

RELATÓRIO FINAL

**GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E DIREITOS
HUMANOS NA AMÉRICA LATINA**

Aluna: Simone Souto Pitta

Orientadora: Manoela Carneiro Roland Gava

Aluna Voluntária

GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA

Aluna: Simone Souto Pitta
Orientadora: Manoela Carneiro Roland Gava

Introdução

A partir de uma análise teórica sobre a dinâmica da globalização e seus impactos na política mundial, a pesquisa buscou examinar o emprego do discurso hegemônico de ordem democrática que se mostrou capaz de fundamentar e assegurar padrões norteadores de conduta dos Estados e uma lógica de distribuição (desigual) de poder no sistema internacional. O presente estudo também procurou compreender em que medida o Direito Internacional tem desempenhado favoravelmente a manutenção de certos atores na arena internacional, e por outro lado, tem democratizado o espaço político de deliberações regionais e internacionais às organizações internacionais, mais precisamente no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) na América Latina.

Objetivos

Na medida em que a globalização produziu um radical descompasso entre a comunidade política definida pela divisão territorial dos Estados e o alcance das decisões tomadas em seu nome, faz-se necessário nas condições atuais pensar em um modelo de organização política que não seja estritamente nacional, mas transnacional. Em movimento contrário as relações do tipo discriminatórias e excludentes provocadas pelas forças da globalização, novos mecanismos de representação com vistas à cooperação e solidariedade entre os grupos sociais pretendem reconfigurar o espaço de deliberações políticas, ensejando, desta maneira, a formação de outras “alternativas” na conjuntura econômica e política atual no sistema internacional.

Assim, essa pesquisa pretende realizar uma análise crítica sobre o assunto ao compreender que esses processos de mudança no exercício do poder político e na aceção de Estado-nação foram decisivos para a mudança de noções de **soberania, comunidade política, e democracia**. Esses conceitos perpassam em maior ou menor medida no trajeto desse trabalho, mas seu objetivo central é correlacioná-los de tal forma que seja possível pensarmos em alternativas¹, em direção uma teoria democrática capaz de incorporar novas relações entre os atores do sistema internacional.

Para tanto, a pesquisa deu especial ênfase, no primeiro momento, as considerações do filósofo polonês Zygmunt Bauman nas obras “Globalização: as conseqüências humanas”, “Comunidade: a busca por segurança no mundo atual” e “Em busca da política” com relação aos efeitos econômicos e políticos da globalização, para em seguida estabelecer uma contraposição dos significados da democracia: de um lado, o entendimento da democracia enquanto um procedimento formal de perspectiva liberal consolidado pelos postulados do “Consenso de Washington”, e do outro lado, a aceção de democracia enquanto procedimento

¹ Conferir as contribuições do filósofo Emir Sader no capítulo *Por uma hegemonia alternativa* no seu livro **Perspectivas**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

de mobilização social e formação de instrumentos de manifestação da vontade política. Nessa segunda fase da pesquisa, a tese de doutorado “Consenso social, democracia e normas cogentes como fundamentos de uma nova ordem internacional” de Manoela Gava foi praticamente o fio condutor para o restante da pesquisa com suas considerações sobre a relação entre a globalização, democracia e direitos humanos, além do livro “Política e democracia em tempos de globalização” de José Maria Gómez, ‘Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história’ de Sebastião C. Velasco e Cruz, e “Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação” de Gilberto Dupas. E por fim, através de uma análise mais pragmática, a pesquisa buscou configurar a relação entre a sociedade civil (transnacional) e o Estado tendo como estudo de caso a experiência de organizações internacionais nas atividades da OEA, mais precisamente, no processo conhecido como Cúpulas das Américas.

Metodologia

A metodologia utilizada foi a indicação de uma leitura crítica de obras de autores neogramscianos que esquematizam a formação de um modelo capitalista com características políticas e econômicas que confere um discurso hegemônico de reprodução do sistema de acumulação e concentração de riqueza favorável à manutenção do poder de atores estratégicos na ordem internacional - “a lógica hegemônica de constituição do poder” (Gava, 2005). O arcabouço teórico pretende consolidar novas perspectivas de uma ordem mundial mais inclusiva através de um movimento contra-hegemônico de “baixo para cima”, que possibilite transformações expressivas na dinâmica no sistema internacional. Conceitos como sociedade civil, espaço público, cidadania transnacional e hegemonia são exemplos de definições que se forjaram das contribuições de Antonio Gramsci.

I - Globalização: conceitos, premissas e efeitos

No tocante ao conceito de globalização, o que se percebe de imediato é que seu significado não transmite algo verdadeiramente determinado e consentido por todos. Vale notar que entre os acadêmicos as divergências são significativas. Os céticos², por exemplo, consideram o conceito tão amplo e abstrato que em termos práticos parece difícil operá-lo. Procuram, dessa forma, utilizar o termo “internacionalização” ou “regionalização”, na medida em que a globalização compreendida como um conjunto de trocas econômicas e sociais na vida cotidiana das pessoas que se deslocam das fronteiras locais, consolidando um novo agrupamento geográfico e condições para uma ordem internacional liberal. Já os globalistas conceituam o fenômeno da globalização como um conjunto de mudanças estruturais na escala da organização social moderna, como, por exemplo, o crescimento de empresas multinacionais, a difusão da cultura popular, a degradação ambiental generalizada, e, notadamente, uma configuração inconstante das relações de poder inter-regionais. Essa transformação global trouxe implicações decisivas na vida social das pessoas na medida em que transformou os padrões dominantes da organização sócio-econômicas, na divisão territorial, e na lógica de poder. (McGrew e Held, 2001)

² No livro **Prós e Contras da Globalização**, Anthony McGrew e David Held estabelecem uma distinção entre os globalistas e os céticos pela maneira que conceituam a globalização. (McGrew e Held, 2001)

Para os globalistas, a globalização reconfigurou a noção de soberania do Estado. O Estado, assim, é definido como uma arena fragmentada de formulação de decisões políticas, em que redes transnacionais e órgãos e forças externas e internas exercem influências decisivas nas tomadas de decisão do governo. É o caso da União Européia, que utiliza uma gestão que institucionaliza a colaboração intergovernamental para lidar com questões coletivas e transfronteiriças. Nesse contexto, cooperação internacional e ampla interligação política parecem ser o novo norte para os Estados nacionais.

