional.

Os diferentes tipos de atores coletivos não-governamentais internacionais

Todas as organizações não-governamentais podem se expressar no debate público internacional, mas nem todas serão compreendidas. Para que elas sejam compreendidas, é preciso que tenham certo poder de comunicação. E, para que sejam levadas em conta, é preciso que sejam legítimas, representativas e expressem um discurso independente. Esses diferentes elementos têm nos levado a estabelecer uma tipologia resumida de atores não-governamentais internacionais com três famílias de natureza diferente, que podem basear-se em agrupamentos internacionais de múltiplos atores que desempenham papéis determinantes, mas cuja função não é constituir um ator coletivo organizado, suscetível de intervir nos processos diplomáticos. Trata-se de fato de uma tipologia resumida, que, muitas vezes, agrupa atores que parecem ter diferenças substantivas, mas na área das relações internacionais posicionam-se de maneira similar. Além disso, essas três famílias têm diversas histórias e amadurecimento diferenciado. Uma delas – as coalizões de plataformas nacionais de ONGs, ainda recente – não tem ocupado todo o seu espaço no jogo internacional.

Essas três famílias de atores internacionais não-governamentais podem ser descritas da seguinte forma:

- **Organizações internacionais não-governamentais (Oing)**: trata-se de ONGs que têm feito por si mesmas o caminho que vai do local ao internacional. Ultrapassando a escala de seus países de origem, em geral elas constituem uma entidade internacional na medida em que se expandem, criam filiais ou um sistema de revezamento em diferentes regiões, prioritariamente nos países do Norte. Para abranger as quatro principais áreas da "solidariedade internacional", podemos citar: Anistia Internacional, pela defesa dos direitos humanos; Médicos sem Fronteiras, pelo humanitarismo de urgência; Oxfam, pelo apoio ao desenvolvimento; e Greenpeace, pela defesa do meio ambiente.

- **Federações de organizações não-governamentais pertencentes a uma mesma família**: Cáritas Internacional, por exemplo, agrupa ONGs católicas que se tornam federadas em nível internacional. Encontramos movimentos federativos em diversas áreas: cultural, científica, social, etc.

- **Coalizões de plataformas ou federações nacionais de organizações não-governamentais**: pelo menos na teoria, permitem abranger todas as ONGs locais e nacionais e fazê-las participar dos debates públicos e processos de negociação internacional. Esse movimento do local para o internacional passa pela criação de plataformas nacionais e de coalizões regionais de plataformas nacionais e pode ser seguido pela criação de coalizões internacionais.

É notório que as duas primeiras famílias, de grande eficácia e legitimidade, mobilizam apenas categorias de ONGs específicas e restritas. Essa lacuna pode ser corrigida pela terceira família, que, ainda na teoria, mobiliza o conjunto das ONGs (incluindo aquelas que fazem parte das duas primeiras famílias).

A esses atores, juridicamente constituídos, somam-se duas outras formas de agrupamento internacional:

- **Agrupamentos temáticos de múltiplos atores**: esse é o caso dos agrupamentos que se constituem para "fazer campanha" e, portanto, especializam-se numa determinada área, como o cancelamento da dívida externa ou a luta contra a pobreza. Envolvem vários atores da sociedade civil num quadro comum flexível: ONGs, associações diversas, sindicatos, autoridades locais, etc.

- **Redes de personalidades**: trata-se freqüentemente de pessoas com influência – ex-políticos, ex-funcionários de organismos internacionais, artistas, intelectuais e até mesmo esportistas. Essas redes – formadas por personalidades como Bob Geldof ou Bono – dão visibilidade às causas defendidas e facilitam as ações de arrecadação de fundos.

Essa tipologia resumida não tem por objetivo descrever pontos positivos e negativos, mas procura pensar em uma divisão internacional do

trabalho mais pertinente e com maior eficácia coletiva. Ela nos ilustra aquilo que, por exemplo, as plataformas nacionais (Abong, Acción, Coordination SUD) e as coalizões regionais (Concord e a Mesa de Articulação), aqui representadas, devem fazer para ajudar a despertar uma consciência global e para construir um Estado de Direito no âmbito internacional. Além disso, essa tipologia resumida permite que coloquemos a questão da participação dos atores não-governamentais na "governança global" – participação que supõe que atores se organizem em total transparência e democracia e sejam capazes de designar porta-vozes e elaborar posições, reivindicações ou proposições.

As ONGs podem construir no âmbito mundial posições, reivindicações e propostas comuns?

Graças à base comum dos direitos universais, sejam esses direitos civis e políticos ou econômicos, sociais, culturais ou ambientais, as ONGs podem efetivamente chegar a posições comuns. As campanhas desenvolvidas por duas décadas provam isso. Assim, vemo-nos diante de debates que estão longe de serem concluídos. De qualquer forma, o consenso já não é uma perspectiva interessante num mundo em que as dinâmicas são incalculáveis e as evoluções, rápidas. As noções de interações, alianças, compromissos são bem mais ricas e mais respeitosas da diversidade do mundo.

O debate se dá sobre alguns pontos principais do processo de globalização e do processo de negociação na OMC acerca de modalidades de intercâmbio internacional. As ONGs, em geral, opõem-se à globalização neoliberal e essa oposição é crescente. São raras as ONGs que atualmente se inscrevem num quadro favorável à liberalização progressiva. Os pilares centrais do raciocínio liberal vacilam: denuncia-se o Consenso de Washington, particularmente o sexto princípio, que liga o desenvolvimento econômico à abertura comercial; contesta-se o caráter auto-regulador dos mercados, particularmente dos mercados agrícolas – central nas negociações da OMC; questiona-se a desaparição das escalas local, nacional e regional em favor da escala internacional e dos mercados mundiais. À fé na globalização excludente opõe-se a reivindicação da diversidade de iniciativas e de processos. São promovidas medidas que permitem uma luta contra a desqualificação dos recursos e dos produtos locais e pelo florescimento das economias locais.

Sobre a OMC, coloca-se a questão da tradução de direitos, necessariamente gerais e impessoais, em cláusulas sociais e ambientais que enquadram as atividades dos atores econômicos. A negociação de tais cláusulas deveria estar no centro das discussões da OMC. Infelizmente, a OMC ignora os direitos sociais e ambientais elaborados em outros espaços.

O debate trata também do grau de radicalismo das propostas. Por exemplo, no tema energético, podemos nos limitar a usar somente energias renováveis ou podem ser utilizadas aquelas que hoje representam uma boa parcela do balanço energético da economia mundial? É preciso aceitar que haja etapas intermediárias? Em todas as áreas discute-se o grau de radicalismo.

Finalmente, outra questão muito mencionada: como conciliar regras mundiais com a especificidade das situações? Trata-se da questão da exceção à regra ou do tratamento especial e diferenciado. A multiplicação de exceções à regra liberal pode permitir introduzir alguma diversidade no modelo até hoje único da globalização – e mudar sua cara.

