

Diplomacia civil e democracia na ordem global.

Flávia Lessa de Barros.

Cita:

Flávia Lessa de Barros (2008). *Diplomacia civil e democracia na ordem global. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-080/277>



Mesa de Trabajo: Antropología Política

Subcomisión: Expertos y militantes en la acción política. Emergencia de nuevas elites dirigentes

Paper:

“Diplomacia civil e democracia na ordem global”

Autora:

Flávia Lessa de Barros

**Deptº de Sociologia
Universidade de Brasília
flaviabarros@unb.br**

Brasília, 22 de junho de 2008

I. Apresentação

Situo-me no quadro mais amplo que inter-relaciona discussões sobre desenvolvimento, globalização, multilateralismo, governança, democracia, cidadania e direitos humanos. Enfoco as políticas, estratégias e mecanismos de participação e representação de redes e organizações da sociedade civil em instâncias e processos decisórios e consultivos sobre políticas públicas referentes ao desenvolvimento, que são promovidos por agências de cooperação multilaterais. Considero que estas agências oferecem maiores possibilidades para as análises propostas dentre os diferentes tipos de agências no campo da cooperação internacional, em função da natureza de sua constituição e de suas formas de atuação, a partir de assembléias e convênios de Estados nacionais. Observo diversos princípios, estruturas e dinâmicas nas inter-relações entre as instituições e atores, com maior ou menor intermediação estatal.

Assumo a experiência brasileira como um caso privilegiado para a análise de como, a partir das inter-relações entre os atores em campos políticos internacionais-globais, são construídas, reproduzidas e subvertidas novas forças sociais e estruturas de poder e novos espaços públicos de governança e de cidadania na contemporaneidade - internacionais, transnacionais e globais. Creio que o avanço do debate sobre a democracia na ordem global - seus limites, potenciais e desafios - depende, entre outros fatores, da análise e compreensão de tais questões. Viso contribuir para reflexões teórico-conceituais nas ciências sociais sobre processos de mudança social na contemporaneidade.

Tendo em vista a questão da democracia na ordem global contemporânea, um grande desafio frente à transferência de poderes para o nível de integração supranacional configurado pelo neoliberalismo refere-se aos *déficits* de controle e legitimação de centros e redes de governança instituídos. Nesta direção, observa-se a exacerbação em uma escala sem precedentes de várias das problemáticas nas relações sociedade-Estado no que se refere a políticas e mecanismos de representação e de participação e ao exercício da cidadania em âmbito internacional-global. Aponta-se para a necessidade de “recuperação” da política, enfatizando-se que o avanço da integração econômica ocorre mediante um substancial descompasso em relação a formas de integração política que compreendam uma “consciência da obrigatoriedade da solidariedade cosmopolita”, um “novo *ethos*” na cultura política internacional-global (Habermas, 2001; Elias, 1994, Bourdieu, 1998).

Nas últimas duas décadas, alguns cientistas sociais, além de ativistas, funcionários e técnicos com posições alternativas, vêm enfatizando a necessidade de

concepções mais amplas de governança global, diferenciadas das idéias de “governo global” ou “constituição global”, as quais supõem uma hierarquia global autoritária, restrita a centros supra-governamentais políticos e econômicos e a suas alianças com grandes corporações. A governança global não se sustentaria apenas na autoridade formal-legal, a partir de atores públicos governamentais, e em uma única autoridade central derivada da reunião destes atores, mas também se apoiaria em mecanismos informais não-governamentais, a partir de atores privados.

Estas concepções emergentes são associadas a outras correlatas, como “sociedade civil transnacional” e “sociedade civil global”, cujos atores exercem e/ou buscam exercer a “cidadania transnacional” ou “cidadania global”, que transcendem os parâmetros clássicos do Estado Nação e as possibilidades de identidade e coesão circunscritas ao nacionalismo. Dimensões superiores da cidadania propiciariam não só uma reação às maiores tensões entre estruturas e sujeito, sociedade e indivíduo, mas também novos canais de cooperação, coesão e integração social. Contudo, na linha da crítica à visão unitária de governo global, alguns também frisam que o sistema de governança internacional-global contemporâneo tampouco deve ser visto em correspondência a uma sociedade global sustentada em valores, interesses e necessidades universais (Mato, 2004; Keane, 2003; Keohane, 2002; Habermas; 2001; Edwards e Gaventa, 2001; Castells, 2000; Keck & Sikkink, 1998; Wapner, 1995; Elias, 1994; Rosenau & Czempiel, 1992; Ianni, 1992).

Devido aos limites definidos para a apresentação no GT, neste *paper* concentro-me apenas em torno de algumas questões gerais da argumentação, mais abrangentes e transversais às várias problemáticas envolvidas. Dentre as abordagens resgatadas, a de “campo de poder” (Bourdieu, 1989, 1974), é central na orientação da análise das inter-relações entre os atores e instituições em torno de políticas, estratégias e mecanismos de participação e representação da sociedade civil em campos políticos internacionais globais. Ênfase especialmente as questões relativas à diplomacia civil, noção que elaboro ao mesmo tempo em que apreendo, com base na observação de sua gestação, desde a última década, a partir de comunicações, debates, disputas e proposições em diversas arenas, com vistas a novas estruturas e dinâmicas nas inter-relações entre atores estratégicos junto aos sistemas de controle e regulação política em âmbito internacional-global.

Versões posteriores deste trabalho deverão explorar uma seleção de casos emblemáticos que revelam semelhanças e especificidades nas inter-relações entre as

diversas e instituições e atores priorizados como referência, conforme os diversos cenários e tendências observadas.