Com relação à economia, nascem as figuras da empresa multinacional e do capital empresarial global que são capazes de ditar as regras do intercâmbio e do comércio globais e estabelecer a organização e distribuição do poder e recursos econômicos na economia global. Trata-se de uma nova divisão global do trabalho que implica na reordenação das relações econômicas inter-regionais, aprofundando cada vez mais a polarização da renda e riqueza. A globalização econômica certamente foi útil para o crescimento econômico de diversas empresas e alguns países, mas também foi responsável pela crescente pobreza presente nos dias atuais. Os céticos ressaltam que o problema da desigualdade social é uma das questões internacionais mais refratárias da agenda global, e isso decorre do fato de que a própria estrutura da ordem mundial atual inscreve esta desigualdade³. O que se percebe é um déficit de projeto democrático⁴ e solidariedade social entre as nações que vise buscar um planejamento coordenado de programas nacionais e internacionais que regulem esses efeitos excludentes que advém do poderio econômico de certos países e, conseqüentemente, a hierarquia do poder no sistema internacional.

Compartilho das considerações do professor José Maria Gómez quando ele aborda duas conclusões gerais sobre o impacto da globalização na política. Primeiro, quando afirma que sob as condições atuais de globalização existem severas e crescentes restrições de cidadania democrática em nível nacional, e segundo, que existe uma necessidade normativa e possibilidade real de civilizar e democratizar as estruturas de governança global e regional, através de forças e movimentos sociais contra-hegemônicos⁵ aptos para criar novas formas de comunidade política mais universalistas, multiculturais e igualitárias. (Gómez, 2000: 9)

Segundo ele, o principal desafio que devemos enfrentar para a construção de uma política democrática é indicar condições e capacidades políticas efetivamente fortes, capazes de cobrar responsabilidade dessas forças transnacionais e internacionais da globalização, como também legitimar instâncias de governança supranacional por meio de uma ampla participação nos processos de deliberação e tomada de decisão em arenas internacionais quando se tratar de problemas globais que dizem respeito a todos. (Gómez, 2000:10).

³ “Os mecanismos de segregação e exclusão pode ou não ser complementado e reforçado por fatores adicionais de raça e pele, mas no limite todas as suas variedades são essencialmente a mesma: ser pobre numa sociedade rica implica em ter o status de uma anomalia social e ser privado de controle sobre sua representação e identidade coletiva.” (Bauman, 1999a:108)

⁴ Vale reproduzir as palavras do filósofo polonês Zygmunt Bauman quando ele diz: “O significado mais profundo transmitido pela idéia de globalização é do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. A globalização é a “nova desordem mundial” de Jowitt com um outro nome”. (Bauman, 1999a: 67)

⁵ O conceito de hegemonia analisado neste artigo é sob uma perspectiva neogramsciana. Segundo Manoela Gava, para Antonio Gramsci o conceito de hegemonia “está intrinsecamente ligada a capacidade de se estabelecerem coalizões, que viabilizam um consenso entre diversos fragmentos sociais.”(Gava, 2005: 19). Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer também enfatizam que todo processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico com alternativas para a democracia.

II - Democracia e a nova ordem mundial

Até a primeira metade do século XX, o debate entre os filósofos e cientistas políticos era a deseabilidade da democracia, a idéia de que a participação política e soberania popular poderiam ser formalizadas através de um procedimento eleitoral como forma de governo. O crescimento do ideal democrático especialmente na América Latina, na Ásia e em alguns países no Ocidente naquele período se deparou com a consolidação de um discurso de democracia hegemônico que parecia caminhar para o lado oposto deste ideal democrático, na forma de “teorias elitistas da democracia”. O elitismo democrático, que teve como precursores o intelectual alemão Max Weber e economista Joseph Schumpeter, concretizou duas suposições: primeiro, o rompimento do ideal democrático com a noção de bem comum, e, segundo, a transferência da racionalidade do político para o domínio individual, para a maximização dos interesses individuais. A proposta vinculada a essas teorias era a de uma substituição gradual de arenas públicas participativas, características da política moderna, para uma forma centralizada de atividade política concentrada no Estado. Assim, o controle exercido pelo aparato administrativo estatal nas disputas políticas passaria a estar subordinado aos interesses das elites que competiam pelo poder.