As práticas da diplomacia não-governamental

As organizações não-governamentais e, mais especificamente, os atores não-governamentais internacionais procuram atingir os negociadores e exercer influência sobre eles. Os negociadores são diretamente atingíveis, particularmente em seus países de origem, onde recebem instruções das autoridades governamentais. Eles são também sensíveis às pressões indiretas. E, para fazer isso, dois públicos são importantes: as redes militantes, ligadas às ONGs, que dão visibilidade às idéias ou análises marginais, e os jornalistas, que informam a opinião pública de que se pode dar um valor político, ou seja, eleitoral, às análises e propostas das ONGs. As campanhas de opinião contribuem para essa popularização. Além das ONGs, outros atores sociais podem participar e interpelar as autoridades governamentais.

De fato, as ONGs conseguiram transformar idéias marginais, conhecidas e defendidas por uma minoria esclarecida, em idéias eleitorais e políticas, que os partidos políticos poderão adotar. Esse percurso de idéias que passam de 3% a 30% de notoriedade deve ser demarcado e dinamizado pelas ONGs em aliança com outros atores comprometidos, como os atores científicos. A mudança do clima é um bom exemplo desse percurso de idéias. Ela é hoje uma questão central das vidas políticas nacionais e da vida diplomática internacional.

Os resultados da diplomacia não-governamental

Há 15 anos, as organizações não-governamentais agem em todas as cenas diplomáticas e em todos os tipos de negociação. Elas contribuíram amplamente para os avanços diplomáticos dos últimos anos.

No campo da segurança e paz, as ONGs têm incidido sobre o direito de guerra e o direito humanitário. Elas lançaram processos que deram bom resultado na Convenção sobre a Proibição de Minas Antipessoal e outros que poderão ainda ter resultados em duas novas convenções sobre o controle das armas leves e sobre a proibição de *cluster bombs* (bombas de fragmentação).

Essas organizações também deram início ao movimento que impulsionou a criação da Corte Penal Internacional e estão presentes nos conflitos, denunciando as violações aos direitos humanitários e aos direitos humanos, violações que, em casos extremos, são qualificadas de "crimes de guerra", "crimes contra a humanidade" e "genocídios". Elas informam esses fatos às agências das Nações Unidas e aos membros do Conselho de Segurança. Em termos de prevenção, as ONGs contribuíram para levar às ruas das grandes cidades do mundo mais de 15 milhões de pessoas, que se manifestaram contra a vontade do presidente norte-americano, George W. Bush, de comprometer militarmente as Nações Unidas no Iraque. Essas manifestações não impediram a guerra, mas reforçaram a oposição e contribuíram para que o Conselho de Segurança rejeitasse a concessão de um mandato às autoridades norte-americanas.

No terreno comercial, as ONGs organizaram, junto com os sindicatos, uma frente de oposição à globalização neoliberal. Essa frente ocasionou a criação de uma ampla oposição a essa globalização, que se manifesta nos fóruns sociais mundiais ou regionais. A glória liberal dos anos 1990 hoje ficou para trás. Mais concretamente, as negociações comerciais estão desaceleradas e já se admitiram exceções significativas. Uma cláusula de salvaguarda pode, de agora em diante, ser invocada quando aparecem problemas graves de saúde pública; cláusula que permite aos países atingidos produzir medicamentos genéricos. A questão do algodão contribuiu para complicar a negociação do acordo agrícola e a colocar pela primeira vez em destaque os interesses dos países africanos. A evidência do declínio e da instabilidade dos preços agrícolas e dos danos causados à metade camponesa da humanidade apresentou a questão fundamental e iconoclasta da regulação dos mercados.

No terreno social, os chefes de Estado se comprometeram a cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio. Cada uma das metas foi motivo de campanha das ONGs ao longo da década de 1990. Para financiar os serviços sociais correspondentes, as ONGs mantiveram uma pressão constante para o aumento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e para o perdão das dívidas dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Elas também militaram a favor da criação de taxas internacionais, que começam a ser objeto de negociações internacionais. E, finalmente, lutaram ativamente contra os paraísos fiscais e a corrupção que minam os sistemas fiscais nacionais e privam os governos e seus povos de recursos financeiros e, portanto, de investimentos e serviços públicos.

Finalmente, no campo ambiental, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, não teria tido sucesso na elaboração da Agenda 21, nem na assinatura de duas grandes convenções, sobre o clima e sobre a diversidade biológica, se não tivesse havido a mobilização das ONGs e sua pressão constante.

O balanço da ação internacional das organizações não-governamentais é mais significativo do que apenas defini-las como atores pobres ou modestos, comparados aos grandes atores econômicos que jogam o próprio jogo e defendem interesses contraditórios. "A opinião pública mundial é um superpoder", disse a coordenadora da Campanha Internacional pela Proibição das Minas (ICBL, na sigla em inglês), na hora da entrega do Prêmio Nobel da Paz de 1997 às organizações fundadoras da campanha. Ainda é preciso que esse superpoder seja mobilizado e colocado a serviço das causas mundiais. Essa mobilização é um dos grandes desafios diplomáticos que os atores da negociação internacional buscam vencer. É necessário reconhecer que, até agora, foram as ONGs que encontraram a melhor forma e saíram na frente. Mas esse poder de mobilização que as ONGs adquiriram exige delas responsabilidade e transparência no uso que fazem dele – servir unicamente para a construção de um mundo de direito e solidariedade.

Coalizões: estratégia para mudança de paradigmas ou pura fachada?

Marcelo Furtado*

Gostaria de ser mais polêmico e expor alguns elementos que vejo como desafios para pensarmos esse modelo que Henri Rouillé d'Orfeuil descreveu. E, como representante de uma organização ambientalista, incluiria isso no contexto de um fenômeno que está pressionando nossa sociedade e que vai mudar a maneira como nos relacionamos com o planeta e entre nós mesmos: a questão das mudanças climáticas.

Neste evento, falou-se da agricultura e da ação sobre crises naturais, mas o fenômeno das mudanças climáticas fará com que tenhamos de lidar com todas essas questões ao mesmo tempo. O impacto na agricultura é um dos exemplos do que vamos sofrer. Mas também teremos impacto nas zonas costeiras, onde vivem mais de 40% da população mundial, nos biomas florestais, na falta de água, na falta de energia, etc.

Apesar de todo esse risco, não estamos fazendo um diálogo sério e eficiente, da magnitude que a questão exige. E isso talvez seja uma grande falha da sociedade. Faltam estratégias para encontrar nichos especiais para fazer coalizões e agir conjuntamente.

Historicamente, o que os EUA e a Europa pensavam sobre o mundo era importante, pois eram os carros-chefe que iriam, por meio de recursos e tecnologias, definir o futuro do planeta. No entanto, com o fenômeno das mudanças climáticas, quem vai definir o futuro do planeta são basicamente quatro países: China, Índia, Brasil e África do Sul.

O Brasil é o quarto maior emissor de gases de efeito estufa do planeta. Aqui, temos dois grandes desafios: o desmatamento da Amazônia (que responde por quase 75% de nossas emissões de gases de efeito estufa) e o crescimento de nossa matriz energética (que, segundo o planejamento do governo federal, priorizará as energias sujas e poluentes, como carvão, óleo e nuclear, em vez de fomentar as energias renováveis,

* Diretor de campanhas do Greenpeace no Brasil e coordenador das atividades desta organização no país nas áreas de clima e energia, transgênicos e Floresta Amazônica.

como a solar, a eólica, as pequenas centrais hidrelétricas e a biomassa sustentável). Se não soubermos lidar com esses fatos, iremos contribuir de forma decisiva para aumentar o problema, tornando-o irreversível.