II. Desenvolvimento, governança global, cooperação internacional e sociedade civil

A maior interdependência subjacente aos níveis de integração superiores decorrentes das dinâmicas mais recentes da expansão do capitalismo suscitou a necessidade de controle e regulação política em escala internacional-global no plano global. Nesta direção, o século XX foi palco de uma série de arranjos e rearranjos, de grandes disputas e confrontos e, ao mesmo tempo, de inúmeras tentativas de formação e ampliação de consensos sobre diferentes temáticas entre diversas organizações internacionais e supra-governamentais, governos, organizações da sociedade civil (OSCs) e corporações privadas. Arranjos e rearranjos que adentraram o século XXI e ainda se encontram em um estágio de grandes incertezas e muitos desafios para a democracia.

Em tal contexto, desde o final da II Guerra Mundial, a “cooperação internacional” tem uma presença destacada; desempenha um papel central na promoção da “assistência” para o “desenvolvimento” e mais recentemente, também para contornar as conseqüências negativas e indesejadas do desenvolvimento. As organizações instituídas com o mandato primário de promoção de ações de cooperação internacional, em diversos países nas várias regiões do mundo, têm também um papel fundamental na definição e estruturação das funções e inter-relações entre os diversos atores e instituições estratégicas engajadas em processos de desenvolvimento.

Para os fins deste trabalho, compreendo o universo das agências de cooperação internacional para o desenvolvimento basicamente em quatro tipos mais relevantes:

- i) “Agências de cooperação multilateral” (AMs), constituídas pela reunião de múltiplos Estados nacionais, são voltadas especialmente para a construção valorativa e programática e a normatização consensuada em prol de políticas de desenvolvimento em diversos setores, em escala global ou regional. Em distinção das que desempenham papéis financeiros, estas agências, como as bilaterais, são também identificadas no campo como “agências doadoras”. Exemplos destacados de AMs são as integrantes da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, respectivamente,

- ii) “Agências financeiras de cooperação multilateral” (AFMs), também constituídas pela reunião de múltiplos Estados nacionais e referenciadas pelas diretrizes gerais das AMs, são voltadas especialmente para o financiamento do desenvolvimento e a formulação de políticas de financiamento para o desenvolvimento, em escala global, como as do grupo Banco Mundial, ou regional, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Desenvolvimento;
- iii) “Agências de cooperação bilateral” (ABs) são organizações de Estados nacionais individuais voltadas para a promoção de determinados programas e políticas de desenvolvimento priorizados por estes. Exemplos de ABs são a USAID (EUA), a Cida (Canadá); a GTZ (Alemanha) e o JBIC (Japão);
- iv) “Agências de cooperação não-governamental” (ANGs) envolvem um amplo conjunto de organizações, principalmente, fundações privadas, como a Fundação Ford, a Fundação Rockefeller e a Fundação MacArthur, organizações e redes de organizações sociais religiosas ou ligadas a organizações religiosas, como o Conselho Mundial de Igrejas, a Christian Aid, a Cáritas e a Oxfam e diversos tipos de organizações não-governamentais internacionais laicas, como a Action Aid.

De modos diferenciados, complementares e, eventualmente, também conflitantes, as agências de cooperação internacional promovem determinados sentidos de crise, modelos de assistência, de desenvolvimento e projetos de sociedade, combinando empréstimos, doações, condicionalidades e referenciais normativos e programáticos para os países beneficiários. As agências de cooperação internacional são responsáveis, em maior ou menor grau, segundo os diferentes tipos, por políticas e estratégias que, associadas a grandes fluxos de capital financeiro e técnico, orientam e apóiam planos e ações em inúmeros países, de modo a influenciar processos sociais, econômicos, culturais, ambientais, políticos, e institucionais, em âmbitos nacional e subnacional.

Ao mesmo tempo, em âmbitos internacional e transnacional, as agências de cooperação internacional, por meio de uma complexa imbricação de redes de governança global, também atuam de modo a contribuir para a maior igualdade ou

desigualdade, para a inclusão ou a exclusão de países, setores de países e grupos sociais nos processos de desenvolvimento e globalização.

A partir das perspectivas acima sintetizadas compreendo o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento segundo a concepção teórico-metodológica de um “campo de poder”, com suas especificidades, regularidades e intersecções com outros campos (Bourdieu, 1989, 1974). Trata-se de um campo de poder que compreende diferentes instituições e atores, nacionais, internacionais e transnacionais; governamentais e não-governamentais; com e sem fins lucrativos; os quais apresentam forças e interesses diferenciados, baseados em diversas formas de capital. Um campo em que as instituições e atores ao mesmo tempo complementam-se e concorrem em torno de várias formas de poder e, assim, fazem - ou buscam fazer - parte do sistema de governança internacional-global, e disputam influência sobre a estruturação e a dinâmica desse sistema.

As relações entre Estados nacionais, a formação de regimes e centros de governança supranacionais e a progressiva integração de empreendimentos e corporações econômicas e financeiras transnacionais no âmbito internacional-global vêm resultando nas últimas décadas na orientação das atividades e ações políticas de OSCs a este plano também - aos aparelhos político-ideológicos, técnicos, administrativos e coercitivos de unidades de governança constituídas e em vias de constituição. Para desenvolver poderes e capacidades de interação e influência frente aos centros e redes de governança global, sejam governamentais de poder supranacional, sejam grandes corporações transnacionais, diferentes OSCs e movimentos sociais reproduzem estruturas e estratégias de abordagem e operacionalização dos vários níveis (local, regional, nacional e internacional-global) entre as quais a organização e atuação por meio de redes impõe-se como uma alternativa necessária.