Ainda que a democracia liberal enquanto forma de governo tenha sido a idéia que conquistou o mundo, o que se observa é uma proposta que sintetiza “a reprodução de um modo de acumulação capitalista para a nova elite globalizada” (Gava, 2005:86). A democracia liberal fornece as condições políticas e institucionais para que o capitalismo globalizado avance sem interferências e com as flexibilidades necessárias para se levar adiante as reformas econômicas de ‘ajuste estrutural’. É o caso do “Consenso de Washington”, uma receita de política econômica neoliberal por meio de um discurso que representa “o estabelecimento de um ideário hegemônico que se impõe como único caminho para reinserção de determinados “mercados emergentes” no sistema internacional.(Gava, 2005:22). Assim, na medida em que o capital global ganhou poder de interferir sobre as políticas públicas de determinados países, os governos nacionais foram se ajustando as essas normas de “governabilidade” e confiabilidade” com o único objetivo de ganhar competitividade no mercado e atrair investidores para o país.

Segundo Sebastião Velasco e Cruz, essa idéia de democracia passa a ser entendida como condição necessária e de legitimidade dos Estados na ordem internacional, a ponto de integrar o corpo *iuris* do direito internacional na medida em que se transforma no direito à governança democrática. A democracia representativa, por conseguinte, se estabelece como um “modelo de alcance universal em que todos os Estados devem seguir sob pena de gravidade perda de legitimidade”.(Velasco e Cruz, 2004: 200)

No tocante ao direito internacional e aceção de Estado-nação, a idéia defendida por Sebastião é a noção do sistema interestatal, cujo enfoque está mais nas assimetrias e contradições entre os Estados do que na idéia do Estado nacional. Da mesma maneira, o autor trabalha com o conceito de soberania que não está diretamente vinculado à efetividade e presença no Estado no tecido social. Para ele, a soberania⁶ refere-se ao exercício de autoridade suprema sobre determinado território, que se traduz no princípio da igualdade formal entre os Estados e o princípio da “não interferência”. O problema que existe no sistema internacional moderno é o fato que a própria soberania passa ganhar novos significados que se vêm limitados pela difusão de princípios normativos da ordem internacional e na organização das comunidades políticas. Assim, como Sebastião esclarece, a

⁶ O autor cita Robert Jackson no livro *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World* (Cambridge University Press, 1993) e os termos que este trabalha como soberania negativa – ausência de interferência externa – e a soberania positiva, enquanto exercício efetivo de declarar, implementar e operacionalizar políticas públicas interna e internacionalmente. (Velasco e Cruz, 2004: 207)

democracia na realidade encontra-se em crise, sobretudo, quando os governos democraticamente eleitos aparentam impotentes em face dos processos econômicos, sociais, culturais decorrentes da globalização.

Sebastião, em certo momento, chega a apresentar as idéias de David Held com o seu projeto de democracia cosmopolita, em que esse considera impossível pensar a democracia, atualmente, como modelo de organização política estritamente nacional. Para Held, os Estados devem advogar para o princípio da “cidadania múltipla”⁷. Assim, como já salientado por Sebastião, quando diante da fragilidade da concepção de soberania dos Estados nacionais, esses perderiam a sua condição de centros exclusivos de legitimidade dentro de suas fronteiras, passando por uma redefinição com novos elementos do ordenamento jurídico global (Velasco e Cruz, 2004:225). Held concebe, neste sentido a idéia de desterritorialização dos mecanismos de representação política e, através da cidadania múltipla, procura reconstruir o vínculo dos representantes e representados em paralelo a essas transformações políticas em escala global. O problema que ele não esclarece é como a noção de *demos* seria reconstruída. Como construir uma comunidade democrática global que pressupõe um identidade coletiva que superem as diferenças culturais, religiosas e sociais entre os povos? Seria possível construir uma identidade coletiva fundada numa concepção de natureza ético-política universal em escala mundial?

Retornando as considerações de Sebastião, sua conclusão é de que não há como falar de democracia, pois ainda que exista um povo com governantes democraticamente eleitos, aquele se encontra impedido de decidir seus interesses por circunstância de forças externas. A crítica aventada é que o processo de juridização das relações econômicas internacionais, invés de ampliar e promover essa participação política⁸ por forças internas, estabelece regras jurídicas que advêm dos interesses dos grandes capitais e Estados nacionais.

Com relação à esfera pública, o mesmo vislumbra as considerações de Jürgen Habermas quando ele aponta para a “refeudalização” da esfera pública a partir do século XX, dando origem à sociedade do espetáculo e consumo. O cidadão, enquanto integrante da vida pública, passou para a posição de espectador e consumidor⁹ e as grandes corporações – os interesses privados – passaram a assumir funções políticas decisivas na condução da política e no planejamento do Estado.

⁷ Sebastião define o princípio da “cidadania múltipla como “o princípio que asseguraria aos indivíduos a condição de membros, com direitos políticos reconhecidos, das diversas comunidades políticas que os afetem significativamente.”(Velasco e Cruz, 2004: 224-225) Os Estados Nacionais, neste sentido, não desapareceriam na sua integralidade, mas obviamente ficariam em segundo plano frente a outros corpos políticos que ganhariam mais legitimidade. Da mesma forma, a soberania não estaria diretamente vinculada a noção de território, mas uma sistema de “*overlapping power centers*”, delimitada pela lei democrática fundamental.

⁸ Segundo o autor: “democracia é um conceito incontestável, de diferentes definições que não devem prevalecer uma sobre as outras. Não é uma fórmula jurídica vazia. Ela surge como manifestação de uma vontade política que se faz e refaz na luta”. (Velasco e Cruz, 2004: 238)

⁹ “O espaço público, essencial a democracia, converte-se em espaço midiático. E as corporações apropriam-se, transformando-o em espaço publicitário; os cidadãos que freqüentam esses espaços não o fazem mais como cidadãos, mas como consumidores de informação, comunicação e entretenimento”.(Dupas, 2005: 46)

Com efeito, o que se observa é que o discurso neoliberal¹⁰ adquiriu força suficiente para enfraquecer a participação política, o debate político, e, conseqüentemente, as instituições políticas que poderiam contestar essa flexibilização¹¹. Como o próprio Gómez observa, o processo democrático se reduziu a um ritual eleitoral e a política-espetáculo se entroniza pelos meios de comunicação como mais uma prática de consumo simbólico. Da mesma maneira, o que se constata nas sociedades contemporâneas é uma degradação da cultura cívica, uma crescente apatia política quanto ao governo e seus representantes.