Então, quão preparados estamos para lidar com esse outro grupo – o G5 (Brasil, China, Índia, África do Sul e México)? Como pressionar esses países a serem parte da solução e não do problema?

Nesse contexto, temos de nos lembrar ainda de que a linha adotada por esses países, normalmente, é a seguinte: "também temos o direito de crescer e desenvolver. No entanto, numa condição nova, especial, em que as decisões que tomaremos nas próximas duas décadas vão definir o futuro do planeta". Isso significa que o Brasil tem grande responsabilidade na questão ambiental, assim como China, Índia e outras nações.

Historicamente, nós do Greenpeace também trabalhamos em fóruns internacionais, Nações Unidas, pleiteando mudança de regras. Acredito que fomos eficientes mudando as regras do debate ambiental internacional. Conseguimos mostrar o que estava errado e fazer algumas correções. Houve avanços, surgiram tratados ambientais. Contudo, não tivemos o mesmo fôlego e a oportunidade de implementar esses tratados. Ou seja, como sociedade, falhamos em cobrar a implementação das novas regras.

Nesse contexto, entrou em cena outro organismo multilateral – a Organização Mundial do Comércio (OMC) –, que simplesmente jogou no lixo esses 20, 30 anos de acordos ambientais, pois em sua concepção o que interessa é o desenvolvimento.

Assim, passou-se a olhar a agenda da agricultura, por exemplo, com viés de desenvolvimento e não de sustentabilidade. E isso agravou os problemas ambientais em todo o planeta.

Recentemente, foi divulgado um relatório na Inglaterra – chamado *Relatório Stern* –, em que o ex-economista-chefe do Banco Mundial Nicholas Stern afirma que o custo da não-ação em relação às mudanças climáticas é igual ao que custaram juntas a Segunda Guerra Mundial e a Depressão de 1929. Isto é, não fazer nada é a opção mais cara[1].

De acordo com o Relatório Stern, não fazer nada poderá custar anualmente 20% do PIB global. Para reduzir as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera seria necessário investir 1% do PIB mundial por ano.

(1) Para mais informações, acessar: http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm

Essa cifra não parece grande. No entanto, jamais conseguimos mobilizar esse valor – nem para a educação, nem para a saúde, ou muito menos para a questão do meio ambiente.

E essa questão nos obriga a olhar como crescemos diante dos desafios que temos pela frente.

As ONGs estão mais atuantes em todo o mundo – e isso demanda muita responsabilidade de nossa parte. O Greenpeace, juntamente com organizações como a Oxfam e a Anistia Internacional, assinou um acordo de transparência em que se responsabilizou a informar de onde vêm seus recursos e como são empregados, além de assumir alguns compromissos, como respeitar as leis trabalhistas dos países em que atua.

Isso pode parecer algo menor, mas é importante, pois quando olhamos para nosso umbigo no mundo das ONGs, vemos que essa não é a regra. Muitas vezes, estamos lá fora brigando, fazendo exigências, mas não estamos sendo totalmente transparentes sobre o que pensamos e como trabalhamos.

De onde vem nosso dinheiro? Mais do que nunca, esse aspecto tem pressionado a sociedade civil internacional e a brasileira. Obviamente, para nós, um dos grandes benefícios de ser uma organização originalmente do Norte, com forte base naquele hemisfério, é o recurso financeiro. Cerca de um terço do orçamento do Greenpeace no Brasil é gerado no próprio país – e esperamos chegar à metade. O restante vem de fora, do doador individual alemão, holandês ou de outros países.

Assim, nossa relação com o governo ou com as empresas privadas é mais tranqüila, porque não dependemos desse tipo de financiamento. E se não dependemos de dinheiro público nem de empresas, somos absolutamente livres para agir e dizer o que pensamos como organização ambiental.

Nesse aspecto, vou citar dois exemplos recentes: nossas críticas à posição brasileira na reunião de Nairóbi sobre mudanças climáticas e nossa ação junto à rede McDonald´s, na Europa, contra a devastação da Amazônia.

A posição do Brasil na 12ª Conferência das Partes da Convenção sobre Mudanças Climáticas (COP-12), realizada pelas Nações Unidas, em Nairóbi, era muito ruim; dificultava a revisão do Protocolo de Kyoto, cujas metas, todos sabemos, são ultrapassadas e precisam ser mudadas[2].

(2) Para mais informações, acessar: http://unfccc.int

Diante da posição brasileira, nós do Greenpeace, aliados a uma coalizão de organizações ambientalistas denominada Climate Action Network, resolvemos conceder o prêmio "Fóssil do dia"[3] para o Brasil. O simples fato de "premiar" o país, divulgando isso na imprensa nacional e internacional, levou o governo brasileiro a mudar sua posição, passando a colaborar com o avanço das questões em debate.

Ações de influência como essa continuam existindo, mas se sabemos que o desmatamento no Brasil, por exemplo, é a questão fundamental, como vamos lidar com isso?

Recentemente fizemos uma grande ação contra as plantações de soja que estão destruindo a Amazônia. A soja plantada aqui por empresas como a Cargill serve de ração para gado e frango que abastecem as gôndolas de supermercados e as redes de *fast-food* mundo afora. Ou seja, essas redes também estão devorando uma parte da floresta[4].

Quem foi nosso alvo estratégico? O McDonald´s, na Europa. Diante da pressão e da repercussão das manifestações do Greenpeace, o McDonald´s decidiu dialogar e concordou em procurar a Cargill – o fornecedor da soja que alimenta os frangos que servem de matéria-prima para os produtos de sua rede de lanchonetes –, exigindo que essa multinacional parasse o avanço da fronteira da soja na Amazônia. Do contrário, a rede de *fast-food* deixaria de adquirir produtos da Cargill e se comprometeria a comprar soja de um fornecedor que não operasse dentro do bioma amazônico.

Por causa disso e de uma ação que fizemos no Porto de Santarém (PA)[5], a Cargill sentou-se à mesa de negociação.

A rede McDonald´s foi fundamental nessa ação. Porém, isso não significa que o Greenpeace receba dinheiro do McDonald´s, coma no McDonald´s ou acredite que o McDonald´s seja o salvador do planeta. Mas esse episódio demonstrou como é possível ser estratégico, sem preconceito. Não é por não receber dinheiro de empresas que não podemos trabalhar com elas pela sustentabilidade ambiental.

(3) Detalhes sobre a "premiação" em: http://www.climatenetwork.org/nairobi/fossil-of-the-day-1/fossil-of-the-day/day-5-november-10-2006

(4) Relatório divulgado pelo Greenpeace (abril/2006) revela novas evidências sobre a relação entre multinacionais norte-americanas e o desmatamento, a grilagem de terras e o trabalho escravo na Amazônia: http://www.greenpeace.org.br/amazonia/comendoamz_sumexec.pdf (N.E.)