A partir do final da década de 1980 e começo da década de 1990, organizações multilaterais que atuam como agências de cooperação internacional para o desenvolvimento - inclusive as que são instituições financeiras - passaram a reconhecer, em maior ou menor concertação com outros tipos de agências no campo da cooperação, a importância mais significativa de OSCs junto ao setores público e privado, em âmbitos local, nacional, internacional e transnacional, bem como em iniciativas em que as OSCs agem com maior autonomia, por meio de suas próprias redes. Uma visão comum era a de que as OSCs tornaram-se atrativas e passaram a

receber mais apoio direto de seus programas porque demonstravam uma capacidade de “preencher as lacunas” ou de “agir em resposta aos fracassos dos setores público e privado”.

Uma posição que se tornou dominante no campo da cooperação enfatizava a necessidade de um novo pacto social entre o Estado, o mercado e a sociedade civil – diga-se, também, os centros de governança global - que subtendesse o compartilhamento de direitos, riscos e responsabilidades, pacto que deveria evoluir em um novo modelo de govenança a partir da década de 1990 (Global Governance Comission / UNO, 1995; Usaid, 1995). Desde, então as agências passaram a promover uma nova agenda de política de cooperação internacional, na qual a participação social ou pública, a “participação da sociedade civil” passou a ser uma condição formalmente assumida e enfatizada (Edwards, 2000; Edwards & Humes, 1997).

O reconhecimento das OSCs e suas redes por agências de cooperação multilateral, financeiras ou “doadoras” (AFMs e AMs), deve ser compreendido, em parte, como resultado de sucessivas pressões e demandas das OSCs, redes, movimentos sociais e seus diversos apoiadores e parceiros sobre estas agências em prol da participação e da democracia em arenas políticas internacionais-globais. Nessa perspectiva, as políticas de participação e outras políticas relacionadas instituídas pelas agências devem ser compreendidas como conquistas sociais. Conquistas resultantes de cerca de duas décadas de campanhas que apontam, entre outros fatores, a necessidade da supremacia absoluta de princípios democráticos, tanto nos fins como nos meios de organização da governança global, para a orientação das condutas e inter-relações entre as diversas instituições e atores.

Contrariamente a forças de *accountability* negativa empreendidas por várias agências multilaterais, financeiras ou não, fundadas em relações assimétricas de poder entre os Estados-membros que se estendem entre suas respectivas sociedades, vem sendo defendida nos desdobramentos das diversas campanhas a afirmação do sentido externo, público, internacional, democrático e pluralístico da *accountability*. Vale observar que os sistemas de *accountability* de AMs e AFMs são tradicionalmente estabelecidos para as relações com os seus membros, os Estados nacionais, e supõem que os governos destes, como representantes das sociedades civis dos países, exerçam um papel de intermediação na cadeia de *accountability*. Em geral, mas nem sempre, baseiam-se em modelos de *accountability* vertical eleitoral, fundados nos princípios da

democracia representativa nos Estados nacionais, em que têm papel central os representantes eleitos, para os governos dos países.

Com a proposição de novos sentidos de *accountability*, apoiados em políticas de participação da sociedade civil, prestação de contas; responsabilização; transparência e publicização de informação, dentre outras políticas afins, visa-se promover a inclusão de outros conjuntos de atores nos sistemas de *accountability* de Mas e AFMs. Atores que, em geral, não contam com seus interesses representados por seus governos e, tampouco, possuem vínculos diretos com os sistemas institucionais destas agências. Atores que integram setores sociais marginalizados, mais vulneráveis aos impactos negativos de suas políticas e operações (Keck & Sikkink, 1998; Fox & Brown, 1998). Nesse sentido, a legitimidade de instituições com poderes e mandatos formalmente atribuídos e constituídos para o exercício de suas missões é vista como dependente, em grande parte, da *accountability* frente aos diversos setores sociais impactados por suas ações, direta ou indiretamente, nos mais diferentes países e regiões, dotados de especificidades culturais, sócio-econômicas e políticas.

Por essa via, apesar das várias ambigüidades, contradições, manipulações e retrocessos nas suas trajetórias, as políticas, estratégias e mecanismos de participação da sociedade civil de AMs e AFMs são consideradas como alguns dos resultados mais significativos das ações de OSCs, redes e movimentos sociais pela maior eficácia destas agências e de seus papéis como centros de governança global, que propiciariam o exercício de uma “cidadania transnacional-global” e a existência de uma dimensão civil no sistema de governança internacional-global.

No entanto, para a melhor compreensão de seus potenciais e dificuldades, as políticas de participação da sociedade civil das agências multilaterais, como as de outras agências no campo da cooperação, também devem ser compreendidas noutra perspectiva, como estratégias de adaptação político-institucional e de técnica gerencial.

A assunção da problemática da participação por estas agências significa também a capacidade de adaptação e mudança de grandes instituições burocráticas modernas que atuam como centros de governança global; a capacidade destas instituições de mobilização de estruturas tradicionais de regulação e dominação no sistema político-econômico internacional-global, de forma renovada, com o envolvimento de outras instituições, atores e interlocutores emergentes. Capacidade de adaptação e mudança de instituições e estruturas face a novos contextos e a novas racionalidades institucionais configuradas pelo capitalismo nas últimas duas décadas, a novas ideologias/utopias de

desenvolvimento e mudança social, ao fortalecimento de determinados atores da sociedade civil a estas relacionados, e às estratégias destes atores para a intervenção e influência em campos políticos internacionais-globais.

As mudanças empreendidas por AMs e, sobretudo, por AFMs em prol da participação da sociedade civil, dentre outras políticas, foram influenciadas pelo quadro mais geral das políticas destas agências, em prol da liberalização das economias nos países membros alvos da cooperação para a integração dos mercados e do paradigma da “Nova Gestão Pública”, em oposição à predominância do intervencionismo estatal. Ao mesmo tempo, tais mudanças foram favorecidas pela “liberalização política” simbolizada pelo fim da bipolaridade na política internacional, com o declínio dos regimes socialistas no Leste Europeu e das ameaças do comunismo incitadas por instabilidades causadas pela pobreza e a desigualdade noutras regiões.