A justificativa dada por Bauman para esse quadro é de que caminhamos para a privatização dos meios de afirmar a liberdade individual para pensar e agir, e é essa liberdade só poder ser produto de um trabalho coletivo. Segundo ele, presenciamos o fenômeno da comunidade estética, aquela comunidade incapaz de tecer entre seus membros uma rede de responsabilidades éticas e compromissos em longo prazo. Trata-se do exato oposto da noção de ambiente comunitário. Os vínculos entre os indivíduos estão cada vez mais diluídos e, conseqüentemente, a noção de vida pública, a idéia de vontade publica se vê enfraquecida. A dinâmica e a rotinização do processo de produção, a impessoalidade da relação entre trabalhador e máquina, e a resultante homogeneidade das ações dos trabalhadores são alguns fatores que contribuíram para este efeito introspectivo.(Bauman, 1999b: 36-37)

Logo, a inquietação que persiste é como superar o entendimento de que o regime democrático abrange tão somente um procedimento que perpetua a soberania do Estado e a reprodução de um sistema econômico desigual, para compreender a democracia enquanto prática política coletiva no cotidiano dos indivíduos e representativa dos mais diversos setores da sociedade civil. Como Manoela Gava aponta, trata-se de

Desmistificar o poder verdadeiramente democratizante do modelo de democracia representativa liberal, além da investigação do papel desempenhado pelas organizações internacionais, e pelo Direito Internacional, chamando atenção para a interação entre as estruturas relacional, institucional e comunitária, e para a necessidade de reformulação dessas estruturas de organização do poder normativo, para que reflitam novas formas de produção normativas, que se legitimem ao contemplarem novos atores, ou representantes do poder transnacional, visando e sendo facilitado pela implementação, por sua vez, das dimensões formal, participativa e social da democracia (Gava, 2005:81)

No mesmo sentido, o diretor do projeto *Democratic Approaches to Global Governance (DAGG)* James Riker estabelece como uma das alternativas para resolver os baixos níveis de participação e consciência cidadã nos processos e assuntos de governança global¹² é a contribuição da sociedade civil global, que em certa medida tem democratizado os espaços de deliberação política e reestruturado a política mundial (Riker, 2005: 3). Para aumentar essa participação, um dos objetivos centrais levantados por Riker é aumentar o

¹⁰ “O espetáculo público armado em torno do Estado, feito de corrupção e impunidade, inoperância e irracionalidade das burocracias estatais, parece fornecer as provas de verdade de um discurso que prega o mercado como paradigma da modernidade e elide a questão da responsabilidade pública, essa noção que nunca teve lugar na cultura política deste país. O assim chamado discurso neoliberal que tenta aqui a espantosa façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira, um privatismo selvagem que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, que nega a alteridade e obstrui por isso mesmo a dimensão ética da vida social pela recusa de um sentido de responsabilidade e obrigação social.”

¹¹ “O resultado conjunto é o “reinado absoluto da flexibilidade”, que visa “precarizar” e assim incapacitar as pessoas situadas em potenciais cabeças de ponte de resistência. O mais profundo impacto sociopsicológico da flexibilidade consiste em tornar precária a posição daqueles que são afetados e mantê-la precárias.”(Bauman, 2000: 36)

¹² James Riker utiliza o conceito de democracia global como “o exercício efetivo dos direitos econômicos, políticos e culturais e a maior influência possível do povo mundial sobre as instituições locais e globais que afetam suas vidas”. (Riker, 2005:9)

número de cidadãos e organizações e coalizões engajadas nesses processos de deliberação de governança global, bem como aumentar a qualidade, igualdade e sustentabilidade desses processos de participação democrática. Para isso, ele estabelece inúmeras estratégias específicas, entre elas, e de especial importância para esse estudo, é a de aumentar o acesso, a influência e representação de organizações, coalizões¹³ e movimentos sociais em instituições de governança global e regional, como a OEA, por exemplo.

III - Globalização e Democracia: a busca interminável por alternativas e novos atores

Como salienta Gómez, a globalização reflete substancialmente na maneira em que o poder social é organizado e exercido em escala transnacional e intercontinental, pois da mesma forma que os processos de globalização estimularam a integração também influenciaram para a fragmentação global, sobretudo, a desigualdade entre os países. Diante dessas transformações, Gómez ressalta “a necessidade normativa e a possibilidade histórica de ampliar a democracia para além das fronteiras” (Gómez, 2000: 61) Da mesma forma, Manoela Gava persiste na necessidade de se promover novas formas de comunidade política e novas concepções de cidadania que possam decisivamente apresentar um ordenamento mundial existente.

Para configuração de novos atores, o papel desempenhado pelo os estudos do Direito Internacional e Relações Internacionais é de especial importância. Gilberto Dupas enfatiza que as transformações ocorridas no âmbito do direito internacional direcionam para o desenvolvimento de estruturas complementares nos níveis nacional, regional e global, que buscam em último grau “a globalização de padrões de conduta para a humanidade” (Dupas, 2005:147), privilegiando o status do ser humano como um ator no sistema internacional. Com a criação da ONU, o conceito soberania do Estado passa ser mitigada e instituições supranacionais como as Nações Unidas se consubstanciam na promoção e manutenção dos direitos humanos e da democracia. No mesmo sentido, a Organização dos Estados Americanos (OEA) com a sua Carta Democrática e Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José).