(5) Para detalhes sobre a ação, acessar: http://www.greenpeace.org.br/vivaamazonia/noticias.php?conteudo_id=2768

No Brasil, as questões social e ambiental, até agora bastante harmônicas, estão encontrando alguns desafios, começando a ingressar em áreas de potencial conflito. É o caso das salvaguardas ambientais nas concessões florestais. Devemos tratar as comunidades diferentemente das empresas? Do ponto de vista ambiental, não há diferença se uma área está sendo destruída por uma empresa ou por uma comunidade. O desafio é igual nos dois casos, apesar de se tratar de atores com diferentes condições econômicas, culturais, etc.

Outro exemplo seria o possível uso de sementes transgênicas pelos movimentos sociais ou da agricultura familiar que ingressaram no programa do biodiesel implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A soja transgênica foi originalmente introduzida no país de forma absolutamente ilegal, por meio de contrabando.

O Brasil acaba de passar por um período eleitoral, em que a disputa se resolveu apenas no segundo turno. Muitas organizações, entre elas o Greenpeace, não fazem política partidária. Contudo, elaboramos uma plataforma mínima ambiental, analisamos os projetos de governo apresentados pelos dois candidatos à presidência da República e concluímos que ambos eram péssimos do ponto de vista ambiental, além de muito parecidos. Então, quando questionados sobre quem era o melhor para o meio ambiente, não tínhamos resposta. No entanto, algumas organizações do movimento socioambiental apoiaram a reeleição do presidente Lula, a despeito de seu programa de governo promover ações ou obras de grande impacto ambiental. Isto é, optou-se pelo menos pior? A agenda política superou nossa luta temática?

Esses exemplos demonstram a dificuldade que encontramos quando entramos no plano prático para discutir coalizões e bandeiras comuns.

Está na hora de fazermos uma reflexão como sociedade civil: se queremos aceitar o menos pior, acatando as regras e o que está acontecendo atualmente, ou se daremos continuidade a nosso papel de questionamento, luta e mudança de paradigmas.

Obviamente essa mudança pode acontecer em diferentes níveis e matizes, mas o fundamental é entender nosso propósito. Então, acredito que essas coalizões expostas por Henri Rouillé d'Orfeuil são um jeito inteligente e correto de agir. Mas elas só fazem sentido se tivermos um propósito comum.

Fomos uma das poucas organizações que não participaram do Fórum Social Mundial em Caracas, Venezuela, em janeiro de 2006, porque não faz sentido para uma organização ambiental participar de um fórum financiado por petrodólares.

Por isso, é fundamental que as coalizões sejam coerentes. E a coerência deve fazer parte, inclusive, das redes de personalidades. Nesse caso, podemos ter duas abordagens: entender o contexto, ou agir sobre vetores fundamentais de política.

Assim, acredito que o grande desafio das coalizões é ter coerência e propósito comum. Do contrário, serão apenas uma grande fachada, um bom ambiente para trocar idéias, mas nunca instrumentos de transformação.

Creio que teremos um bom teste no Brasil em breve, caso o presidente Lula anuncie que quer fazer Angra III e mais quatro usinas nucleares. Ironicamente, o Brasil é um país que não precisa dessa energia tão cara, tão suja, tão insegura. Porém, muitas vezes, é difícil engajar as pessoas nessa questão, porque muitas acreditam que a discussão seja realmente "energia". No entanto, Angra III não é uma discussão energética; é um plano nuclear que tem uma vertente militarista e política forte. Se o governo Lula conseguir fazer as hidrelétricas de Belo Monte e Madeira[6] e a usina nuclear Angra III, poderá até ignorar ambientalistas, quilombolas e indígenas, porque estará demonstrando que realmente comanda o país como bem entende. E nós temos de responder a esse desafio com uma coalizão – como organização individual não somos suficientes, mas juntos podemos transformar este país.

(6) Belo Monte (rio Xingu, Pará) e Madeira (rio Madeira, Rondônia) são projetos de complexos hidrelétricos de grande impacto socioambiental, que há diversos anos geram contestação de comunidades ribeirinhas e indígenas, movimentos sociais e ambientalistas. Questões técnicas, políticas e jurídicas também suscitam dúvidas sobre a viabilidade das obras. (N.E.)

O papel das plataformas/associações nacionais de ONGs nos âmbitos nacional, regional e internacional

Papel das plataformas/associações nacionais de ONGs em seus países – interações regionais e internacionais

Sérgio Haddad*

A Abong nasceu nos primeiros anos da década de 1990 no Brasil. Nessa mesma época, nasceram outras associações de ONGs na América Latina. A necessidade de criar uma associação que congregasse várias ONGs de determinado campo político no Brasil surgiu devido a alguns fatores:

- Havíamos saído de um longo período de fechamento político – e as ONGs foram protagonistas na luta por democratização; trabalhavam na clandestinidade ou, quando muito, na invisibilidade. Era o momento de se mostrarem, de dizer a que vieram e que espaços ocupavam na sociedade brasileira. Era tempo de disputar o conceito de "ONG" e de debater com a sociedade brasileira o sentido de sua existência. Nada melhor, portanto, do que uma associação. Mas, desde o princípio, a Abong foi pensada como uma associação de organizações não-governamentais de determinado campo político e não de todas as ONGs. Isso significava demarcar um posicionamento político perante a sociedade brasileira.
- Ao mesmo tempo, o Brasil estava se preparando para receber a Rio-92, conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente. Era necessário um campo de reconhecimento público das ONGs para dialogar com outras ONGs que chegariam ao país naquela oportunidade. A Abong cumpriu esse papel.
- Finalmente, havia o empenho corporativo em buscar constituir um campo de diálogo na defesa dos interesses dessas ONGs – quanto a seu marco legal, sua sustentabilidade, bem como ao diálogo com governos e outros atores sociais e ao diálogo com a cooperação internacional.

* Coordenador geral da ONG Ação Educativa; diretor-presidente do Fundo Brasil de Direitos Humanos; diretor de relações internacionais da Associação Brasileira de ONGs (Abong) de 2003 a 2006.

Desde o momento de sua fundação, a Abong e suas ONGs vêm discutindo o sentido do trabalho das organizações não-governamentais na conjuntura dessas últimas duas décadas. As ONGs cresceram nos anos 1990 dentro de um debate polarizado. Por um lado, havia uma postura que reconhecia nelas o aumento da participação democrática nos destinos de uma nação, por meio de seu papel na constituição e na defesa de direitos. Por outro, prevalecia uma visão liberal que identificava nas ONGs um papel complementar ao do Estado – a serviço e na lógica do poder público –, que, gradativamente, vinha deixando espaços para que setores da sociedade civil ocupassem.

E quais os desafios colocados ao longo desses anos para a Abong?

Um primeiro desafio é o equilíbrio entre sua missão de natureza política e aquela de natureza mais corporativa. Nascemos para defender e promover direitos – reconhecidos como direitos humanos em seu sentido amplo, direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Estamos voltados também à defesa de um modelo de desenvolvimento sustentável, que combine crescimento econômico, distribuição de renda e garantia de preservação dos bens naturais e de sua diversidade. No cumprimento dessa missão, aliamo-nos a determinados setores sociais, organizações e movimentos que lutam para constituir um outro mundo mais justo e democrático. Contudo, em relação à sua função corporativa – aquela que busca defender os interesses de sustentabilidade e independência das ONGs –, o campo de alianças nem sempre é o mesmo. Ao contrário, podem ser entidades e organizações que, mesmo tendo figura jurídica semelhante à das ONGs, defendem interesses outros ou até contraditórios ao que a Abong e suas associadas defendem. O equilíbrio e a boa gestão política desse desafio, em sociedades complexas como as nossas, fornecem as pautas de atuação para os tempos atuais.