As políticas de participação devem ser compreendidas, portanto, no contexto maior das políticas das AMs e AFMs que condicionam sua eficácia. Foram estabelecidas como componentes de estratégias para o “desenvolvimento sustentável” e a “boa governança”, consolidadas a partir da década de 1990, as quais foram referenciadas pelas diversas reformas de ajuste estrutural e setorial, iniciadas nas décadas anteriores, especialmente no caso das AFMs, como o Banco Mundial e o BID, entre outras. As “abordagens participatórias” das AMs e AFMs tornaram-se um mecanismo chave para o controle, a regulação e a legitimação do envolvimento de OSCs em processos relativos à formulação e à implementação de políticas e projetos junto a órgãos governamentais e empresas privadas, nos mais diversos países do mundo que são alvo dos programas destas agências, e em diferentes áreas de políticas públicas.

Contudo, apesar das várias características macro e estruturais comuns entre as políticas de agências multilaterais é importante frisar que, dada a inexistência de um sistema jurídico no direito internacional que disponha plenamente sobre organizações internacionais, prevalece o princípio da liberdade e da autonomia destas agências. São elas que definem suas próprias regras e mecanismos de regulação e controle, mediante acordos que estabelecem seus sistemas de direitos e deveres entre os participantes. Daí a diversidade de políticas e procedimentos entre as AMs e AFMs, inclusive no que diz respeito às relações com OSCs e às abordagens participatórias, as quais são também bastante variáveis conforme os países em que são adotadas.

Como observei em anteriormente (Barros, 2005), com a finalidade de controle do cenário anárquico de relações com a sociedade civil, algumas agências de

cooperação que atuam como centros de governança internacional-global, também procuram influenciar na definição e redefinição das políticas e mecanismos de participação social de seus países-membros. Em diversos países na América Latina, África e Ásia e, mais recentemente, na Europa Oriental, AMs e AFMs vêm experimentando diferentes estratégias, políticas e mecanismos para relações mais estreitas com OSCs, redes e movimentos sociais, no bojo de suas políticas de descentralização, regionalização e nacionalização.

III. Perspectivas a partir da experiência brasileira

Historicamente, o Estado brasileiro tem uma posição estratégica no sistema de cooperação internacional, especialmente junto a agências multilaterais (AMs), como membro, mas, também, no caso das agências financeiras multilaterais (AFMs), como acionista e mutuário. É um dos principais líderes dos grupos dos países “em desenvolvimento”, alvos dos programas de cooperação, dos países do “Grupo II”, no caso das agências financeiras, países tomadores de empréstimos, contrapartes dos países do “Grupo I”, países doadores, “desenvolvidos”. É partícipe e signatário de inúmeros tratados, acordos e estratégias de políticas internacionais sobre várias temáticas de políticas públicas, incorporados à legislação brasileira e à própria Constituição. Dispõe de uma série de mecanismos jurídicos, políticos, institucionais e administrativos para o planejamento, avaliação, negociação, decisão, contratação, monitoramento e execução de políticas, programas e projetos que envolvem agências multilaterais no país.

A relevância do Brasil nas AMs e AFMs (política, econômica, social, cultural e ambiental) reflete-se na presença de representações, diretorias e missões residentes destas agências no país, com funções diplomáticas e operacionais, que compreendem recursos financeiros, técnicos e políticos junto a órgãos governamentais, federais, estaduais e municipais, e ao setor privado, com e sem fins lucrativos. Diversas estratégias, políticas, programas e projetos promovidos por agências multilaterais no país são realizados em caráter piloto e tomados como experiências demonstrativas para outros países e regiões.

A partir da década de 1980, com a redemocratização, quando a sociedade civil brasileira tornou-se mais complexa, organizada e vigorosa, diversas organizações,

redes, movimentos sociais e outras formas coletivas de articulação e associação civis no Brasil, passaram a ter uma presença mais ativa e destacada em torno de questões de políticas públicas no país que, direta ou indiretamente, são influenciadas por AMs e AFMs. A partir das décadas de 1990 e de 2000, as OSCs e suas redes, com o apoio de outros tipos de agências de cooperação, especialmente não-governamentais, religiosas e laicas, estenderam sua atuação a campos políticos internacionais-globais, sobretudo em torno de temáticas como desenvolvimento sustentável, ambiente; direitos humanos; gênero; reforma agrária; reforma urbana; dívida externa; comércio; integração e multiculturalismo, entre outras.

A partir de meados da década de 1990, no contexto das tendências globais apontadas na seção anterior, as agências de cooperação internacional de referência para a abordagem da experiência brasileira, de formas semelhantes, mas também diferenciadas em alguns aspectos, apresentam uma série de políticas, estratégias e mecanismos voltados para inter-relações com a sociedade civil no Brasil.

O conjunto de agências de cooperação internacional multilateral de referência para a pesquisa em que se baseia este trabalho compreende: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma); a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco); a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO); o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem), a Organização dos Estados Americanos (OEA); o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM).

São observadas nessas agências várias iniciativas que envolvem comitês, grupos e fóruns de trabalho, quadros de especialistas e redes administrativas com a função de criar, rever, implementar e acompanhar planos, programas, metodologias, relatórios, bancos de dados, fundos financeiros e programas de doação. Articulados, no seu conjunto, tais quadros, procedimentos e mecanismos embasam a promoção e a regulação das relações com OSCs, redes e movimentos sociais. Algumas das estratégias e políticas de participação são constituídas de forma difusa e com algumas transversalidades. Além de políticas e mecanismos específicos para o envolvimento de OSCs, outras políticas e diretrizes são também apresentadas como “políticas que se referem à participação” ou “políticas relacionadas a ONGs e à sociedade civil”.