Gilberto Dupas se baseia nas considerações de Celso Lafer quando este aposta numa dialética entre a subjetividade das soberanias e o aumento de interdependências na relação entre os Estados. Para Dupas, “numa época de globalização da cultura, pluralidade ética e nacional, um Estado transnacional teria de buscar um conceito de soberania cosmopolita que levasse em conta a rápida aceleração das interdependências mundiais; que testasse e desenvolvesse uma soberania cooperativa dos Estados para resolver os problemas globais e nacionais.”(Dupas, 2005:145-146). Assim, ainda que o Estado esteja assinalado como ator primário e fundamental para a proteção dos direitos humanos, composto por diversos tratados e organizações, o que se observa é que outras instituições e o próprio indivíduo integram este sistema e que, portanto, faz-se necessário para o direito internacional articular-se cada vez mais entre esses novos atores, possibilitando uma maior ingerência do ser humano nos sistemas de proteção de direitos humanos¹⁴, e em certa medida, modificando a delimitação e a definição da soberania estatal. (Dupas, 2005:148).

¹³ Para uma abordagem mais profunda sobre as estratégias estabelecidas pelo autor para o fortalecimento da sociedade civil, conferir o artigo “Promising Visions and Strategies to Advancing Global Democracy” publicado no âmbito na Conferência *Global Democracy: Civil Society Visions and Strategies* realizada entre os dias 29 de maio - 1º junho de 2005 na cidade de Montreal, Canadá. Disponível no site: www.G05.org

¹⁴ Reproduzo novamente as palavras de Zygmunt Bauman quando este diz: “É da natureza dos “direitos humanos” que, embora se destinem ao gozo em separado (significam, afinal, o direito a ter a diferença

Para melhor compreensão desta afirmativa, Dupas esquematiza os atores globais em torno de três áreas principais: “a área do capital (atores da economia global, incluindo corporações, sistema financeiro, associações empresariais, acionistas); a área da sociedade civil (indivíduos e organizações sociais não-governamentais); e área do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos e instituições internacionais)” (Dupas, 2005:27). Diante desta estrutura, Dupas assinala que o Estado-nação e o *welfare state* tendem ao declínio. Segundo ele, o novo jogo global vislumbra uma situação em que os Estados deixam de ser considerados como atores centrais em ações coletivas e, desse modo, os sistemas de regras de jogo de aplicação política passam a ser definidos por outros atores, como escritórios jurídicos, ONGs, instituições internacionais e nações hegemônicas¹⁵. Bauman, no mesmo sentido, afirma que é interesse das finanças, comércio e indústrias de informação globais a fragmentação política, a constituição de “Estados fracos”. Estados fracos, segundo ele, são exatamente o que a “nova ordem mundial” precisa para se reproduzir no cenário mundial. Esses Quase-Estados, Estados fracos garantem a independência destas empresas globais e do outro lado garantem uma ordem mínima necessária para realização de suas atividades e negociações comerciais. (Bauman, 1999a: 75)

Todavia, mesmo diante desse contexto de enfraquecimento das fronteiras do Estado pelas regras do mercado, não podemos negar que os Estados permanecem em primeiro plano na arena internacional. Problemas como desemprego, previdência social, integração social, gestão de recursos entre outras questões são assuntos que demandam ações consubstanciadas em legitimidade política e governabilidade. E é neste sentido, que as instituições democráticas são de especial importância, na medida em que seu fortalecimento gera estabilidade e legitimidade do exercício do poder político.

Urge, desta forma, pensarmos as possíveis maneiras de (re)vitalizar essas instituições democráticas. Como bem salientado por Dupas, o déficit de legitimação democrática do Estado impõe que pensemos numa redefinição da política no espaço público, o que em outras palavras, o autor define como o contrapoder da sociedade civil. Um dos recursos para a base de legitimação da sociedade civil como contrapoder poderia ser as redes transnacionais de atores sociais. É a idéia de responsabilidade cosmopolita além das fronteiras, capaz de criar coalizões e confrontação em escala global.

Surge um novo associativismo não só vinculado às organizações não governamentais, mas também à associação de moradores, iniciativas culturais, pequenas associações profissionais, associações de reivindicação e defesa de direitos. São novos atores que introduzem mudanças substanciais na cultura política e que provocam uma sensibilidade social capaz de iniciar no espaço público “processos de articulação de consensos normativos e de reconstrução reflexiva de valores que norteiam a convivência social” (Dupas, 2005: 182). Trata-se, em outros termos, de uma visível reconstrução teórica e prática de conceitos como democracia, espaço público e ação social. Assim sendo, o exercício da cidadania¹⁶ pode ser vislumbrada como algo real e possível, sobretudo, quando percebemos que existe um espaço de participação política concreto em que seja possível assentar e mediar os diferentes conflitos e interesses existentes na sociedade atual.

reconhecida e a continuar diferente sem temor a reprimendas ou punição), tenham que ser obtidos através de uma luta coletiva, e só possam ser garantidos coletivamente.” (Bauman, 1999b: 71)

¹⁵ Dupas define Estado hegemônico como aquele Estado capaz de fazer um discurso e exercer ações coerentes – que embora beneficie principalmente a ele, possa ser reconhecido pela comunidade de Estados como de interesse de todos. (Dupas, 2005: 143).