Um segundo desafio diz respeito à natureza constitutiva de uma associação de ONGs. Trata-se de uma entidade – com carta de princípios, diretoria, assembléia – verticalizada em sua forma organizativa. Ao mesmo tempo, pretende funcionar como rede, com uma dinâmica política horizontalizada. Ao longo dos anos, a Abong tentou minimizar o efeito de sua estrutura verticalizada com a constituição de regionais e de diretorias regionais; com melhoria nos mecanismos de comunicação e, principalmente, de informação às suas associadas; com mudança de uma estrutura presidencialista para uma colegiada.

Apesar disso, grandes desafios ainda permanecem: sua diretoria toma decisões em nome de suas associadas, quase sempre independentemente da opinião das mesmas, em função da total ausência de mecanismos de consulta no cotidiano de uma gestão. É evidente que os planos de atuação são definidos em assembléias dos sócios e a diretoria procura cumprir com sua responsabilidade de seguir estes planos. Mas no cotidiano é praticamente impossível que as associadas sejam consultadas; e o mecanismo de rede deixa de existir de fato, dificultando a horizontalidade dos processos políticos. Uma associação de ONGs não é um sindicato, nem um movimento social que tem características próprias. As ONGs buscam constituir a democracia interna e formas de minimizar as diferenças participativas motivadas por qualquer desigualdade social ou econômica.

Ao mesmo tempo, a Abong vem lutando fortemente para que a participação junto ao poder público não se esgote na democracia representativa, para que os processos participativos sejam permanentes. Uma associação deve também contemplar essas vocações políticas sob risco de perder sua identidade e representatividade nesse pequeno campo das ONGs.

Essa dificuldade é balizada por outros dois problemas. O primeiro diz respeito ao próprio sentido de ser ONG, seu impacto social, sua capacidade de exercício da política, seus limites e possibilidades.

Venho defendendo a idéia de que as ONGs têm um poder muito mais simbólico do que de fato. Este poder é regido pelo tipo e qualidade de sua produção de conhecimentos e informações, pelo lugar social que ocupam no diálogo com vários atores da sociedade civil e pela agilidade com que se mobilizam no cenário político. Sua força não é a de uma organização de massa, como um sindicato ou movimento social, nem mesmo a de um partido político, ou a do poder de Estado, com suas milícias armadas. Eventualmente, sua força mobilizadora pode ser multiplicada, especialmente quando as ONGs são organizadas em rede, pois dessa forma podem potencializar suas características. Ou, ainda, quando se unem a outros setores sociais, como ocorre no Fórum Social Mundial. Afinal, as ONGs são entidades privadas, de alguns poucos sócios. Normalmente, são os setores de classe média que militam nesses espaços, que são também o lugar em que ganham a vida.

O segundo problema pode ser encontrado no debate entre representatividade e legitimidade. Aqui daria para ocupar horas conversando. Não são poucas as vezes que ouvimos críticas sobre a representatividade das ONGs. Quem elas representam? O que lhes dá o direito de sentar em um conselho ou comissão como representante da sociedade civil?

Esse debate, muitas vezes, é enviesado, maldoso, pautado pela luta política que quer desqualificar nosso trabalho. Outras vezes é bastante interessante e nos faz pensar efetivamente sobre nosso papel. De fato, quem as ONGs representam? No meu ponto de vista, ninguém, a não ser elas mesmas! No caso da Abong, ela representa suas associadas, uma parcela muito pequena no mundo das ONGs.

A falta de representatividade, no entanto, não tira a legitimidade do trabalho das ONGs. E a legitimidade é dada por sua missão: trabalham na defesa de direitos, os quais são reconhecidos por acordos internacionais e por legislação nacional. Portanto, vivem da implementação da legalidade, de direitos reconhecidos e não constituídos. Isso é o que dá legitimidade ao trabalho das ONGs.

Mas não é tudo. As ONGs ajudam a construir direitos – e isso é luta política –, a fazer com que os direitos sejam reconhecidos para todos por meio de uma legislação. Aqui, o ponto de vista da legitimidade se desloca para outro parâmetro: não se trata da implementação de um direito conquistado, mas do reconhecimento de um direito por intermédio de uma lei. A legitimidade, nesse caso, é dada por valores éticos, por compromissos políticos com a defesa da integridade do ser humano.

Podemos citar uma série de exemplos em que as ONGs foram protagonistas da construção de direitos. Um caso recente é o reconhecimento do direito dos portadores do vírus HIV ao tratamento público gratuito. Foram as ONGs/Aids e os portadores do HIV que ajudaram, com sua mobilização, a fazer com que o poder público reconhecesse como um direito humano o direito ao tratamento e o acesso gratuito aos medicamentos contra o vírus. Um outro direito recente que vem sendo constituído nos países do Sul é o direito do consumidor. Os direitos ambientais foram e têm sido constituídos, em grande parte, graças ao trabalho de pressão e denúncia das ONGs. Em todos os casos, a legitimidade das organizações não-governamentais está baseada em valores éticos, que, no limite, significam a defesa da vida.

Esses desafios não são tratados de forma integral no plano regional e internacional, mas compõem um pano de fundo sobre as relações construídas até o momento. Temos tido baixa capacidade de intervenção coletiva. Nosso plano de atuação tem ficado restrito muito mais à troca de informações e à construção de seminários comuns, basicamente no Fórum Social Mundial. Isso ocorreu no plano latino-americano [1]. Já no caso da relação com a Coordination SUD, temos avançado um pouco mais no trabalho de intervenção coletiva, particularmente no campo da diplomacia não-governamental [2].

(1) Ver intervenção de Miguel Santibáñez, páginas 100-104.
(2) Ver intervenção de Henri Rouillé d'Orfeuil, páginas 71-80.

Concord, a Confederação Européia de ONGs de Desenvolvimento e Urgência

Olivier Consolo*

Em alguns países europeus, como o Reino Unido, existe uma longa tradição de ONGs humanitárias e de solidariedade internacional (algumas ONGs e organizações humanitárias foram criadas há mais de 60 anos). Porém, na maioria deles, a criação de ONGs ocorreu sobretudo nos anos 1960 e 1970, durante ou logo após os processos e conflitos ligados à descolonização. Finalmente, em outros países que passaram a integrar a União Européia (UE) no início dos anos 1980, o movimento associativo esteve fortemente ligado aos processos de resistência às ditaduras (casos de Portugal, Espanha e Grécia). Mas o ponto comum na criação de todas essas organizações não-governamentais é que elas se inscrevem num contexto nacional preciso.

Nos anos 1970, os governos nacionais da UE decidiram transferir parcialmente uma nova competência para o nível regional: a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento. É nesse contexto institucional e político particular que a Comissão Européia (CE) tomou a iniciativa de se aproximar das ONGs de solidariedade internacional. De fato, nessa época, as ONGs européias representavam o principal ator da sociedade civil comprometido com o nível internacional. A CE criou naquele momento mecanismos de financiamento e de diálogo com as ONGs na Europa.