No Brasil, a exemplo do que ocorre em outros países e regiões, as concepções de sociedade civil e abordagens participatórias das agências de cooperação multilateral,

seja por meio de esquemas tripartites ou quadripartites, com órgãos governamentais e empresas privadas, ou independentemente, tendem a priorizar cada vez mais as linhas da “filantropia”, do “empreendedorismo social e do “terceiro setor”. Linhas orientadas por perspectivas de mercado, que despolitizam e destituem noções tradicionais de “sociedade civil organizada”. A participação da sociedade civil é tratada pelas agências de cooperação multilateral, sobretudo pelas financeiras, norteadas mais explicitamente por modelos neoliberais de governança, segundo um sentido mais instrumental e distanciado do sentido de cidadania pressuposto pela noção de *accountability* pública assumida em maior ou menor medida por estas mesmas agências.

Em suma, para algumas agências a participação é apenas um meio e não um fim em si mesmo, ou seja, os compromissos com a participação não se vinculam a esforços por democratização, o que implica uma dimensão política fora de seus mandatos, e a democracia não é vista como uma condição imprescindível para o desenvolvimento. Para outras agências, tradicionalmente posicionadas mais à “esquerda” no sistema de cooperação internacional, como o Pnud e o Pnuma, e as relações entre participação, cidadania e mudança democrática podem ser mais valorizadas e resgatadas, conforme temáticas e conjunturas.

No Brasil, a exemplo do que também ocorre em outros países, as AMs e AFMs tanto envolvem OSCs como interlocutoras, parceiras, colaboradoras e prestadoras de serviços em uma série de iniciativas, como atuam com vistas à formação, capacitação e organização de OSCs. Tendências mais recentes nesta direção observadas entre algumas agências referem-se não só à instrumentalização das estruturas e dinâmicas de redes, movimentos e outras formas coletivas de articulação da sociedade civil, previamente constituídas, mas também, ao estímulo e apoio da formação de redes, em prol da capilarização e do fortalecimento de operações no país, e de modo a internalizar discursos de OSCs sobre o poder de representatividade das redes. Outras agências, conforme programas e áreas de políticas, influenciam na formação de redes e alianças de OSCs brasileiras segundo padrões que envolvem ONGs internacionais com funções de guarda-chuva na intermediação das articulações, diálogos e repasses de recursos.

As redes de OSCs e outras formas coletivas de articulação e associação civil de referência para a abordagem da experiência brasileira reúnem organizações e movimentos sociais originados ou situados no campo histórico da luta por direitos e democracia, que procuram exercer crítica e pressão sobre diversas instituições em prol

de mudanças e avanços em políticas públicas, inclusive sobre organizações internacionais que atuam como agências de cooperação.

No entanto, pode-se também observar nesse conjunto uma tendência de mudança do perfil de determinadas organizações para posições pendulares, ora opositoras, ora colaboradoras, de acordo com temas e interesses e conjunturas, devido à pragmatização de alguns de seus princípios e práticas, desde o final da década de 1990. Tendência que atribuo, principalmente, à crise das ideologias e utopias alternativas prevalentes até então, a mudanças nas prioridades políticas das agendas de seus cooperantes financiadores; à profissionalização e à institucionalização dos movimentos sociais, e à concorrência por recursos financeiros entre OSCs, largamente proliferadas no país. Um terceira tendência no conjunto de referência envolve tanto organizações e movimentos pré-existentes, reprogramados de acordo com as novas conjunturas, como organizações e movimentos sociais de nova geração, caracterizados por concepções e propostas do terceiro setor, do empreendedorismo social e da filantropia.

O conjunto de redes e outras formas coletivas de articulação e associação da sociedade civil de referência para a pesquisa em que se baseia este trabalho compreende: Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Central Única dos Trabalhadores (CUT); Marcha Mundial de Mulheres (MMM); Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); Rede Cerrado (RC); Rede Mata Atlântica (RMA); Rede Grupo de Trabalho Amazônico (GTA); Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS); Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça Social no Campo (FNRA); Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Saúde Nutricional (FBSAN); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH); Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (DHESCA); Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais (RB); Campanha Jubileu Brasil contra as Dívidas e contra a Alca (CJB); Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP).

Apesar dos diferentes interesses e posições entre tendências identificadas dentre este conjunto de redes e outras associações, a importância da estruturação e dinâmica por meio de redes e outras formas coletivas de articulação e associação a partir de princípios comuns fundamentais apresenta-se como um consenso. A atuação por meio de redes e redes de redes, na medida em que compreende uma concertação ampliada de capacidades e forças, é tida como uma estratégia de empoderamento das OSCs e movimentos, com vistas à maior visibilidade, reconhecimento e legitimação junto às

suas contrapartes, tanto em campos políticos nacionais como em campos políticos internacionais-globais. Nesse sentido, as redes de OSCs e movimentos brasileiros de referência, de várias formas, têm agendas que envolvem uma certa continuidade ou periodicidade de ação junto a AMs e AFMs e desenvolvem políticas, estratégias e mecanismos, e captam recursos e/ou recebem incentivos com tal propósito.

Dentre as diversas redes de OSCs de referência, a atuação internacional-global dá-se em função da percepção das influências - ou da necessidade de influências - de processos e políticas promovidos por atores internacionais, transnacionais e globais (agências de cooperação internacional, governos de determinados países em posições hegemônicas e grandes corporações privadas), sobre processos e políticas em várias áreas no Brasil, tanto em termos macro e estruturais como em termos micro e setoriais. A exemplo de experiências observadas em outros países latino-americanos (Mato, 2004), a atuação internacional-global das redes de OSCs brasileiras é predominantemente estadocêntrica, ou seja, apresenta uma maior frequência e diversidade de iniciativas que têm como principal finalidade a obtenção de retornos políticos orientados a processos e políticas nacionais, conduzidos e regulados pelo Estado brasileiro. Assim, as redes de OSCs agem em campos políticos internacionais-globais na expectativa de influenciar campos políticos nacionais no Brasil.