¹⁶ Conferir o texto de Evelina Dagnino intitulado “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” In: Anos 90: sociedade e política no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. p. 104

No âmbito da América Latina, testemunhamos nas últimas duas décadas a emergência de novos atores sociais e políticos, movimentos sociais e organizações que operam em rede tanto em níveis domésticos como regionais e globais. São atores que foram capazes de responder a esses processos múltiplos da globalização, através de estratégias de colaboração e participação, dentro dos arranjos institucionais existentes. Polanyi identificaria este fenômeno como um “*double movement*” (Polanyi, 1957 *apud* Smith e Korzeniewicz, 2001: 1), pois da mesma forma que existe um processo organizado “de cima” com a pressão dos mercados e interesses das grandes corporações, persiste, simultaneamente, um movimento “de baixo” articulado por esses novos atores sociais e políticos, que procuram reconfigurar e transformar esses arranjos.

Essas novas formas de representação que cria um arranjo paralelo de interação política por atores locais descentralizados tem mostrado a habilidade desses novos atores em ultrapassar essas fronteiras de espaço como se de fato elas não existissem (Lipschutz 1992: 390). O potencial que essas redes regionais possuem consiste na capacidade de usar recursos locais em sua vantagem com a política da informação, de contestação e *accountability*. Ainda que avaliar a influência e os impactos dessas redes emergentes nas decisões tomadas pelas instâncias internacionais possa parecer um exercício arduo e muitas vezes difícil, não podemos negar o papel que essas redes de organizações e movimentos sociais tem desempenhado para o alargamento dos fóruns de instâncias de governança global.

De qualquer forma, para que o Direito Internacional venha desenvolver mecanismos de contato com a sociedade civil transnacional, faz-se necessário ampliar as bases de deliberação e participação na formação de normas e costumes internacionais. Trata-se, em outras palavras, da interação entre os níveis local, internacional e supranacional por meio de procedimentos institucionais que ampliem essa arena de representação e informação. As organizações internacionais, neste sentido, desempenham um papel importante porque desconfiguram a centralidade dos Estados no processo de normas internacionais. Na medida que se expande o espaço de atuação do indivíduo, seja através da ingerência dessas organizações internacionais nesse lócus jurídico e político internacional, maior será a capacidade do Direito Internacional, por exemplo, de aprimorar os mecanismos de proteção aos direitos fundamentais e assegurar a efetividade das normas já consagradas no sistema de proteção internacional dos direitos humanos. Não se trata, contudo, ignorar a importância dos Estados, mas atentar para uma mudança necessária na relação entre o Estado e a sociedade civil, que possibilite uma maior integração entre esses atores nesse novo cenário transnacional.

IV - A experiência da sociedade civil no Sistema Interamericano

Pois bem. O dois estudos de casos selecionados para compreendermos melhor essas considerações foi através (1) análise da experiência da sociedade civil no Sistema Interamericano em geral, considerando a participação de organizações de sociedade civil em atividades da Organização dos Estados Americanos (OEA)¹⁷, como (2) a influência da sociedade civil no fortalecimento e desenvolvimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, também no âmbito da OEA. O presente relatório vai tratar do primeiro estudo de caso, na medida que o segundo tópico foi analisado por Marcus Valverde, pesquisador-bolsista nesta pesquisa, no seu relatório anual.

¹⁷ Atualmente, os 34 Estados que assinaram a Carta da OEA e que, portanto, integram à organização são: Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Grenada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, San Kitts y Nevis, Santa Lucia, San Vicent e las Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela e Cuba, este último é membro, embora seu governo desde 1962 esteja excluído de participar da OEA.

Inicialmente, é importante entender as atividades e objetivos da OEA para depois levar adiante o foco de análise desse estudo. Quanto a sua definição, a OEA se determina como um fórum político criado para o diálogo cooperativo e a formação de uma agenda interamericana multilateral em direção ao desenvolvimento econômico, social, e político da região. Para tanto, a OEA realiza suas tarefas principalmente através da seguinte estrutura organizacional¹⁸: (1) a Assembléia Geral; (2) os conselhos: Conselho Permanente e Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral; (3) o Comitê Jurídico Interamericano; (4) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos; (5) a Secretária Geral; e (6) demais comissões e conferências temáticas. Com esses órgãos estabelecidos, a OEA conduz uma escala das atividades que facilitam um processo de edificação de consenso e cooperação entre os Estados-membros e diferentes organizações internacionais, agências interamericanas e organizações da sociedade civil (OSCs) entre outros jogadores.

Nos últimos dez anos, a questão da participação da sociedade civil tem sido amplamente debatida na agenda da OEA, graças em certa medida da pressão de organizações da sociedade civil que apresentaram a necessidade da organização de se “rebaixar” nos processos de deliberação abrindo espaços de participação para os cidadãos. Já no final da década de 1980, a OEA presenciou um período de reflexão e renovação que também coincidiu com um período de transformações estruturais na economia e política na região, incluindo a acepção da sociedade civil. Durante esse período, muitos governos nacionais foram cobrados a incorporar os princípios da participação e consulta em suas estruturas institucionais e processos. É relevante notar que os mecanismos atuais que possibilitam maior participação dos cidadãos, através das OSCs, são resultados de quase uma década de negociações acompanhadas de pressão continua com mudanças graduais. Antes de 1999¹⁹, não existiam mecanismos que garantiam as OSCs um status oficial ou que providenciasse um acesso a OEA e às instâncias decisórias de maneira consistente e formalizada.