A estrutura de diálogo proposta era então a mais clássica no âmbito europeu: federar os atores nacionais numa rede continental. A criação, em 1976, do Comitê de Ligação das ONGs Européias de Desenvolvimento e Ajuda Humanitária (Clong), ativo até 2000, inscreve-se nesse procedimento. Em cada país da União Européia emerge uma plataforma ou uma associação nacional de ONGs de solidariedade internacional que se torna membro do Clong (desde o início, a regra é simples e clara: um único membro por país). Durante quase 15 anos o Clong foi o interlocutor privilegiado e quase único perante as instituições européias. De resto, é a CE quem financia quase 100% do orçamento dessa parceria européia.

* Diretor da Confederação Européia de ONGs de Desenvolvimento e Urgência.

É importante reconhecer que existem instituições européias que incitaram as ONGs a organizarem-se no âmbito regional – e não as ONGs por elas mesmas. E é por isso que o nível regional europeu corresponde muito freqüentemente ao espaço político, econômico e institucional da União Européia, não ao espaço geográfico "europeu" no sentido amplo.

Uma ilustração clara dessa falta de visão "regional ampliada" das ONGs da "velha Europa" é que, nos anos 1980, com o desmantelamento do império soviético, pouquíssimas ONGs de solidariedade internacional da UE se interessaram pelos processos associativos e de criação de ONGs nesses países em transição democrática. Alguns desses países (atualmente 12) tornaram-se membros plenos da UE 15 anos mais tarde. Algumas ONGs da UE, no entanto, envolveram-se ativamente nas zonas em que ocorreram conflitos graves, como os Bálcãs.

No curso dos anos 1990, outras formas de associação/rede de ONGs européias nasceram em Bruxelas. Algumas ONGs interessadas num mesmo tema (por exemplo, as questões da dívida internacional ou segurança alimentar) criaram naquele momento redes temáticas (Eurodad[1] e Euronaid[2]). Outras se reagruparam por afinidades políticas ou religiosas (Eurostep[3], Solidar[4], Cidse[5], Aprodev[6], etc.). Finalmente, algumas delas desenvolveram na Europa estratégias integradas enquanto "famílias de ONGs internacionais" (Oxfam, Action Aid, Save the Children, World Vision, etc.).

No final dos anos 1990, era possível contar mais de 20 escritórios de representação de ONGs de solidariedade internacional em Bruxelas e, obviamente, o do Clong, que representava as federações nacionais. Após uma crise política e institucional por que passou o Clong em 2000, as ONGs européias decidiram unificar e coordenar esforços numa mesma confederação européia que reagrupasse as redes européias e as associações nacionais.

(1) Rede Européia sobre Dívida e Desenvolvimento. (N.E.)
(2) Rede européia que atua na área de segurança alimentar. Para mais informações, acessar: www.euronaid.net (N.E.)
(3) Solidariedade Européia para a Participação Igualitária dos Povos. (N.E.)
(4) Aliança internacional de ONGs que atuam nos setores de serviços sociais, cooperação internacional e ajuda humanitária. Para mais informações, acessar: www.solidar.org (N.E.)
(5) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Solidariedade. (N.E.)
(6) Associação de Agências Protestantes de Desenvolvimento. (N.E.)

A Concord hoje

No início de 2003, nasce a Concord, a Confederação Européia de ONGs de Desenvolvimento e Urgência. Esta confederação é composta atualmente por 22 associações nacionais e 19 redes e famílias de ONGs, que representam, no conjunto, mais de 1.600 ONGs de desenvolvimento e emergência em toda a União Européia.

A Concord é representada por sua Assembléia Geral, a qual elege um Conselho de Administração composto por 10 membros. A Assembléia Geral se reúne duas vezes por ano e o Conselho, aproximadamente seis vezes. A estrutura de trabalho e de *lobby* da Concord está constituída por uma dezena de grupos de trabalho. É por meio de grupos de trabalho temáticos, setoriais ou geográficos que se cria o essencial do valor agregado da Concord: participação dos membros, compartilhamento de conhecimentos, elaboração de posições comuns, estratégias concretas de *lobby,* etc.

O secretariado da Concord comporta uma equipe de cerca de dez pessoas, cuja missão essencial é a coordenação e o apoio aos processos de trabalho coletivo.

A Concord é co-financiada por instituições européias (aproximadamente 62%) e por recursos fornecidos por seus membros (contribuições anuais).

As três prioridades estratégicas da confederação são:

- Qualidade e quantidade de ajuda pública para o desenvolvimento em nível europeu (especialmente no contexto dos compromissos renovados da UE com respeito às Metas de Desenvolvimento do Milênio e sobre a harmonização e a eficácia da ajuda no marco da Declaração de Paris).
- Coerência para o desenvolvimento nas diversas políticas externas da União Européia: comércio, agricultura, segurança, migração, etc.
- Compromisso da sociedade civil para com a construção européia: que democracia para a Europa? Que papel da Europa no mundo? As ONGs de solidariedade internacional estão ativamente comprometidas com esses debates que predefinem também aquilo que será, talvez um dia, uma política estrangeira unificada da Europa.

Alianças da Concord com outros atores da Europa

Como em toda parte, existem na Europa numerosas organizações da sociedade civil que atuam nos campos de saúde, educação, cidadania, cultura, economia solidária, meio ambiente ou desenvolvimento sustentável. São milhões de pequenas e grandes organizações que criaram um tecido associativo rico e dinâmico em todo o continente.

As ONGs européias de solidariedade internacional representam nesse "panorama" associativo um fenômeno à parte. Em sua grande maioria, elas não atuam diretamente nos problemas da Europa, pois seu campo de ação é freqüentemente voltado para o plano internacional. Essa especificidade não é fácil de explicar aos cidadãos europeus. Além disso, cada vez mais os parceiros das ONGs européias nos países em desenvolvimento procuram análises técnicas, um conhecimento dos problemas e dos atores que atuam na Europa: solidariedade entre os movimentos sindicais, parceria entre movimentos ambientalistas e camponeses, relações com os meios acadêmicos e outros, etc.

Assim, é por meio dessas alianças específicas que as ONGs de solidariedade internacional tendem a articular sua ação "lá fora" com os atores de "cá".

Para a Concord, são quatro as alianças prioritárias na Europa:

- Outros setores de ONGs européias (meio ambiente, direitos humanos, social, cultura, mulheres, etc.) que são muito bem organizados em nível europeu. Um grupo de coordenação e de intercâmbio entre sete setores de ONGs se reúne todos os meses em Bruxelas.
- Organizações sindicais que são muito ativas na Europa, mas também, historicamente, no âmbito internacional.
- Organizações de juventude, muito estruturadas na esfera européia, que têm em alguns países um verdadeiro status "consultivo".
- Coletivos locais (municipalidades e regiões), que constituem um ator-chave na construção européia e se envolvem cada vez mais em questões internacionais, particularmente por meio de parcerias com municípios ou regiões de países em desenvolvimento.

Essas alianças estratégicas são primordiais, pois permitiriam à maioria dos setores comprometidos na Europa e no âmbito internacional conhecer-se melhor, popularizar um pouco as análises técnicas e reforçar o impacto político e midiático das respectivas mensagens.