A importância da atuação internacional-global para as redes de OSCs brasileiras é devida, portanto, em primeiro lugar, à visão de *déficits* na atuação do Estado nesse âmbito. Nesse sentido, a atuação das OSCs ocorre basicamente de três modos:

i) como complementação das ações estatais, portanto de reforço da participação indireta, pautada por mecanismos representativos, por iniciativa ou demanda de uma das duas partes e, assim, com o desenvolvimento de várias formas de “parceria” entre estas; mas também de uma forma autônoma, sem uma coordenação inicial ou continuada entre estas partes. Em ambas as circunstâncias, o próprio Estado contribui e/ou é demandado a contribuir, por diversos meios, para a promoção de espaços e mecanismos de participação das OSCs junto às organizações e campos políticos internacionais-globais,

ii) como oposição às ações estatais, contrariamente a posições e/ou procedimentos oficiais,

iii) como ocupação de espaços em que se identifica a ausência de ações estatais consideradas necessárias. Nessas diversas situações, são cada vez mais comuns os

apelos às noções de “democracia radical” e “cidadania plena”, subjacentes às propostas, em curso, de uma reforma ampla do sistema político.

Todavia, há também que se considerar outras iniciativas das redes, movimentos sociais e outras formas coletivas de articulação e associação, ainda tímidas e em escala bem menor, decorrentes em grande parte do amadurecimento de iniciativas anteriores, mas que, qualitativamente, representam uma diferença significativa de perspectiva orientada para agendas, políticas, processos concebidos com alcance de impactos mais amplos, internacionais e globais. Várias das questões priorizadas nas agendas das redes de OSCs são globais ou foram globalizadas; pautadas por valores que não são apenas nacionalistas, mas também cosmopolitas. As OSCs e suas redes também agem em campos políticos internacionais-globais na expectativa de, primariamente, exercer influências sobre estes mesmos campos. Por essa via, desde a década de 1990, as redes brasileiras, dentre outras de países em desenvolvimento, passaram a se alinhar e/ou a concorrer com redes de OSCs de países doadores em torno de agendas e meios de inserção nos sistemas de controle e regulação política em âmbito internacional-global.

Nessa segunda perspectiva, a atuação internacional-global das redes de OSCs brasileiras ocorre independentemente de visões negativas sobre a atuação do Estado, e em função de concepções de modelos de governança internacional-global que incluem atores não-estatais. Trata-se de modelos ainda em definição e disputa no campo da cooperação internacional, entre as agências, os Estados nacionais e as próprias redes de OSCs. Modelos de governança que, apresentam uma significativa variação em termos da distribuição do poder de participação e influência entre os atores e instituições, conforme os proponentes e implementadores. Por essa via, a atuação internacional-global das redes de OSCs brasileiras ocorre em instâncias e processos que tanto contam com o envolvimento e a mediação do Estado brasileiro e outros, em função da natureza da constituição das agências multilaterais em causa, como também não envolvem a presença direta destes, por meio de uma série de canais e mecanismos instituídos pelas agências especificamente para as interações com a sociedade civil.

A atuação das redes de OSCs pode ocorrer, então, tanto com base em uma atitude adaptada a tais canais e mecanismos, como orientada por uma postura crítica em relação a eficácia destes. Ocorre ainda, em geral, em estreita articulação com redes de OSCs e movimentos sociais internacionais, mediante a avaliação da inexistência ou da insuficiência de determinados canais e mecanismos, em prol da instituição ou da

reforma destes, inclusive, no bojo de reformas mais amplas no sistema político da cooperação internacional.

Os modos de atuação internacional-global das redes de OSCs e movimentos sociais brasileiros acima apontados - ou possíveis combinações entre eles - não implicam somente na atuação no “exterior”, com a presença física em vários eventos, encontros e arenas promovidos pelas diversas AMs e AFMs em outros países. Implicam também na atuação no próprio território nacional, junto às representações das AMs e AFMs no Brasil e em diferentes tipos de atividades e operações promovidas e/ou que contam com a participação estratégica destas organizações no país, envolvendo setores públicos e privados. Obviamente, também implicam na atuação além das fronteiras territoriais nacionais a partir do próprio país, o que é garantido pelas novas tecnologias de informação e comunicação cibernéticas, utilizadas pelas redes de OSCs e movimentos sociais brasileiros tanto para a extensão e a ressonância de suas posições e ações através de redes e coalizões de OSCs internacionais e transnacionais que atuam junto às AMs e AFMs, como para interações diretas com estas.

Subjacente à diversidade de estratégias políticas e mecanismos das redes de OSCs e movimentos sociais brasileiros e AMs e AFMs para as suas inter-relações, há uma diversidade de significados e motivações da participação da sociedade civil. Apesar da evolução das retóricas comuns entre as diversas instituições e atores acerca dos poderes e potenciais da participação da sociedade civil, esta noção, como as de “desenvolvimento” ou “desenvolvimento sustentável”, é marcada por uma grande polissemia. A exemplo de tendências observadas nas experiências das inter-relações entre AMs e AFMs e redes de OSCs internacionais de países do “Norte”, países doadores, são também observados basicamente quatro tipos de significados a partir da experiência brasileira:

- i) A tentativa de resgate do poder de ação direta e indireta dos cidadãos nos processos decisórios, que poderia compreender o sentido de democracia deliberativa,
- ii) a participação econômica e social, e não a mera participação política, sobretudo de setores sociais menos favorecidos e em países mais pobres ou com maiores desigualdades. Esta pode também se constituir em uma participação política, direta, ativa e consciente, mas sem pretender transformar as estruturas sociais e apenas procurar garantir a inclusão dos sujeitos nestas estruturas;

- iii) a mera ação presencial, passiva e receptiva, planejada e enquadrada por estruturas hierárquicas de poder e regulação, como um meio de administração de conflitos e de coesão social;
- iv) a participação restrita a sentidos instrumentais, em que os atores da sociedade civil envolvidos são extensões intelectuais e operacionais das instituições junto às quais participam. No tocante à perspectiva das experiências brasileiras, tamanha diversidade não só implica em ambigüidades entre os princípios fundamentais compartilhados e objetivos nos desdobramentos práticos da participação, como agudiza a problemática da representação das redes de OSCs e movimentos sociais em campos políticos internacionais-globais que, conforme a ascendência aos níveis superiores, apresentam espaços bastante afunilados e hierarquizados.

Com a evolução das inter-relações entre as redes de OSCs e movimentos sociais e as AMs e AFMs, dentre outras organizações internacionais, pode-se identificar, em alguns casos, e segundo temáticas de políticas, que a noção de “cidadania transnacional-global”, na medida em que é fortalecida, particularmente no tocante aos papéis participativos mais ativos caracterizados por meio desta, origina outra noção com a qual se entrecruza, a de diplomacia civil, relacionada a outra também emergente – e igualmente controversa -, a de “governança civil”. Nas só as redes de OSCs de países doadores, conforme observei em trabalhos anteriores (Barros, 2005), mas também as de países alvos de programas de cooperação, como no caso das redes brasileiras, oferecem múltiplos cenários emblemáticos para a observação deste processo, a serem detalhados em trabalhos seguintes.

A noção de diplomacia civil compreende a condução das relações internacionais por atores não-governamentais vinculados a redes de OSCs, movimentos sociais e outras formas de articulação e associação coletivas. Implica a definição de papéis mais concretos e específicos atribuídos a e/ou assumidos por determinados indivíduos OSCs no que diz respeito à representação, mediação, negociação e intermediação de comunicação, informação e avaliação em torno de questões de interesse da sociedade civil em âmbito internacional-global, junto a organizações internacionais e supragovernamentais (ou grandes corporações privadas transnacionais), mas também entre os próprios setores da sociedade civil, desde o nível local ao global, nas relações “Norte-Sul”, “Sul-Norte” e “Sul-Sul”.

Embora o termo “diplomacia civil” seja ainda estranho à grande maioria dos documentos intercambiados e circulados mais amplamente em arenas da sociedade civil organizada engajadas em questões internacionais-globais, seu conteúdo encontra-se latente. É uma noção que está sendo cunhada e negociada, desde o final da década de 1990 e início da década de 2000, mediante as práticas e experiências dos diversos atores, na “sociedade civil transnacional-global”. Ainda que sob outras denominações semelhantes, como “diplomacia não-governamental”, começa a adquirir conteúdos com uma certa consistência, que se tornam referência em diversos processos: de análise coletiva de conjuntura, de definição de plataformas; de planejamento e avaliação de estratégias comuns; de identificação de articulações e parcerias, e de divisão e distribuição de papéis relativos às ações e atividades programadas em âmbito internacional-global.

A noção de diplomacia civil também está sendo cunhada e negociada junto a determinadas AMs e AFMs (bem como a ABs), passo fundamental, uma vez que estas são consideradas dentre os principais interlocutores para várias das mudanças pretendidas. Nessa direção, são essenciais os papéis de agências de cooperação não-governamentais internacionais (ANGs), religiosas e laicas, as quais se destacam na promoção de rearranjos nas relações entre diversas partes no sistema de governança internacional-global, com vistas ao maior protagonismo de atores da sociedade civil. No caso das relações entre as AMs e AFMs as redes de OSCs e movimentos sociais brasileiros, as ANGs têm sido decisivas nos diálogos políticos e no apoio financeiro às redes para tais propósitos.

A noção de diplomacia civil propicia um patamar mais elevado para a atuação de determinados setores da sociedade civil nas redes instituídas em âmbito internacional-global, junto a setores públicos oficiais e privados. A noção de diplomacia civil é então compreendida como um meio de condicionamento, disciplina e legitimação de certas formas de participação da sociedade civil em espaços públicos de governança internacional-global, que reforça a noção de governança civil. Meio utilizado tanto por atores e instituições da sociedade civil no Brasil e em outros vários países, como por outros atores e instituições com papéis de centros de governança no sistema internacional-global. No caso de determinadas temáticas políticas mais globalizadas, como a do desenvolvimento sustentável, técnicos, intelectuais e lideranças com funções organicamente estabelecidas junto às instituições estratégicas atuam com a finalidade

de normatizar, regular padrões de participação que servem às dinâmicas dos campos políticos internacionais-globais e suas intersecções.

O processo de condicionamento, disciplina e legitimação de determinadas formas de participação da sociedade civil em espaços públicos em âmbito internacional-global, ainda difuso, compreende a estruturação de várias camadas de representação, com a sobreposição de diversas relações de lealdade entre os atores e instituições, cujos sistemas e mecanismos ainda não se apresentam totalmente consensuados e instituídos. Os processos de transnacionalização e globalização da “sociedade civil”, da “cidadania” e da “participação” ocorrem de modo a também conformar estruturas hierárquicas. Ocorrem, em maior ou menor grau, conforme as diferentes temáticas e sub-temáticas, a despeito do compartilhamento inicial das redes de OSCs e movimentos sociais dos sentidos de maior horizontalidade e das propostas de mecanismos de comunicação e decisão mais democráticos.