É importante enfatizar que desde 1994 com a Primeira Cúpula das Américas, que reuniu os representantes dos 34 Estados-membros que compõem a OEA, os chefes do Estado vêm conferindo à OEA um número cada vez maior de responsabilidades para ajudar a desenvolver uma visão compartilhada de desenvolvimento entre os países. O conteúdo e o processo da Cúpula das Américas (*Summits of the Americas*) tem sido de um impacto decisivo na relação entre a sociedade civil, governos nacionais e órgãos multilaterais na região, e foi estabelecido como uma maneira de formalizar o reconhecimento dos governos à sociedade civil e sua garantia de aumentar a participação dos cidadãos nos processos deliberativos da OEA. O objetivo deste fórum intergovernamental é de definir e discutir a agenda

¹⁸ Para saber mais informações e atribuições de cada órgão, conferir o website da OEA no endereço eletrônico: www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/documents/por/aboutoas.asp

¹⁹ Existiam disposições na Carta da OEA, assinada em 1948 por 21 nações, que permitiam às organizações da sociedade civil (OSCs) assistir reuniões relevantes, às assembléias gerais anuais e conferências especializadas da OEA, mas essas permissões só eram concedidas numa base de evento-por-evento com nenhuma garantia consistente e institucionalizada para a participação da sociedade civil. Em 1994, se iniciou uma série de estudos e debates, bem como a revisão das políticas e dos procedimentos no tocante a participação da sociedade civil nos processos de deliberação da OEA. Neste sentido, um grupo de trabalho ficou encarregado de estudar a possibilidade de conceder um *status* a essas organizações como maneira de rever a natureza da participação das OSCs em atividades da OEA. Em 1997, este mesmo grupo produziu um relatório que concluiu que as OSCs de fato tinham um *status* satisfatório dentro do OEA e que não se fazia necessário qualquer modificação. Sugeriu, contudo, que a Secretária Geral da OEA ficasse encarregada de preparar diretrizes gerais e práticas estabelecendo critérios necessários para a participação com a finalidade de assegurar a importâncias das relações entre a OEA e as OSCs, que, entretanto realmente só começou apresentar progresso a partir de 1999, com a Resolução CP/RES. 759 que estabeleceu as “Linhas gerais para a participação das OSCs na OEA”.

interamericana determinando os mecanismos de negociações internacionais multilaterais de forma igualitária e de tomadas de decisões através do consenso.

Em uma década, já foram organizados quatro *Summits of the Americas*²⁰ que, com efeito, possibilitou uma maior participação de OSCs na elaboração e execução dos programas de cooperação entre governos e organizações regionais e internacionais. Desde 1999, o Conselho Permanente da OEA aprovou uma série de resoluções para incentivar e estabelecer os mecanismos para a participação civil em fóruns políticos, projetos de cooperação e no desenvolvimento de parceria para a formulação de políticas públicas que concretamente atendam as demandas presentes no hemisfério americano. Entre elas, a Resolução CP/RES. 759²¹ (1217/99) “Linhas gerais para a participação das OSCs na OEA”; a Resolução CP/RES. 840²², “Estratégias para aumentar e fortalecer a participação de OSCs nas atividades da OEA”; e a Resolução CP/RES. 864²³, que criou o fundo específico para financiar a participação das OSCs em atividades de OEA e nos processos de *Summits of the Americas*.

Destaque-se os três mecanismos estabelecidos pela OEA para facilitar a participação de OSCs em suas atividades, que consistem no registro das OSCs, nos convites especiais a pedido das próprias organizações em participar em reuniões específicas, conferências

²⁰ O Primeiro *Summit of the Americas* foi realizado em Miami, em 1994, onde chefes de Estado reconheceram a importância da participação pública para o sucesso da democracia num contexto de *accountability* e da transparência. No Segundo *Summit of the Americas* realizado na cidade de Santiago no Chile, em 1998, os chefes de Estado reconheceram a importância da educação como fator determinante para o desenvolvimento social, cultural, e econômico dos povos no hemisfério, e destacou a necessidade incentivar a sociedade civil participar na educação. No Terceiro *Summit of the Americas* situado na cidade de Quebec, no Canadá, em abril 2001, se enfatizou a importância da sociedade civil na consolidação da democracia e sua participação nos programas do, como um dos elementos vitais para o sucesso de políticas de desenvolvimento. Algumas medidas foram determinadas de forma a aumentar a capacidade institucional dos Estados-membros em receber e dar acesso às OSCs. Além disso, também reconheceram as contribuições feitas por essas organizações na promoção de estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável na agricultura e a melhoria de padrões de vida em áreas rurais. No Quarto *Summits of the Americas*, na cidade de Mar Del Plata, na Argentina em novembro de 2005, os chefes de estado concordaram que a participação dos cidadãos, das comunidades, e da sociedade civil em geral contribuirá para a assegurar que os princípios da democracia sejam compartilhados pela sociedade como um todo. As delegações dos Estados-membros realizaram cinco reuniões prévias ao evento com atores sociais chave, incluindo povos indígenas, sindicatos trabalhista, parlamentares para discutir os desafios e as ações necessárias para a geração de emprego, redução da pobreza e fortalecimento da governança democrática.

²¹ Essas linhas gerais estabelecem um procedimento padrão para que as OSCs possam participar nas atividades da OEA, os critérios para o seu registro junto a OEA, bem como as responsabilidades atribuídas a essas organizações quando então são registradas no sistema da OEA.