Questões e desafios

Para o setor das ONGs européias, em geral, e para a Concord, em particular, os principais desafios são:

- Popularizar os saberes e as análises técnicas/conhecimentos específicos (*expertise*). Construir uma visão e argumentos holísticos sobre os problemas internacionais e as soluções propostas.
- Propor ao público europeu um discurso claro, simples, baseado em provas e fatos referentes a questões internacionais e de desenvolvimento. Atualmente, nossa comunicação, por ser muito caritativa ou muito técnica, é freqüentemente incompreensível para o público não-especializado.
- Reforçar a eficácia do trabalho no âmbito europeu para garantir a "apropriação" e a "liderança" por parte dos membros da confederação. O compromisso direto e ativo dos membros é condição indispensável para um discurso político forte e para a credibilidade diante das instituições européias.

No contexto da UE, fica cada vez mais evidente que o nível nacional desempenha um papel central na tomada de decisão européia. A capacidade das associações nacionais de ONGs de se engajarem na agenda européia é, portanto, um elemento crucial para a eficácia da Concord. Ainda hoje, nossos membros "nacionais" têm dificuldade para ver na Europa uma prioridade de trabalho institucional e político. As questões nacionais e internacionais continuam compondo as duas esferas de prioridade das ONGs de nível nacional – e bem atrás aparecem as questões européias.

Estabelecer parcerias fortes com ONGs dos novos países-membros da UE é também um desafio importante para nosso setor. Como foi mencionado no início desta exposição, as relações entre as ONGs da "velha Europa" e aquelas dos novos países foram muito fracas no passado. A Concord deve contribuir para reforçar esses laços, abrindo espaços de debate entre essas diferentes "histórias" associativas e políticas.

A Concord está decidida a fortalecer relações estratégicas com parceiros do Sul. De fato, nas questões de solidariedade internacional e de globalização, nossa voz na Europa deveria ser reforçada pelo contato com a voz do Sul – reciprocamente. As alianças regionais poderiam ser construídas em etapas entre mais regiões do mundo, notadamente onde as ONGs e outros movimentos sociais estão já organizados em nível nacional.

Num âmbito mais político, as principais questões para a Concord são:

- Melhorar a ligação entre o modelo de desenvolvimento promovido na Europa e os debates internacionais sobre desenvolvimento, entre pobreza e exclusão aqui e ali, entre desenvolvimento e meio ambiente, etc.
- Comprometer-se mais claramente com o debate político e institucional sobre o futuro da Europa em parceria com outros setores da sociedade civil. Como disse Henri Rouillé d'Orfeuil em sua intervenção, passar de 3% para 30% de apoio do grande público da Europa (como logrou fazer o movimento associativo a favor do meio ambiente em mais de 30 anos de ação do âmbito local ao internacional). Sem esse apoio maciço das opiniões públicas européias, nossas ações de *advocacy* estarão sempre marginalizadas pelos responsáveis políticos.
- Sair do debate tradicional sobre a ajuda e a cooperação para falar do papel que a Europa quer (e pode) jogar no mundo.
- Tentar entender as incidências que terão os novos poderes emergentes em termos de solidariedade e cooperação internacional.

A China, a Índia e alguns países árabes já desempenham um papel ativo nesses terrenos, sobretudo no âmbito regional, mas não somente nessa esfera (exemplo disso é a cúpula China-África, realizada em 2006).

Considerações finais

É nesse contexto caracterizado por numerosos desafios e mudanças nos âmbitos europeu e internacional que a Concord deseja se comprometer com seus parceiros do Sul. A América Latina representa, nesse sentido, uma experiência muito interessante. O modelo de integração regional experimentado na AL parece ter evoluído para um processo mais político nos últimos anos. As relações entre a União Européia e a América Latina estão ainda em evolução. Novos acordos de associação entre a UE e algumas sub-regiões da AL estão atualmente em negociação. Num futuro próximo, não poderemos mais do que desejar e encorajar a aproximação e os intercâmbios crescentes entre, de um lado, as plataformas européias e latino-americanas e, de outro, sua associação ou confederação regional.

Novos desafios e cenários para a articulação das ONGs na América Latina; as iniciativas da Mesa de Articulação

Miguel Santibáñez*

Atualmente, surgem várias interrogações quando falamos em ONGs, atores institucionais que já têm sua história em nosso continente. Muitas vezes, na América Latina, elas são classificadas como as descreveu recentemente o presidente da Colômbia, Álvaro Uribe: existem ONGs boas, ONGs aliadas ao terrorismo e ONGs que são "bobos úteis". A questão da simplificação, do desconhecimento ou da criminalização das ONGs é um tema em pauta não só no contexto de conflito armado, como no caso colombiano, mas também em situações de disputa política mais pacífica, como ocorre em outros países.

Ao tradicional ataque físico direto a integrantes de ONGs que conhecíamos anos atrás – e que em alguns países ainda prevalece –, têm-se seguido a consideração de que elas são uma ameaça para a estabilidade; tentativas de descrédito pelo fato de serem eventuais concorrentes dos partidos e do Estado e por controlarem seus recursos; a estruturação por via legal de sua agenda – dentro do que os Estados denominam "projeto nacional de desenvolvimento" – ou a definição de registros ou estruturas jurídicas pouco compatíveis com a natureza das ONGs. Isso é uma realidade cotidiana do campo não-governamental.

De sua parte, a direita, que na maioria dos países controla a imprensa, desenvolve uma campanha contra as ONGs, buscando mostrá-las como agentes contrários ao desenvolvimento; ou constroem generalizações ambíguas, identificando as ONGs como organismos parapartidários, destinados ao financiamento da atividade política por meio de recursos provenientes do Estado. Ou seja, a realidade do tecido de instituições sociais privadas é utilizada para identificar as ONGs como um espaço ligado à corrupção.

* Presidente da Associação Chilena de ONGs (Acción); secretário sub-regional Cone Sul da Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção (Alop).

O tema do financiamento é, portanto, complexo. Prevalece certa ambigüidade: os campos da filantropia e da manipulação dos partidos políticos não se distinguem do termo "ONG", o que dificulta a ação do campo não-governamental histórico, mais ligado às questões do desenvolvimento.

Sobre o financiamento para o desenvolvimento, os Estados latino-americanos estão longe de entender a preocupação pela coisa pública como um tema que, como demandam as ONGs, deve ser em parte financiado com fundos públicos. Não necessariamente com a terceirização de políticas públicas – as quais são definidas e priorizadas pelos governos –, mas com a diversidade de práticas que promovem nos territórios produtivos onde atuam cidadãos organizados.

Esse cenário se completa com outro aspecto: uma cooperação internacional mais volátil, que se desloca e se torna menos incidente na realidade dos países. Além disso, essa nova realidade confronta-se com processos complexos, às vezes contraditórios, que dificultam a tarefa de relacionamento das ONGs, como a crise de representação política na região, juntamente com a chegada ao poder de governos progressistas e novas lideranças – isto é, a realidade de novos governos, impondo às ONGs tomadas de posição que não são simples. Felizmente, as ONGs amadureceram uma visão menos político-partidária e têm buscado ocupar outras categorias distintas dos partidos, ou seja, não perambular entre oposição ou apoio governista, mas sobretudo estruturar a própria agenda social, entendida como uma dimensão autônoma do campo das ONGs e da sociedade civil em geral.