Em geral, os topos nas hierarquias das estruturas configuradas, os quais correspondem aos atores e instituições estratégicas nos campos de poder, são mais cosmopolitizados e apoiados em burocracias flexíveis, que espelham novas teorias da administração organizacional e da gestão pública, do direito, da comunicação e do *marketing* de organizações não-governamentais e do terceiro setor. De acordo com as circunstâncias e os tipos de organizações envolvidas, o trabalho político estratégico e o poder exercido nas redes, entre estas e nas redes de redes são mais ou menos concentrados em determinados grupos, organizações e indivíduos. Por conseguinte, estes podem desenvolver um “carisma de posição” (Bourdieu, 1989) face aos seus interlocutores, fundamental para a reprodução de seu capital nas inter-relações com os demais atores e instituições.

Dada a importância da legitimidade da participação dos atores e instituições, entre si e junto às AMs e AFMs e outros centros de governança internacional-global, como expressão autêntica e democrática da sociedade civil, certos atores nos topos das hierarquias cultivam e são levados pelos demais interlocutores no campo a cultivar relações diretas e indiretas com “bases sociais” no país, nos níveis nacional e subnacional. Bases que se referem às populações-alvo das diversas políticas e programas apoiados por AMs e AFMs.

Em função da transitoriedade de uma série de questões e empreendimentos compreendidos em projetos de políticas públicas, as bases sociais são referidas cada vez mais como “parcerias”, noção que, em geral, favorece um sentido de compromisso

menos fixo e permanente, e, ainda, mais instrumental e pragmático que político-ideológico. Isto também ocorre no sentido inverso, na perspectiva dos interesses das bases em relação ao topo das hierarquias nas estruturas de participação e representação internamente às redes, movimentos e outras formas de articulação. Contudo, nos discursos dos atores e instituições em ambas as posições, em determinadas situações, parceria também supõe a possibilidade de relações mais equitativas entre as partes e a maior mobilidade nas estruturas configuradas. Tal é o significado mais comumente anunciado.

As experiências das redes de OSCs e movimentos sociais brasileiras de referência para este trabalho demonstram que as habilidades, poderes e papéis com vistas ao exercício da diplomacia civil tanto podem ser desenvolvidas a partir das próprias dinâmicas das redes como também são incrustadas na origem de certos tipos de OSCs estratégicas nas redes, que procuram sistemas compartilhados e interconectados de suas ações. Todavia, se estes sistemas ensejam realmente germens de novos modelos de governança global que devem ser afirmados, por já terem acumulado pedagogias e métodos políticos inovadores em prol da democracia em âmbito-internacional é uma indagação que ainda merece discussões críticas mais ampliadas.

IV. Bibliografia citada

BARROS, Flávia Lessa de. “Banco Mundial e ONGs Internacionais. Ambiente, desenvolvimento, governança global e participação da sociedade civil”. Tese de Doutorado apresentada ao Dept. de Sociologia a Universidade de Brasília. Março de 2005.

_____. (Org.). “Banco Mundial, participação transparência e responsabilização. – A experiência brasileira com o Painel de Inspeção”. Brasília: Rede Brasil, 2001.

BOURDIEU, Pierre. “O poder simbólico”. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1989.

_____. “Campo do poder, campo intelectual e *habitus* de classe”. In: “A economia das trocas simbólicas”. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1974.

CLARK, Dana; FOX, Jonathan; TREACKLE, Kay (Eds.). “Demanding Accountability. Civil Society Claims and the World Inspection Panel”. Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

EDWARDS, Michael. “Future positive. International co-operation in the 21ST century”. Wales: Earthscan Publications, 2000.

EDWARDS, Michael; GAVENTA, John. "Global Citizen Action". Boulder: Rienner Publishers Inc, 2001.

ELIAS, Norbert. "A sociedade dos indivíduos". Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1994.

FOX, Jonathan & BROWN, David L. (Editors). "The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements". The MIT Press, 1998.

GARISSON, John W. "Do confronto à colaboração. Relações entre a sociedade civil, o Governo e o Banco Mundial". Banco Mundial. Escritório da Diretoria no Brasil. Brasília-DF, 2000.

Global Governance Commission / UNO. "Our Global Neighborhood". 1995.

HABERMAS, Jürgen. "A constelação pós-nacional". São Paulo: Littera Mundi, 2001.

IANNI, Octavio. "A sociedade global". Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1992.

JORDAN, Lisa. "The Bretton Woods Challengers". In: GRIESGRABER, Jo Marie;

GUNTER, Bernhard G. (Eds.). "Development. New paradigms and principles for the twenty-first Century". Chicago: Pluto Press and Center of Concern (Washington DC), 1996.

KEANE, John. "Global civil society?". Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. "Activists beyond borders". Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert. "Global governance and democratic accountability". Chapter prepared for a volume to be edited by David Held and Mathias Koenig Archibugi from the Miliband lectures, London School of Economics, Spring 2002.

RICH, Bruce M. "Mortgaging the Earth. The World Bank, environmental impoverishment and the crises of development". Boston: Beacon Press, 1994.

ROSENAU, James. "Citizenship in a changing order". In: ROSENAU, J. (ed). "Governance without government: Order and change in world politics". Cambridge University Press, 1992.

STIGLITZ, Joseph. "Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability". In: "Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions". Vol. 16, Nº1, January 2003.

USAID. "New partnership initiative". April 1995.

_____. "After liberalism". New York: The New Press, 1995.

WAPNER, Paul. "Politics beyond the State". In: "World Politics", Vol. 47, n° 3. Baltimore: Johns Hopkins University Press, April 1995.

WORLD BANK. "The World Bank and Participation". Washington DC World Bank, 1994.

_____. "Governance and Development". Washington DC World Bank, 1992.