²² As estratégias para aumentar as oportunidades para a participação civil da sociedade, incluem (1) acesso e conhecimento das atividades na agenda cujos assuntos são definidos pelos Estados-membros; (2) desenvolver e executar projetos com a Secretária Geral da OEA para formular políticas publicas em direção ao desenvolvimento econômico, social e cultural das sociedades no hemisfério; (3) formar alianças estratégicas entre a sociedade civil, a OEA, e o setor privado empresarial para a execução de áreas confiadas a Secretária Geral da OEA, fornecendo auxílio técnico, treinamento e serviços recíprocos para melhores práticas; (4) fortalecer o estabelecimento de OSCs na região e no Sistema Interamericano; (5) Institucionalizar o diálogo direto entre os governos e as diversas organizações e órgãos do Sistema Interamericano; e (6) e participar em consultas virtuais, através do Internet, com agências de governo e OSCs, para identificar desafios e iniciativas nas atividades da OEA.

²³ O fundo fornece o apoio financeiro necessário para facilitar a participação das OSCs registradas em atividades dos órgãos de deliberação política, como a Assembléia Geral, o Conselho Permanente, as reuniões especiais do Comitê de Gerência Interamericana dos *Summits* e da participação da sociedade civil nas atividades de OEA (CISC), o Grupo da Revisão de Execução dos *Summits* (SIRG), em reuniões ministeriais, e outras atividades de OEA.

temáticas, e nos acordos de cooperação junto a OEA. Atualmente existem 171 organizações²⁴ devidamente registradas no Sistema de Registro de Organizações da OEA, entre elas somente seis organizações com sede no Brasil: Aldeia Infantis SOS, Federação Pan-americana de Consultores, Rede Interamericana de Academias de Ciências (IANAS), Movimento Voto Consciente (MVC), Casa da Cultura da Mulher Negra, GELEDES Instituto da Mulher Negra.

V- Considerações Finais

Diante da insuficiência do Estado no cumprimento de demandas sociais, decorrente da mitigação da soberania e o enfraquecimento dos Estados nas estratégias autônomas do capital, é perceptível a emergência de organizações e movimentos sociais que começam a incorporar esses espaços vazios introduzindo mudanças substanciais na cultura política. Esses novos atores iniciam no espaço público “processos de articulação de consensos normativos e de reconstrução reflexiva de valores que norteiam a convivência social” (Dupas, 2005:182).

O modelo de gestão que considera a importância de deliberação participativa e da democratização nestes espaços de deliberação política é condição central para o exercício da cidadania. O fortalecimento da sociedade civil, através da capacitação e mecanismos de participação, neste sentido, tem influência decisiva para aquisição da cidadania enquanto expressão dos direitos políticos e liberdades individuais, bem como na formação de uma identidade coletiva e projeto de desenvolvimento social comum.

Considerando a relevância e justificativa de aumentar o número de organizações que utilizam mecanismos de participação nas atividades da OEA, a pesquisa tem como intuito incentivar que outras organizações e movimentos sociais no Brasil vêm com estímulo esta iniciativa e possam de fato iniciar esse processo de registro. O que se constata na verdade que esse número reduzido de organizações registradas é o desconhecimento desses mecanismos, e esperamos que com este trabalho tenha sido possível suprir, de alguma forma, este desconhecimento.

Referências Bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999a.
- _____. **Comunidade: A busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- _____. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- COLE, Laurie. Civil Society participation in the Inter-American System: the case of the Organization of American States. In: **The Summit of the Americas Follow-up Series - Issue n. 2**. Junho, 2003. Disponível no site: <www.focal.ca> (Acesso em 27 de junho de 2006)
- DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” In: **Anos 90: sociedade e política no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. pp.103-113
- DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Ed. UNESP, 2005.

²⁴ Conferir a lista completa no endereço eletrônico: <http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registry_ENG.htm> (Acessado no dia 14 de julho de 2006)

- GAVA, Manoela Carneiro Roland. **Consenso Social, Democracia e Normas cogentes como fundamentos de uma nova ordem internacional**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- GÓMEZ, José Maria. **Política e Democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- GUEVARA, Rodolfo Albán. Civil Society and the Promotion and Protection of Democracy in the Americas. In: **Policy Paper**. Maio, 2006. Disponível no site: <www.focal.ca> (Acesso em 27 de junho de 2006)
- HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1987.
- LIPSCHUTZ, Ronnie. Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society. In: **Millennium: Journal of International Studies** 21. 1992. pp 389-420.
- McGREW, Anthony; HELD, David. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Manual for Civil Society Participation in the Organization of American States and in the Summits of the Americas Process – Summits of the Americas Secretariat**. Washington, D.C.. Junho, 2006.
- RIKER, James V. **Promising Visions and Strategies to Advancing Global Democracy (Policy Brief)**. Montreal : ONG Global Democracy, 2005. Disponível no site: www.G05.org
- SADER, Emir. **Perspectivas**. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- SMITH, William C.; KORZENIEWICZ, Roberto Patrício. Protest and Collaboration: Transnational Civil Society Networks and the Politics of Summitry and Free Trade in the Americas. In: **The North-South Agenda n. 51**. Setembro, 2001. Disponível no site: www.miami.edu/nsc/. (Acesso no dia 26 de junho de 2006)
- TELLES, Vera da Silva. “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”. In: **Anos 90: sociedade e política no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. pp. 91- 102.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Democracia e Ordem Internacional: reflexões a partir de um país semiperiférico. In: **Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história**. São Paulo: Ed. da UNICAMP; São Paulo: Ed. UNESP, 2004.