De igual complexidade é sua relação com os movimentos sociais e com as organizações populares, de um lado, e com novas categorias de organizações cidadãs, de outro.

Se acrescentarmos ainda o surgimento de uma exigente agenda global, vemos que esse conjunto de dimensões nos obriga a pensar num papel para as associações nacionais de ONGs como atores que devem enfrentar cotidianamente um leque de problemas de alta complexidade.

Surgem novas interrogações: como estruturar campos de organização que articulem os esforços das ONGs – desde níveis territoriais, temáticos ou de consolidação de plataformas nacionais de ONGs – e incluam o amplo leque existente?

Uma das experiências tem sido estruturar as ONGs de desenvolvimento históricas, que se inclinam para leituras críticas do desenvolvimento, pela defesa de direitos e pelo aprofundamento da democracia. O propósito tem sido estabelecer plataformas e associações de ONGs em diversos níveis – local, redes temáticas –, assim como gerar esforços de articulação no âmbito internacional.

Então, como avançar para estruturas formalizadas de articulação e federação? Isso é particularmente importante para as ONGs de caráter nacional, que têm base local e são parte de redes e associações nacionais ou regionais. Trata-se de ONGs que não são necessariamente as grandes organizações internacionais não-governamentais, que têm forte visibilidade global, como Oxfam, Anistia Internacional, Greenpeace, Oceana, Médicos sem Fronteiras, Human Rights Watch, entre outras. Também não são redes de ONGs doutrinárias vinculadas à igreja católica ou protestante. Assim, pergunta-se: essas associações, plataformas e redes que agrupam ONGs de caráter local ou nacional podem cumprir um papel político global, que seja complementar ao dos atores não-governamentais que se desenvolvem no que poderíamos chamar de "diplomacia não-governamental"?

Formular essa pergunta demonstra a necessidade de alianças fortes tanto no âmbito regional como com os demais continentes. A tendência de estabelecer vínculos globais se vê refletida no caso dos sindicatos, que avançaram na criação de uma instância federativa única internacional. Esse é um caminho – a partir de uma realidade ligada ao local – que também deveria ser percorrido pelas ONGs? Trata-se, sem dúvidas, de um processo muito avançado na Europa, onde a Confederação Européia de ONGs (Concord), como plataforma de organizações não-governamentais, teve papel fundamental. Está ainda começando na África, com base em articulações geradas na região francófona (Rede de Plataformas Nacionais de ONGs da África Ocidental e Central - Repaoc); e também na Ásia, com a Federação de ONGs da Índia.

Na América Latina, é um esforço que demorou anos. Uma institucionalidade inicial afirma-se na criação da Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção (Alop), no início dos anos 1980, e, anos depois, com a criação de outras redes temáticas e associações nacionais de ONGs. Trata-se, sem dúvidas, de um caminho em construção.

A Mesa de Articulação de Associações Nacionais e Redes de ONGs da América Latina e Caribe é um esforço que já conta alguns anos, tendo amadurecido a idéia de institucionalizar essa coordenação e procurar linhas de diálogo mais permanentes e visíveis.

Por iniciativa da Abong, em 1995, realizou-se a primeira reunião desse tipo, em São Paulo. Cinco anos mais tarde, em 2000, por iniciativa da Alop, realizou-se uma reunião similar em Cartagena das Índias, na Colômbia.

Depois, foram cada vez mais freqüentes as reuniões e encontros. Em 2006, foram realizados três encontros em lugares distintos: no Fórum Social de Caracas, em janeiro; no Fórum Euro, Latino-Americano e Caribenho, organizado pela Alop, em março/abril, em Viena; e na Cúpula Ibero-Americana de Montevidéu, em novembro.

Em 2005, no contexto do Fórum Social Mundial de Porto Alegre, a Mesa viveu um momento-chave em seu desenvolvimento institucional, realizando sua primeira atividade auto-organizada, em que os principais temas foram relacionados ao surgimento de uma nova onda de governos progressistas na região, à força adquirida pelos movimentos sociais de esquerda que chegaram ao poder (caso da Bolívia, por exemplo) e aos níveis de desigualdade no continente.

A Mesa dispõe de forte enraizamento local e nacional a partir das ações de seus membros, o que constitui um claro espaço político em termos de representação e legitimidade. Nesse sentido, sua agenda tem tido como eixos:

- Balanços democráticos de novos governos progressistas (apresentação no FSM de Porto Alegre/2005).
- Debate sobre os casos boliviano e brasileiro e os novos atores da política (FSM de Caracas, janeiro de 2006).
- Função e papel político da Mesa na América Latina (integração e cidadania regional).
- Debate sobre o tema da cooperação e os cenários que este setor enfrenta nos espaços nacionais.

A leitura política por trás desses eixos evidencia a fragilidade das democracias, o desgaste da democracia formal, o desgaste dos partidos políticos e o surgimento de novas formas de cidadania organizada. Também traz à tona a questão de como enfrentar um sistema que, no plano econômico, gera pobreza e exclusão e, no plano político, cria desconfiança sobre seus benefícios. Um problema comum em todos os países.

No contexto das particularidades, assimetrias e distintos níveis de desenvolvimento da América Latina, a Mesa representa e aporta uma história particular para essa aliança. Dessa forma, tenta reconhecer, coordenar e articular as iniciativas de organização e incidência das ONGs. Por isso, não é um espaço que procura concorrer com as particularidades de cada uma, nem tampouco superá-las. Para muitas entidades, a Mesa deveria aspirar a se converter em espaço que contribua para o fortalecimento político do conjunto variado e complexo de organizações e redes.

Durante os últimos anos, a Mesa manteve um debate sobre a qualidade da democracia e os governos progressistas, o surgimento de novas formas de cidadania organizada, a participação da sociedade civil nos processos de integração e os altos níveis de desigualdade em nossos países. Tem-se envolvido com força no Fórum Social Mundial e em outros espaços de articulação.

O debate promovido em seu interior será compartilhado e enriquecido com os pares europeus. Nossa agenda para 2007 inclui a preparação de um encontro em Bruxelas (Bélgica), em setembro, entre plataformas européias e latino-americanas, para discutir integração, diálogo político e cooperação.

Essa coordenação inédita entre plataformas da Europa e da América Latina tem como metas incidir com posições comuns nos grandes temas da agenda global, assim como favorecer a participação das organizações não-governamentais do Sul nas negociações internacionais.

Para a América Latina, num acordo desse tipo, a idéia central é consolidar a aliança de ONGs e suas diversas modalidades organizativas, que encontram seu espaço na Mesa de Articulação. De um lado, serão facilitadas a difusão de informação e a geração de debate. De outro, serão gerados mecanismos para abrir as portas das grandes conferências internacionais a protagonistas que geralmente são esquecidos, apesar de suas experiências e representatividade.

A nova etapa da Mesa acolhe o espírito de articulação global que procura abranger os temas de desenvolvimento e democracia e, por isso, busca construir e avançar na definição de uma institucionalidade e uma ação política que lhe permita estar à altura dos novos debates.